

**UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
ÁREA DO CONHECIMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
CURSO DE DOUTORADO**

GUILHERME MASAITI HIRATA YENDO

**INFORMAÇÃO AMBIENTAL JURIDICAMENTE QUALIFICADA E
COMUNICAÇÃO ADMINISTRATIVA: CONTRIBUTO DO REGISTRO DE
IMÓVEIS ÀS AÇÕES ESTATAIS DE DEFESA E PROTEÇÃO DO MEIO
AMBIENTE**

VACARIA – RS

2023

GUILHERME MASAITI HIRATA YENDO

**INFORMAÇÃO AMBIENTAL JURIDICAMENTE QUALIFICADA E
COMUNICAÇÃO ADMINISTRATIVA: CONTRIBUTO DO REGISTRO DE
IMÓVEIS ÀS AÇÕES ESTATAIS DE DEFESA E PROTEÇÃO DO MEIO
AMBIENTE**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Doutorado em Direito, do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade de Caxias do Sul, Campus de Vacaria, como requisito obrigatório para a obtenção do título de Doutor em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Wilson Antônio Steinmetz.

VACARIA – RS

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Universidade de Caxias do Sul
Sistema de Bibliotecas UCS - Processamento Técnico

Y45i Yendo, Guilherme Masaiti Hirata
Informação ambiental juridicamente qualificada e comunicação administrativa [recurso eletrônico] : contributo do registro de imóveis às ações estatais de defesa e proteção do meio ambiente / Guilherme Masaiti Hirata Yendo. – 2023.
Dados eletrônicos.
Tese (Doutorado) - Universidade de Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2023.
Orientação: Wilson Antônio Steinmetz.
Modo de acesso: World Wide Web
Disponível em: <https://repositorio.ucs.br>
1. Registro de imóveis - Brasil. 2. Administração pública. 3. Proteção ambiental. 4. Justiça ambiental. I. Steinmetz, Wilson Antônio, orient. II. Título.

CDU 2. ed.: 347.235(81)

Catalogação na fonte elaborada pela(o) bibliotecária(o)
Ana Guimarães Pereira - CRB 10/1460

GUILHERME MASAITI HIRATA YENDO

**INFORMAÇÃO AMBIENTAL JURIDICAMENTE QUALIFICADA E
COMUNICAÇÃO ADMINISTRATIVA: CONTRIBUTO DO REGISTRO DE
IMÓVEIS ÀS AÇÕES ESTATAIS DE DEFESA E PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul, como requisito obrigatório para a obtenção do título de Doutor em Direito.

Aprovado em 28/11/2023.

Banca Examinadora:

Professor Doutor Wilson Antônio Steinmetz (Orientador)
Universidade de Caxias do Sul

Professora Doutora Ana Maria Paim Camardelo
Universidade de Caxias do Sul

Professor Doutor Leonardo de Camargo Subtil
Universidade de Caxias do Sul

Professor Doutor André de Paiva Toledo
Escola Superior Dom Helder Câmara

Professor Doutor Gabriel de Jesus Tedesco Wedy
Unisinos

À Anna, pelo estímulo, carinho e compreensão.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela oportunidade de evoluir nessa existência.

Ao Prof. Dr. Wilson Antônio Steinmetz, um dos maiores constitucionalistas brasileiros, ser humano exemplar, pelo extraordinário incentivo à minha pesquisa acadêmica e pela paciência, humildade e generosidade em compartilhar seus conhecimentos e sua infinita sabedoria, bem como pelas valiosas orientações recebidas ao longo dessa caminhada. Quando me preparava para os concursos públicos, as suas obras me ajudaram a ingressar na magistratura federal; quase vinte anos depois, venho a ser contemplado com o privilégio de tê-lo como professor orientador da minha tese de doutorado: considero isso um dos acontecimentos mais incríveis da minha vida.

Aos Profs. Drs. Adir Ubaldo Rech, Cleide Calgaro, Ana Maria Paim Camardelo, pelas brilhantes aulas ministradas ao longo do programa; pelas excelentes obras que engrandeceram meus estudos; e pelas bondosas palavras e inestimáveis orientações recebidas nas bancas de qualificação e de defesa final. Podem ter certeza: o incentivo de vocês fez toda a diferença.

Aos Profs. Drs. Leonardo de Camargo Subtil, André de Paiva Toledo e Gabriel de Jesus Tedesco Wedy, que participaram da banca pública de defesa final e contribuíram sobremaneira para o aprimoramento do trabalho.

A todos os demais professores que participaram da minha formação e aos funcionários do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul que me auxiliaram nessa empreitada, e o faço na pessoa da Francielly Pattis, pela presteza, amizade e atenção.

A todos os amigos do Meta 10 e também aos discentes do programa, doutorandos ingressantes na Turma VI. Faço esse agradecimento na pessoa do amigo Dionata Luís Holdefer, um ser humano fantástico, dono de uma inteligência poderosa e de um coração generoso, sempre disposto a ajudar. Sem todo o apoio do Dionata, esse doutorado simplesmente não teria surgido em minha vida. Serei eternamente grato a ele.

Ao Prof. Dr. Wanderlei de Paula Barreto, por todo o estímulo ao ingresso na pesquisa acadêmica, desde os tempos de graduação, e pelo exemplo de ser humano que é.

Por fim, à minha família, especialmente à Anna, pelo apoio incondicional e irrestrito aos estudos durante toda a minha vida.

“Siga seu coração e não se acomode em um caminho que é inconsistente com o que você sente que é seu destino verdadeiro”
(Steve Jobs).

RESUMO

A presente tese constitui uma investigação científica sobre o contributo do Registro de Imóveis, prestado através da informação ambiental juridicamente qualificada e da comunicação administrativa, às ações estatais de defesa e proteção do meio ambiente. O problema de pesquisa está sintetizado na seguinte pergunta: de que modo a atividade jurídica do Registrador de Imóveis no Brasil pode contribuir para subsidiar as ações estatais de defesa e proteção do meio ambiente? Para responder a esse problema, a tese trabalhou com a hipótese de que a atividade jurídica do Registrador de Imóveis produz informações ambientais juridicamente qualificadas. Usando-se uma abordagem metodológica normativa, conceitual e analítica, a partir de fontes de pesquisa bibliográficas e documentais, o trabalho corroborou a hipótese inicialmente levantada. A investigação científica foi estruturada de modo a se analisarem, inicialmente, os elementos que compõem o direito-dever da informação ambiental e, em seguida, o regime jurídico do Registro de Imóveis. Posteriormente, foram examinados os dois eixos temáticos em que a atividade jurídica dos Registros Públicos tem ganhado cada vez mais relevância no Brasil. O primeiro foi o eixo temático do acesso à justiça, em que se observou, como resultado, que a fundamentação jurídica está no cerne da expansão da atuação dos Registros de Imóveis na ampliação do direito fundamental de acesso à justiça. O segundo foi o eixo temático das políticas públicas, em que se identificou, como resultado, que as comunicações administrativas estão no cerne das interações entre as serventias extrajudiciais e a Administração Pública, facilitando a concretização de direitos fundamentais sociais. A partir, então, da convergência desses dois eixos temáticos, foram construídas cinco propostas de modificações normativas, envolvendo atos oriundos de todos os três Poderes da República (Legislativo, Executivo e Judiciário) para ampliar a sinergia entre o Registro de Imóveis e a Administração Pública e, assim, conferir uma tutela mais efetiva ao meio ambiente. Essas propostas consistem em tornar obrigatórias: a averbação da reserva legal na matrícula imobiliária, prestigiando-se o princípio constitucional da vedação do retrocesso ambiental; a produção de notas fundamentadas de deferimento, em procedimentos de regularização fundiária, com o seu posterior envio ao Poder Público, em cumprimento ao princípio constitucional da publicidade; a averbação de atos de conteúdo ambiental na matrícula do imóvel, como corolário dos princípios do nível mais elevado de proteção ambiental e da concentração dos atos na matrícula imobiliária; a comunicação dos registros e averbações ambientais aos órgãos públicos diretamente interessados, prestigiando-se o princípio da eficiência administrativa; e a integração do Registro de Imóveis ao SINIMA, a fim de fortalecer a interação informacional interinstitucional. Todas essas propostas visam a aprimorar a proteção ambiental na esfera pública, por meio de uma maior aproximação e cooperação interinstitucional entre o Registro de Imóveis e a Administração Pública, contribuindo, dessa forma, para alcançar a justiça ambiental no Brasil.

Palavras-chave: Informação Ambiental Juridicamente Qualificada; Comunicação Administrativa; Administração Pública; Registro de Imóveis; Cooperação Interinstitucional Pública Aberta.

ABSTRACT

This S.J.D. dissertation constitutes a scientific investigation into the contribution of the Real Estate Registry, provided through legally qualified environmental information and administrative communication, to state actions to defend and protect the environment. The research problem is summarized in the following question: how can the legal activity of the Real Estate Registry in Brazil contribute to subsidizing state actions to defend and protect the environment? To answer this problem, this S.J.D. dissertation worked with the hypothesis that the legal activity of the Real Estate Registry produces legally qualified environmental information. Using a normative, conceptual, and analytical methodological approach, based on bibliographic and documentary research sources, the work corroborated the hypothesis initially raised. The scientific investigation was structured to analyze, initially, the elements that make up the right-duty of environmental information and then, the legal regime of the Real Estate Registry. Subsequently, the two thematic axes in which the legal activity of Public Records has gained increasing relevance in Brazil were analyzed. The first was the thematic axis of access to justice, in which it was observed, as a result, that the legal basis is at the heart of the expansion of the role of Property Registries in expanding the fundamental right of access to justice. The second was the thematic axis of public policies, in which it was identified, as a result, that administrative communications are at the heart of interactions between extrajudicial services and Public Administration, facilitating the realization of fundamental social rights. Based on the convergence of these two thematic axes, five proposals for normative changes were created, involving acts originating from all three Powers of the Republic (Legislative, Executive and Judiciary) to expand the synergy between the Real Estate Registry and the Public Administration and thus provide more effective protection for the environment. These proposals consist of making mandatory: the registration of the legal reserve in the real estate registration, respecting the constitutional principle of prohibiting environmental setbacks; the production of substantiated notes of approval, in land regularization procedures, with their subsequent sending to the Public Authorities, in compliance with the constitutional principle of publicity; the endorsement of acts with environmental content in the property registration, as a corollary of the principles of the highest level of environmental protection and the concentration of acts in the real estate registration; communication of environmental records and endorsements to directly interested public bodies, respecting the principle of administrative efficiency; the integration of the Real Estate Registry into the SINIMA, in order to strengthen interinstitutional informational interaction. All these proposals aim to improve environmental protection in the public sphere, through greater interinstitutional approximation and cooperation between the Real Estate Registry and the Public Administration, thus contributing to achieving environmental justice in Brazil.

Keywords: Legally Qualified Environmental Information; Administrative Communication; Public Administration; Real Estate Registry; Open Public Interinstitutional Cooperation.

RESUMEN

Esta tesis doctoral constituye una investigación científica sobre la contribución del Registro Inmobiliario, proporcionada a través de información ambiental y comunicación administrativa legalmente calificada, a las acciones estatales de defensa y protección del medio ambiente. El problema de investigación se centra en la siguiente pregunta: ¿cómo puede la actividad jurídica del Registro Inmobiliario en Brasil contribuir a subsidiar acciones estatales para defender y proteger el medio ambiente? Para responder a este problema, la tesis doctoral trabajó con la hipótesis que la actividad jurídica del Registro Inmobiliario produce información ambiental jurídicamente calificada. Utilizando un enfoque metodológico normativo, conceptual y analítico, basado en fuentes de investigación bibliográfica y documental, el trabajo corroboró la hipótesis inicialmente planteada. La investigación científica se estructuró para analizar, inicialmente, los elementos que integran el derecho-deber de información ambiental y, luego, el régimen jurídico del Registro de la Propiedad. Posteriormente, se analizaron los dos ejes temáticos en los que la actividad jurídica de los Registros Públicos ha adquirido cada vez más relevancia en el Estado Democrático de Derecho brasileño. El primero fue el eje temático de acceso a la justicia, en el que se observó, como resultado, que la base jurídica está en el centro de la ampliación del papel de los Registros Inmobiliarios en la ampliación del derecho fundamental de acceso a la justicia. El segundo fue el eje temático de las políticas públicas, en el que se identificó, como resultado, que las comunicaciones administrativas están en el centro de las interacciones entre los servicios extrajudiciales y la Administración Pública, facilitando la realización de derechos sociales fundamentales. A partir de la convergencia de estos dos ejes temáticos, se generaron cinco propuestas de cambios normativos, que involucran actos provenientes de los tres Poderes de la República para ampliar la sinergia entre el Registro Inmobiliario y la Administración Pública y así brindar una protección más eficaz del medio ambiente. Estas propuestas consisten en hacer obligatoria: la inscripción de la reserva legal en el registro inmobiliario, respetando el principio constitucional de prohibición de retrocesos ambientales; la presentación de notas fundamentadas de aprobación, en los procedimientos de regularización de tierras, con su posterior envío a las Autoridades Públicas, respetando el principio constitucional de publicidad; la ratificación de actos con contenido ambiental en el registro de la propiedad, como corolario de los principios del más alto nivel de protección ambiental y la concentración de actos en el Registro Inmobiliario; comunicación de registros y avales ambientales a los organismos públicos directamente interesados, respetando el principio de eficiencia administrativa; la integración del Registro Inmobiliario al SINIMA, con el fin de fortalecer la interacción informativa interinstitucional. Todas estas propuestas apuntan a mejorar la protección ambiental en la esfera pública, a través de una mayor aproximación interinstitucional y cooperación entre el Registro Inmobiliario y la Administración Pública, contribuyendo así a lograr la justicia ambiental en Brasil.

Palabras clave: Información Ambiental Legalmente Calificada; Comunicación Administrativa; Administración Pública; Registro Inmobiliario; Cooperación Interinstitucional Pública Abierta.

RÉSUMÉ

Cette thèse constitue une enquête scientifique sur la contribution du Registre Immobilier, fournie à travers l'information environnementale juridiquement qualifiée et la communication administrative, aux actions étatiques de défense et de protection de l'environnement. La problématique de recherche s'articule autour de la question suivante: comment l'activité juridique du Registre Immobilier au Brésil peut-elle contribuer à subventionner les actions de l'État pour défendre et protéger l'environnement? Pour répondre à ce problème, la thèse a travaillé avec l'hypothèse que l'activité juridique du Registre Immobilier produit des informations environnementales juridiquement qualifiées. Utilisant une approche méthodologique normative, conceptuelle et analytique, basée sur des sources de recherche bibliographiques et documentaires, les travaux ont corroboré l'hypothèse initialement évoquée. L'enquête scientifique a été structurée pour analyser, dans un premier temps, les éléments qui composent le droit-devoir d'information environnementale et, ensuite, le régime juridique du Registre Immobilier. Par la suite, ont été analysés les deux axes thématiques dans lesquels l'activité juridique des Archives Publiques a gagné en importance au Brésil. Le premier était l'axe thématique de l'accès à la justice, dans lequel il a été observé que la base juridique est au cœur de l'expansion du rôle des registres de propriété dans l'élargissement du droit fondamental d'accès à la justice. Le deuxième était l'axe thématique des politiques publiques, dans lequel il a été identifié, par conséquent, que les communications administratives sont au cœur des interactions entre les services extrajudiciaires et l'Administration Publique, facilitant la réalisation des droits sociaux fondamentaux. Sur la base de la convergence de ces deux axes thématiques, cinq propositions de changements normatifs ont été créées, impliquant des actes émanant des trois pouvoirs de la République (Législatif, Exécutif et Judiciaire) pour accroître la synergie entre le Registre Immobilier et l'Administration Publique et ainsi fournir une protection plus efficace de l'environnement. Ces propositions consistent à rendre obligatoire: l'inscription de la Réserve Légale dans l'enregistrement immobilier, dans le respect du principe constitutionnel d'interdiction des reculs environnementaux; la production de notes d'approbation motivées, dans les procédures de régularisation foncière, avec leur envoi ultérieur aux Autorités Publiques, conformément au principe constitutionnel de publicité; la mention d'actes à contenu environnemental dans l'enregistrement immobilier, comme corollaire des principes du plus haut niveau de protection de l'environnement et de la concentration des actes dans l'enregistrement immobilier; communication des dossiers environnementaux et des mentions aux organismes publics directement intéressés, dans le respect du principe d'efficacité administrative; l'intégration du Registre Immobilier dans le SINIMA, afin de renforcer l'interaction informationnelle interinstitutionnelle. Toutes ces propositions visent à améliorer la protection de l'environnement dans la sphère publique, grâce à un plus grand rapprochement interinstitutionnel et une plus grande coopération entre le Registre Immobilier et l'Administration Publique, contribuant ainsi à réaliser la justice environnementale au Brésil.

Mots-clés: Informations Environnementales Légalement Qualifiées; Communication Administrative; Administration Publique; Registre Immobilier; Coopération Interinstitutionnelle Publique Ouverte.

ASTRATTO

La presente tesi costituisce un'indagine scientifica sul contributo della Registrazione Immobiliare, fornito attraverso l'informazione ambientale e la comunicazione amministrativa giuridicamente qualificata, all'azione statale di difesa e tutela dell'ambiente. Il problema della ricerca è incentrato sulla seguente domanda: come può l'attività legale della Registrazione Immobiliare in Brasile contribuire a sovvenzionare le azioni statali per difendere e proteggere l'ambiente? Per rispondere a questo problema, la tesi ha lavorato con l'ipotesi che l'attività legale della Registrazione Immobiliare produce informazioni ambientali giuridicamente qualificate. Utilizzando un approccio metodologico normativo, concettuale e analitico, basato su fonti di ricerca bibliografiche e documentarie, il lavoro ha corroborato l'ipotesi inizialmente sollevata. L'indagine scientifica è stata strutturata per analizzare, in primo luogo, gli elementi che compongono il diritto-dovere di informazione ambientale e, poi, il regime giuridico dell'Anagrafe. Successivamente sono stati analizzati i due assi tematici in cui l'attività legale dei registri pubblici ha acquisito sempre maggiore rilevanza nello Stato di Diritto Democratico brasiliano. Il primo riguardava l'asse tematico dell'accesso alla giustizia, in cui si osservava, di conseguenza, che la base giuridica è al centro dell'espansione del ruolo dei registri immobiliari nell'ampliamento del diritto fondamentale di accesso alla giustizia. Il secondo è stato l'asse tematico delle politiche pubbliche, nel quale si è individuato, di conseguenza, che le comunicazioni amministrative sono al centro delle interazioni tra servizi stragiudiziali e Pubblica Amministrazione, facilitando la realizzazione dei diritti sociali fondamentali. Sulla base della convergenza di questi due assi tematici sono state realizzate cinque proposte di modifiche normative, che coinvolgono atti provenienti da tutti e tre i Poteri della Repubblica (Legislativo, Esecutivo e Giudiziario) per ampliare la sinergia tra Registrazione Immobiliare e la Pubblica Amministrazione e fornire così protezione più efficace dell'ambiente. Tali proposte consistono nel rendere obbligatoria: l'iscrizione della riserva legale nel registro immobiliare, nel rispetto del principio costituzionale del divieto di disagi ambientali; la produzione di motivate note di approvazione, nelle procedure di regolarizzazione fondiaria, con il loro successivo invio alle Pubbliche Autorità, nel rispetto del principio costituzionale di pubblicità; l'approvazione di atti a contenuto ambientale nella registrazione immobiliare, come corollario dei principi del massimo livello di tutela ambientale e la concentrazione degli atti nella registrazione immobiliare; comunicazione delle registrazioni e delle convalide ambientali agli enti pubblici direttamente interessati, nel rispetto del principio di efficienza amministrativa; l'integrazione della Registrazione Immobiliare nel SINIMA, al fine di rafforzare l'interazione informativa interistituzionale. Tutte queste proposte mirano a migliorare la tutela dell'ambiente nella sfera pubblica, attraverso un maggiore ravvicinamento interistituzionale e la cooperazione tra i Registri Immobiliari e la Pubblica Amministrazione, contribuendo così a realizzare la giustizia ambientale in Brasile.

Parole chiave: Informazioni Ambientali Giuridicamente Qualificate; Comunicazione Amministrativa; Pubblica Amministrazione; Registrazione Immobiliare; Cooperazione Interistituzionale Pubblica Aperta.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Recorte temático da área de atuação da tese	24
Figura 2 – Hipótese.....	26
Figura 3 – Mapa do Programa de Pesquisa	230

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Fontes Doutrinárias	27
Gráfico 2 – Fontes Normativas.....	28
Gráfico 3 – Fontes Jurisprudenciais	28

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Proposta de alteração do Provimento CNJ n° 149/2023	231
Quadro 2 – Proposta de alteração da Lei n° 13.465/2017	232
Quadro 3 – Proposta de alteração da Lei n° 10.257/2001	232
Quadro 4 – Proposta de alteração da Lei n° 6.015/1973	233
Quadro 5 – Proposta de alteração da Portaria CNJ n° 53/2020.....	234
Quadro 6 – Proposta de alteração da Portaria MMA n° 310/2004.....	235

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABEMA	Associação Nacional de Entidades Estaduais de Meio Ambiente
ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ADR	<i>Alternative Dispute Resolution</i> (resolução alternativa de conflitos)
AgR	Agravo Regimental
ANA	Agência Nacional de Águas
ANAMMA	Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente
ANOREG/BR	Associação dos Notários e Registradores do Brasil
APA	Área de Proteção Ambiental
APP	Área de Preservação Permanente
Art.	Artigo
Arts.	Artigos
Bras.	Brasileira
CADH	Convenção Americana de Direitos Humanos
CAPES	Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CC	Código Civil
CCR	Câmara de Coordenação e Revisão
CDC	Código de Defesa do Consumidor – Lei nº 8.078/1990
CE	Comunidade Europeia
CENPROT	Central Nacional de Serviços Eletrônicos dos Tabeliães de Protesto de Títulos
CENSEC	Central Notarial de Serviços Eletrônicos Compartilhados
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF	Constituição Federal
CGJ	Corregedoria Geral da Justiça
CGTI	Coordenação Geral de Tecnologia da Informação e Informática
Cia.	Companhia
CIDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNM	Código Nacional de Matrículas
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público

CNNR/RS	Consolidação Normativa Notarial e Registral do Rio Grande do Sul
Coaf	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
Cons.	Conselheiro
COVID-19	<i>Corona Virus Disease</i> – Doença Do Coronavírus
CPC	Código de Processo Civil
CRC	Central de Informações de Registro Civil das Pessoas Naturais
CRF	Certidão de Regularização Fundiária
CSMSP	Conselho Superior da Magistratura do Tribunal de Justiça de São Paulo
DataJud	Base Nacional de Dados do Poder Judiciário
DESCA	Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais
<i>DJe</i>	Diário da Justiça eletrônico
DP	<i>Design Principles</i> (princípios de desenho)
DSIS	Departamento de Coordenação do Sisnama
EC	Emenda Constitucional
Endes	Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
ETEP	Espaço Territorial Especialmente Protegido
<i>EU</i>	<i>European Union</i> (União Europeia).
E-gov	Governo Eletrônico
FGV	Fundação Getúlio Vargas
IA	Inteligência Artificial
IAC	Incidente de Assunção de Competência
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICP	Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira
IMK	Iniciativa de Mercado de Capitais
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
Irib	Instituto de Registro Imobiliário do Brasil
ITBI	Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis
ITR	Imposto Territorial Rural
j.	juízo

JBRJ	Jardim Botânico do Rio de Janeiro
LC	Lei Complementar
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
LNR	Lei dos Notários e Registradores – Lei nº 8.935/1994
LRP	Lei de Registros Públicos – Lei nº 6.015/1973
MC	Medida Cautelar
Min.	Ministro
MMA	Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima
MP	Medida Provisória
MPF	Ministério Público Federal
MS	Mato Grosso do Sul
MSC	Mensagem do Poder Executivo
MT	Mato Grosso
NSCGJSP	Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo
OC	Opinião Consultiva
ODR	<i>Online Dispute Resolution</i> (resolução eletrônica de conflitos)
ODS	Objetivo de Desenvolvimento Sustentável
OEA	Organização dos Estados Americanos
OGM	Organismo Geneticamente Modificado
ONG	Organização Não Governamental
ONR	Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico
ONU	Organização das Nações Unidas
§	Parágrafo
P.ex.	Por exemplo
PAMGIA	Plataforma de Análise e Monitoramento Geoespacial da Informação Ambiental
PDF	<i>Portable Document Format</i> (formato de documento portátil)
PDPJ	Plataforma Digital do Poder Judiciário
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PECS	Política de Educação para o Consumo Sustentável
PEEPIN	Assistência Primária à Saúde: Práticas Multiprofissionais e Interdisciplinares
PL	Projeto de Lei
PLS	Plano de Logística Sustentável
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente

PNMC	Política Nacional sobre Mudança do Clima
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PP	Pedido de Providências
PPCDAm	Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal
PPGD	Programa de Pós-Graduação em Direito
Proveg	Política Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa
RCPJ	Registro Civil das Pessoas Jurídicas
RCPN	Registro Civil das Pessoas Naturais
RD	Real Decreto
RE	Recurso Extraordinário
Rel.	Relator
REsp	Recurso Especial
Reurb	Regularização Fundiária Urbana
RJ	Rio de Janeiro
RL	Reserva Legal
RPPN	Reserva Particular do Patrimônio Natural
RS	Rio Grande do Sul
RTD	Registro de Títulos e Documentos
SAIC	Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental
SC	Santa Catarina
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
Serp	Sistema Eletrônico dos Registros Públicos
SIDH	Sistema Interamericano de Direitos Humanos
SIGEF	Sistema de Gestão Fundiária
SINIMA	Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente
SINIR+	Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos
SIRA	Sistema Integrado de Recuperação de Ativos
SIRC	Sistema de Informações do Registro Civil
SireneJud	Painel interativo nacional de dados ambiental e interinstitucional
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SNUC	Sistema Nacional das Unidades de Conservação
SOA	Arquitetura Orientada a Serviços
SP	São Paulo

SREI	Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
T.	Turma
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TCU	Tribunal de Contas da União
TEDH	Tribunal Europeu de Direitos Humanos
TI	Tecnologia da Informação
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
TJ	Tribunal de Justiça
TJSP	Tribunal de Justiça de São Paulo
UCS	Universidade de Caxias do Sul
UIF	Unidade de Inteligência Financeira
UEL	Universidade Estadual de Londrina
UNEP	<i>United Nations Environment Programme</i> (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente)

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	24
2	O DIREITO-DEVER DA INFORMAÇÃO AMBIENTAL: UMA ABORDAGEM À LUZ DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE	32
2.1	O DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA	36
2.1.1	A consideração do meio ambiente como bem jurídico constitucional e seus reflexos sobre a ordem jurídica brasileira	36
2.1.2	Os atuais desafios da sustentabilidade ambiental.....	41
2.1.3	A multidimensionalidade do direito fundamental ao meio ambiente: nasce o direito à informação ambiental.....	45
2.2	A INFORMAÇÃO AMBIENTAL NO MARCO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA PESSOA HUMANA: SUA POSIÇÃO NA TRÍADE DOS DIREITOS AMBIENTAIS PROCEDIMENTAIS	50
2.2.1	Acesso à informação ambiental	51
2.2.2	Participação pública na tomada de decisões ambientais.....	59
2.2.3	Acesso à justiça ambiental	64
2.3.	A INFORMAÇÃO AMBIENTAL NO MARCO DOS DEVERES INSTRUMENTAIS DO ESTADO: EFEITOS DE SUA INSERÇÃO NO CONTEXTO DA PROTEÇÃO DO BEM JURÍDICO AMBIENTAL PELOS PODERES PÚBLICOS	68
2.3.1	A remodelação das funções do Estado frente aos novos direitos ambientais procedimentais: a cooperação pública aberta como novo paradigma de atuação interinstitucional	69
2.3.2	Políticas públicas ambientais no Brasil: necessidade de uma participação plural em sua elaboração	77
2.3.3	Os arranjos institucionais do federalismo cooperativo em matéria ambiental e suas consequências sobre o direito-dever da informação ambiental	82
3	O REGISTRO DE IMÓVEIS: O PAPEL DA ATIVIDADE JURÍDICA DO OFICIAL REGISTRADOR NA PRODUÇÃO DE INFORMAÇÃO AMBIENTAL	

JURIDICAMENTE QUALIFICADA.....	89
3.1 O REGISTRO DE IMÓVEIS: SUA MISSÃO CONSTITUCIONAL DE ENTE GARANTIDOR DA INVIOABILIDADE DO DIREITO DE PROPRIEDADE	90
3.1.1 Fundamentos constitucional e legal de sua existência e posição no Sistema de Registros Públicos	91
3.1.2 Princípios que orientam a atividade registral imobiliária	95
3.1.3 Tendências do tratamento normativo de sua atuação: desjudicialização, deslegalização e digitalização	98
3.2 A ATIVIDADE JURÍDICA DO REGISTRADOR DE IMÓVEIS: O EXERCÍCIO DE UM PODER DE ESTADO	104
3.2.1 Qualificação registral: função, estrutura e limites.	105
3.2.2 Comunicações administrativas aos Poderes Públicos	109
3.2.3 Controle da atividade jurídica do Registrador de Imóveis pelo Poder Judiciário.....	112
3.3 A PRODUÇÃO DE INFORMAÇÃO AMBIENTAL JURIDICAMENTE QUALIFICADA PELO REGISTRO DE IMÓVEIS: ATOS DE REGISTRO E DE AVERBAÇÃO PREVISTOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO ...	114
3.3.1 Servidões Ambientais	115
3.3.2 Reserva Legal e o problema envolvendo o Cadastro Ambiental Rural.....	117
3.3.3 Regularização fundiária urbana	120
3.3.4 Outros atos de registro e de averbação previstos em normas estaduais, criados pela jurisprudência e sugeridos pela doutrina	123
3.3.4.1 Tombamento	123
3.3.4.2 Áreas e águas contaminadas	125
3.3.4.3 Autos de infração ambiental, ações judiciais e termos de ajustamento de conduta.....	130
3.3.4.4 Espaços territoriais especialmente protegidos	132
4 AMPLIANDO O CONTRIBUTO DO REGISTRO DE IMÓVEIS ÀS AÇÕES ESTATAIS DE DEFESA E PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE	136
4.1 O EIXO TEMÁTICO DO ACESSO À JUSTIÇA: A FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA NO CERNE DA EXPANSÃO DA ATUAÇÃO DO REGISTRO DE IMÓVEIS NOS QUADROS DO SISTEMA BRASILEIRO DE JUSTIÇA MULTIPORTAS.....	137

4.1.1 O papel das serventias extrajudiciais na desjudicialização do direito de acesso à Justiça	139
4.1.2 A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e o dever de motivação dos atos administrativos.....	144
4.1.3 O Registro de Imóveis em procedimentos desjudicializados: o aumento da importância da qualificação registral.....	147
4.2 O EIXO TEMÁTICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: A COMUNICAÇÃO ADMINISTRATIVA NO CERNE DAS INTERAÇÕES ENTRE OS REGISTROS PÚBLICOS E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	151
4.2.1 O Registro Civil das Pessoas Naturais e as políticas públicas de fortalecimento da cidadania	153
4.2.2 Os Registros de Imóveis e as políticas públicas habitacionais e de regularização fundiária.....	156
4.2.3 A fundamentalidade material do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como pauta axiológica a orientar uma atuação mais integrada dos Poderes Públicos em ações e políticas públicas ambientais	160
4.3 ONDE OS EIXOS TEMÁTICOS SE CONVERGEM: PROPOSTAS PARA UMA MAIOR SINERGIA ENTRE O REGISTRO DE IMÓVEIS E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	164
4.3.1 Averbação da reserva legal na matrícula imobiliária	165
4.3.2 Notas fundamentadas de deferimento, em procedimentos de regularização fundiária, enviadas aos órgãos ambientais e Poderes Públicos.....	171
4.3.3 Averbação de atos de conteúdo ambiental na matrícula imobiliária.....	176
4.3.4 Comunicação dos registros e averbações em matéria ambiental aos órgãos públicos diretamente interessados	184
4.3.5 Integração do Registro de Imóveis ao SINIMA: fortalecendo a interação informacional interinstitucional.....	189
5 CONCLUSÕES.....	199
REFERÊNCIAS.....	206
APÊNDICE A – MAPA DO PROGRAMA DE PESQUISA	230
APÊNDICE B – PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DE PROVIMENTO DO CNJ (NORMA DO PODER JUDICIÁRIO).....	231

APÊNDICE C – PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DE LEIS FEDERAIS (NORMAS DO PODER LEGISLATIVO).....	232
APÊNDICE D – PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DE PORTARIA DO CNJ (NORMA DO PODER JUDICIÁRIO).....	234
APÊNDICE E – PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DE PORTARIA DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA (NORMA DO PODER EXECUTIVO).....	235

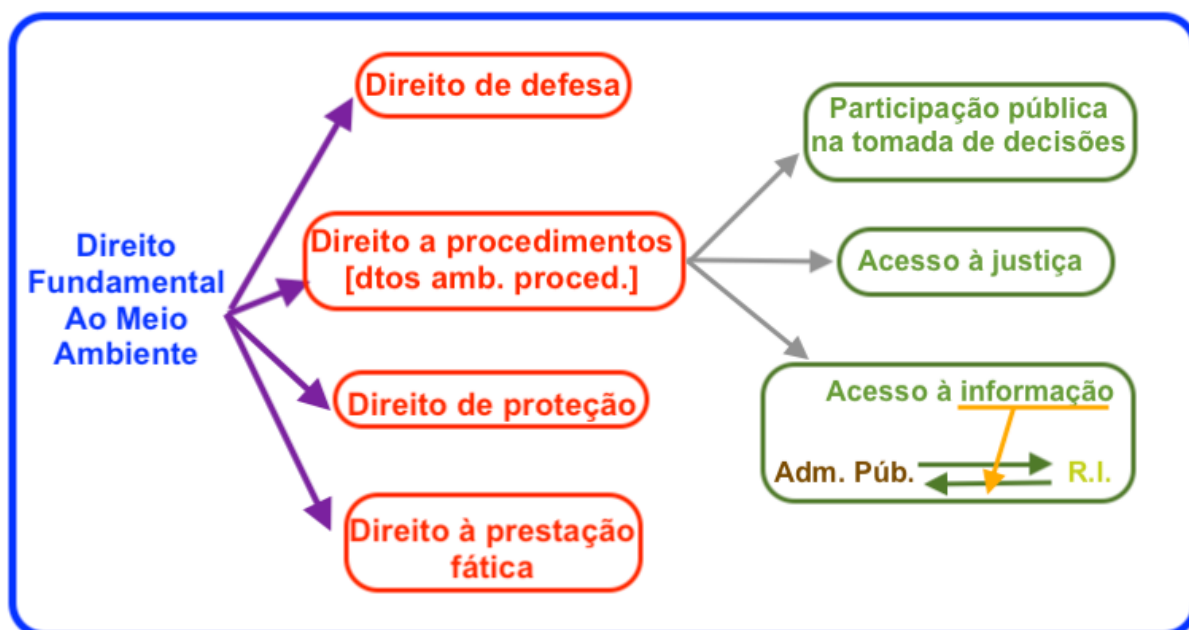
1 INTRODUÇÃO

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida foi elevado, pela Constituição de 1988, à categoria de direito fundamental, fazendo surgir um complexo de deveres estatais visando à sua defesa e proteção.

Trata-se de um direito humano complexo, de caráter multidimensional, apresentando, dentre suas vertentes, o direito a procedimentos: direito de acesso à informação ambiental, direito de participação pública na tomada de decisões e direito de acesso à justiça ambiental. Dentro dessa tríade, a informação ambiental destaca-se como importante elemento a subsidiar a atuação dos Poderes Públicos nas ações de defesa e proteção do meio ambiente, sendo que o Registro de Imóveis pode funcionar como vetor institucional de relevância no fornecimento de tais informações ambientais.

É desse contexto que surge o tema para a realização do presente trabalho: a investigação científica do contributo do Registro de Imóveis às ações estatais de defesa e proteção do meio ambiente. O fio condutor a unir ambos os sujeitos – Registro de Imóveis, de um lado; e Administração Pública, de outro lado – é representado pela informação ambiental. O recorte temático da área de atuação da pesquisa está graficamente exposto na figura abaixo:

Figura 1 – Recorte temático da área de atuação da tese



Fonte: elaborado pelo autor

A área de pesquisa do presente trabalho está situada no espaço demarcado pelo retângulo verde abarcado pela expressão “acesso à informação”, no canto inferior direito da imagem acima. O problema de pesquisa está localizado nas particulares interações entre a Administração Pública e o Registro de Imóveis nos quadrantes da informação ambiental, produzida pelo Registro de Imóveis e fornecida à Administração Pública para fins de subsidiar a ação do Estado de defesa e proteção do meio ambiente.

Em face dessa delimitação temática, a informação ambiental não será analisada sob a perspectiva das relações privadas, através, por exemplo, do exame do direito à informação ambiental na relação de consumo. Outro ponto importante sobre o recorte temático diz respeito ao próprio tratamento da informação ambiental nas relações entre o Poder Público e o Registro de Imóveis. A informação ambiental será objeto predominante de análise enquanto produto resultante da ação do Registro de Imóveis, mais particularmente de sua atividade jurídica, e não enquanto produto resultante da ação do Estado (dos Poderes Legislativo, Executivo ou Judiciário).

O foco do trabalho gira em torno das contribuições que o Registro de Imóveis pode prestar para subsidiar a atuação dos Poderes Públicos em matéria ambiental. Essas contribuições não envolvem apenas a produção da informação ambiental em si mesma considerada, mas abrangem também outros atos ligados a ela, como a atividade de comunicação administrativa dessa informação ambiental aos Poderes Públicos. Daí a justificativa para o título que norteia esse trabalho, que contém esses dois elementos – informação ambiental juridicamente qualificada e comunicação administrativa – que integram o contributo do Registro de Imóveis às ações estatais de defesa e proteção do meio ambiente.

Assim, o problema de pesquisa da presente tese está centralizado em torno da seguinte pergunta: de que modo a atividade jurídica realizada pelo Registrador de Imóveis no Brasil pode contribuir para subsidiar as ações dos Poderes Públicos de defesa e proteção do meio ambiente?

Diante do problema de pesquisa formulado, e considerando que a informação ambiental é um direito-dever essencial para assegurar o direito fundamental ao meio ambiente, foi levantada inicialmente a hipótese de que a atividade jurídica realizada pelo Registrador de Imóveis, na prática de atos de seu ofício pertinentes à propriedade imobiliária e que tenham conteúdo ambiental, produz uma informação ambiental juridicamente qualificada. Ela está representada graficamente na figura abaixo:

Figura 2 – Hipótese



Fonte: elaborado pelo autor

O objetivo geral do trabalho é construir uma tese que use a potencialidade do Registro Público de Imóveis, particularmente de sua atividade jurídica, para a produção e transmissão de informações ambientais juridicamente qualificadas ao Poder Público, contribuindo para que esse último cumpra, com maior efetividade, seus deveres instrumentais ambientais quanto à formulação de ações de defesa e proteção do meio ambiente. Já os objetivos específicos são:

- (a) abordar o direito-dever da informação ambiental à luz do direito fundamental ao meio ambiente;
- (b) investigar a atividade jurídica do Registrador de Imóveis no Brasil, tanto sob a perspectiva da qualificação jurídica quanto sob o viés das comunicações administrativas;
- (c) examinar as forças motrizes que têm fundamentado a ampliação da participação do Sistema de Registros Públicos (enquanto gênero, no qual o Registro de Imóveis é uma espécie) no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente quanto ao seu crescente papel nos temas do acesso à Justiça e das políticas públicas de promoção de direitos fundamentais;
- (d) gerar reflexões e propor alternativas para que o Registro de Imóveis, em suas atividades jurídicas de produção e transmissão de informação ambiental juridicamente qualificada, possa cooperar de maneira mais eficaz junto à Administração Pública na formulação de ações de defesa e proteção do meio ambiente.

A tese justifica-se pela necessidade de uma maior aproximação e integração científica do Direito Registral Imobiliário ao Direito Ambiental (e, por conseguinte, do Registro de Imóveis à Administração Pública Ambiental), a fim de que os instrumentos teóricos que subsidiam a atuação do Registro de Imóveis, em especial os princípios da qualificação registral e da publicidade, possam auxiliar na elaboração de ações estatais de defesa e proteção do meio ambiente.

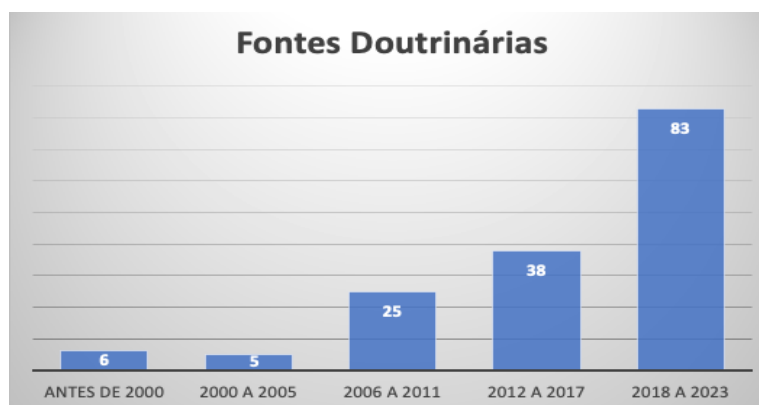
Quanto à metodologia, usou-se uma abordagem analítica, conceitual e normativa, com o emprego de técnicas de pesquisa documental e bibliográfica. Nesse ponto, o procedimento metodológico começou a partir de uma pesquisa em dois bancos de dados mantidos pela CAPES: o Catálogo de Teses e Dissertações e o Portal de Periódicos, além de outras bases de dados, como bibliotecas. O objetivo era buscar fontes bibliográficas para embasar a pesquisa científica que se pretendia realizar, bem como diligenciar sobre a eventual existência de trabalho científico que versasse sobre o tema objeto desse trabalho, a fim de garantir a originalidade da tese.

Embora não tenha sido encontrado trabalho monográfico tampouco artigo científico tratando sobre o tema objeto dessa tese, no recorte temático ora proposto, foram encontradas diversas referências, dentre artigos de periódicos revisados por pares, Dissertações, Teses e livros, além de decisões proferidas por tribunais e atos normativos, que trabalhavam aspectos que tinham alguma ligação com o tema principal dessa pesquisa.

Essas fontes foram previamente analisadas com base, dentre outros, em dois critérios. Primeiro, quanto à sua pertinência com o tema central dessa pesquisa, de modo a selecionar apenas as fontes que pudessem contribuir de modo mais efetivo à construção das ideias presentes na tese. Segundo, quanto à sua atualidade, dando-se preferência a Teses, Dissertações, artigos revisados por pares e publicados em periódicos, e livros, publicados nos últimos 5 (cinco) anos, ou seja, no período de 2018 a 2023, sem prejuízo da seleção de textos clássicos cujo valor das ideias se prolonga no tempo e no espaço, e cuja atualização não tenha se dado no último quinquênio.

Assim, para compor o programa de pesquisa, foram selecionadas 157 (cento e cinquenta e sete) fontes bibliográficas, das quais 83 (oitenta e três) foram publicadas nos últimos 5 (cinco) anos, de 2018 a 2023, o que corresponde a aproximadamente 52% (cinquenta e dois por cento) do material doutrinário selecionado.

Gráfico 1 – Fontes Doutrinárias

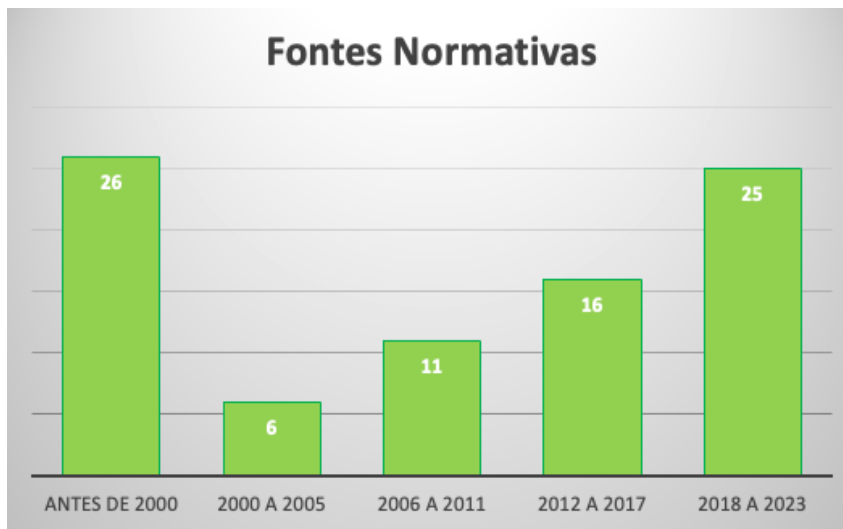


Fonte: elaborado pelo autor

Da perspectiva qualitativa, a tese, pertencente às Ciências Jurídicas, procura dialogar com saberes e ramos de outras Ciências. Assim, foram usados referenciais teóricos oriundos de Ciências como a Sociologia, a Economia e a Ciência Política, de modo a pensar e refletir sobre o tema dessa tese também a partir de um enfoque multidisciplinar e multiprofissional.

Os mesmos critérios de pertinência temática e de atualidade foram usados para a escolha das fontes documentais. Isso resultou na seleção de 84 (oitenta e quatro) documentos legislativos, que contemplam uma variedade de atos normativos que vão desde atos infralegais, normas produzidas por todos os três Poderes da República Federativa do Brasil (Legislativo, Executivo e Judiciário), até documentos produzidos no âmbito do Direito Internacional. Desse total, 25 (vinte e cinco) textos normativos – ou cerca de 30% (trinta por cento) – foram produzidos nos últimos 5 (cinco) anos. A distribuição temporal das fontes documentais consultadas encontra-se representada no gráfico abaixo:

Gráfico 2 – Fontes Normativas

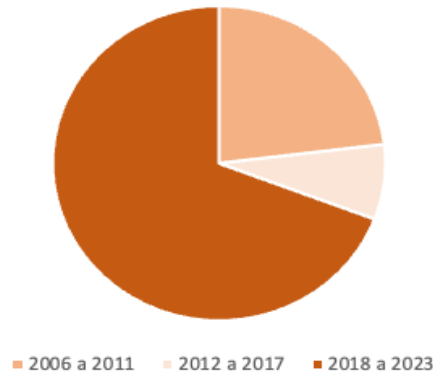


Fonte: elaborado pelo autor

E, quanto às fontes jurisprudenciais, foram selecionados 13 (treze) acórdãos para sustentar os argumentos expostos ao longo da pesquisa, a grande maioria proveniente de Tribunais Superiores brasileiros (STF e STJ) e de Cortes Internacionais de Justiça (CIDH e TEDH). Neles também foi respeitado o critério da atualidade, sendo 70% (setenta por cento) proferidos nos últimos 5 (cinco) anos.

Gráfico 3 – Fontes Jurisprudenciais

Fontes Jurisprudenciais



Fonte: elaborado pelo autor

Todas as fontes selecionadas, tanto as de caráter documental quanto as de caráter bibliográfico, estão contempladas no item Referências, ao final desse trabalho, juntamente com as fontes doutrinárias e demais referências usadas.

Além disso, procurou-se construir uma tese que contemplasse os elementos colhidos durante as vivências e aprendizagens auferidas durante o transcurso do Programa de Doutorado em Direito da Universidade de Caxias do Sul. Isso inclui não apenas o aproveitamento de ideias obtidas a partir das disciplinas cursadas, mas também reflexões teóricas desenvolvidas com fundamento em artigos científicos, Dissertações e Teses produzidas no âmbito do PPGD da UCS, além de elementos colhidos da *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, produzida por esse Programa. Em função disso, a tese foi construída também a partir de 18 (dezoito) referências doutrinárias de docentes e discentes do Programa, que inspiraram muitas das discussões teóricas desenvolvidas ao longo do presente trabalho.

A partir do estudo dos materiais bibliográficos e documentais coletados, a tese foi estruturada através de um sequenciamento lógico, concatenado, simétrico e encadeado de ideias, argumentos e linhas de raciocínio, onde a concepção e a construção de cada unidade de texto – capítulo (seção primária), seção (seção secundária), subseção (seção terciária) e item (seção quaternária) – pudessem tanto (a) serem justificadas a partir de suas unidades antecedentes quanto (b) também justificarem a concepção e a construção das unidades subsequentes. O raciocínio científico, para a construção de muitas das linhas de raciocínio usadas ao longo do trabalho, foi o dedutivo, partindo-se de considerações e argumentos gerais até chegar a considerações e argumentos específicos.

Tudo isso resultou numa investigação científica estruturada em três capítulos, com cada capítulo contendo três seções, e cada seção, por sua vez, contendo, em média, três subseções. O primeiro capítulo tem como foco o estudo da informação ambiental. O segundo capítulo

centraliza sua abordagem na instituição do Registro de Imóveis. Finalmente, o terceiro capítulo trata do exame da ampliação das contribuições do Registro de Imóveis na formulação de ações estatais de defesa e proteção do meio ambiente. Essa ampliação é verificável pela existência de duas forças motrizes, presentes no ordenamento jurídico e que têm direcionado a remodelagem institucional das serventias extrajudiciais dentro dos quadros do Estado Democrático de Direito brasileiro.

Tais forças motrizes são distintas por atuarem em eixos temáticos separados e autônomos, mas que, no âmbito da proteção jurídica ao meio ambiente, convergem e fornecem o embasamento teórico necessário para as propostas que foram desenvolvidas.

O primeiro pilar de expansão do protagonismo do Registro de Imóveis nos quadros institucionais do Estado Democrático de Direito brasileiro é o seu papel de destaque dentro do movimento de desjudicialização, na particular arena da ampliação do direito de acesso à Justiça.

Já o segundo eixo temático que sustenta a ampliação do protagonismo do Registro de Imóveis no ordenamento jurídico brasileiro consiste nas interações cada vez mais frequentes entre os Registros Públicos e a Administração Pública, no desenvolvimento de políticas públicas de promoção dos direitos fundamentais, sobretudo os de cunho social.

Por fim, a última seção do último capítulo desenvolve propostas para que haja uma maior sinergia entre o Registro de Imóveis e a Administração Pública, a fim de se conferir uma tutela mais efetiva ao meio ambiente, dar concreção aos princípios constitucionais, ambientais e registrais e, dessas forma, contribuir para o fortalecimento do Estado Socioambiental de Direito em nosso país.

A busca por um procedimento metodológico em que cada elemento presente no trabalho – capítulo, seção e subseção – pudesse não só ser justificado pela existência de um elemento antecedente que lhe desse causa, mas também originar um elemento conseqüente como fruto do raciocínio desenvolvido em etapas anteriores, pode ser melhor visualizado pela leitura do Mapa do Programa de Pesquisa. Ele consta no Apêndice A dessa tese e permite, de modo gráfico e ilustrativo, a visualização das linhas de raciocínio (com o uso das cores verde, laranja, marrom e azul) que foram criadas a partir da concepção de cada unidade de texto (item, subseção, seção e capítulo), que conduziram a construção das ideias e dos argumentos cientificamente usados para dar sustentação à tese defendida.

A informação ambiental, fio condutor (representada em cor verde na figura contida no Apêndice A) a ligar o Registro de Imóveis com a Administração Pública, é inicialmente analisada, no primeiro capítulo, tanto sob o marco dos direitos fundamentais da pessoa humana

quanto sob o marco dos deveres instrumentais do Estado. Posteriormente, ela volta a ser analisada sob a específica confluência do Registro de Imóveis no segundo capítulo.

De se turno, a atividade jurídica do Registrador de Imóveis – suas contribuições jurídicas (cor marrom na figura do Apêndice A) – se decompõe em qualificações registrais e comunicações administrativas, objetos, respectivamente, das subseções 3.2.1 e 3.2.2 do segundo capítulo. Essas atividades geram núcleos de interações entre os Registros de Imóveis e a Administração Pública, fundamentando, a partir daí, os eixos temáticos explorados no terceiro capítulo, na seção 4.1, que se conecta (por meio da linha laranja na figura contida no Apêndice A) à subseção 3.2.1; e na seção 4.2, que se conecta (por linha de igual cor) à subseção 3.2.2.

Finalmente, esses três elementos – Contribuições Jurídicas (cor marrom), Registro de Imóveis (cor azul) e Meio Ambiente (cor verde) – são retomados e convergidos, na seção 4.3, para a criação de propostas visando a fortalecer a interação interinstitucional entre os Registros Imobiliários e a Administração Pública. Tudo está graficamente exposto no Apêndice A, ao final dessa tese, permitindo uma visualização, em página única, de todas as linhas de raciocínio que fundamentaram a arquitetura do trabalho, bloco por bloco.

Ao se proporem reflexões, assim, sobre o contributo do Registro de Imóveis às ações estatais de defesa e proteção do meio ambiente, a presente tese atende à linha de pesquisa “Direito Ambiental, Políticas Públicas e Desenvolvimento Socioeconômico”, área de concentração “Direito Ambiental e Sociedade”, do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul (UCS). Isso ocorre porque a tese pretende contribuir para o debate sobre o desenvolvimento sustentável, por meio de uma gestão eficiente e democrática do bem ambiental, envolvendo uma cooperação interinstitucional informacional dialógica e aberta, no espaço público das interações entre o Registro de Imóveis e a Administração Pública.

2 O DIREITO-DEVER DA INFORMAÇÃO AMBIENTAL: UMA ABORDAGEM À LUZ DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE

Erigido como direito fundamental pela Carta de 1988, o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida exige, em contrapartida, por parte da coletividade e do Estado, um conjunto de ações destinadas a protegê-lo e a conservá-lo, não somente para a presente, mas também para as futuras gerações. A capacidade de cumprir com as necessidades do presente sem comprometer as das gerações futuras é sintetizada na ideia de sustentabilidade e, como bem afirmam Steinmetz e Henz, “a concretização do direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado passa pelo desafio de se integrar adequadamente e sem hierarquização prévia os eixos social, ambiental e econômico”.¹

O direito fundamental ao meio ambiente faz surgir, então, um complexo de direitos e deveres de natureza ecológica. Uma das dimensões prestacionais do dever de proteção ambiental incumbido aos Poderes Públicos se materializa por meio da realização de políticas públicas ambientais. E uma das maneiras de aprimorar as políticas públicas ambientais se dá por meio do fornecimento, aos Poderes Públicos, de informações ambientais juridicamente qualificadas, que podem se originar tanto de instituições privadas quanto de instituições públicas, dentre as quais se inclui o Registro de Imóveis.

Assim, dentro do contexto das interações que se desenrolam entre Registros Públicos de Imóveis e a Administração Pública quanto ao compartilhamento das informações ambientais, torna-se necessário fazer, previamente, uma abordagem da informação ambiental, na sua dúplice posição de direito-dever, isto é, de direito dos cidadãos e dever do Estado, à luz do direito fundamental ao meio ambiente.

Esse é o objeto desse primeiro capítulo: examinar o direito-dever da informação ambiental à luz do direito fundamental ao meio ambiente. Esse exame será feito em três seções. Na primeira, será abordado o direito fundamental ao meio ambiente na sociedade contemporânea atual, desde uma perspectiva internacional até o contexto brasileiro, bem como os fundamentos que deram origem ao nascimento do direito à informação ambiental. Na segunda seção, a informação ambiental será tratada no marco dos direitos fundamentais da pessoa humana, particularmente no âmbito de sua posição na tríade dos direitos ambientais

¹ STEINMETZ, Wilson Antônio; HENZ, Bruno Gabriel. O princípio constitucional do desenvolvimento sustentável: conteúdo e estrutura à luz das interpretações e da teoria dos princípios. **Revista da Ajuris**, v. 128, 2012, p. 332.

procedimentais. Finalmente, a terceira seção tratará da informação ambiental no marco dos deveres instrumentais do Estado, com particular enfoque no exame dos efeitos da sua inserção no contexto da proteção do bem jurídico ambiental pelos Poderes Públicos.

Preliminarmente, porém, far-se-á uma breve abordagem do estado da arte das interações informacionais entre o Registro de Imóveis e a Administração Pública na proteção ambiental no Brasil, a fim de situar, no tempo e no espaço, o tema dentro do atual estágio do desenvolvimento científico.

O tema tratado no presente trabalho envolve uma conexão entre os ramos do Direito Ambiental e do Direito Registral Imobiliário, visando à defesa e proteção do meio ambiente. Essa conexão está fundamentada pela necessidade de dar concreção aos princípios constitucionais fundamentais, tais como o princípio da vedação do retrocesso em matéria ambiental e o princípio da publicidade ambiental.

Tem-se, como uma espécie de fio condutor a unir essas diferentes áreas do Direito, a informação ambiental, juridicamente qualificada, isto é, produzida, publicitada, armazenada e transmitida, do Registro de Imóveis para a Administração Pública. Essa interação entre diferentes sujeitos na esfera ambiental tem como parâmetro a cooperação pública aberta interinstitucional, que enseja uma atuação integrada e horizontalizada de diferentes instituições, visando à elaboração de ações estatais ambientais no sistema jurídico brasileiro.

O tema das interações entre Registro de Imóveis e Administração Pública na proteção do meio ambiente tem sido objeto de alguns estudos ao longo dos últimos anos, especialmente a partir de 2020. Como dito na Introdução desse trabalho, para a busca de referenciais teóricos doutrinários a respeito do tema, foram usadas as bases de dados da CAPES (Catálogo de Teses e Dissertações e Portal de Periódicos), além de pesquisas em outras bases (como Google Scholar e bibliotecas).

Essa pesquisa inicial resultou na localização, para compor o estado da arte do objeto central do trabalho, de cerca de 15 (quinze) trabalhos, entre artigos científicos revisados por pares, Dissertações de Mestrado e Teses de Doutorado (todos mencionados nas Referências, ao final desse trabalho), que examinam aspectos associados, de algo modo, ao objeto dessa pesquisa. Desse material, foram encontradas três obras principais, que abordam diretamente o tema pesquisado – interações entre Registro de Imóveis e Administração Pública na proteção do meio ambiente – e formam, portanto, o núcleo do estado da arte atualizado da pesquisa científica sobre o tema. Porém, o enfoque de tais estudos tem sido prioritariamente dirigido mais à publicização das informações ambientais na matrícula do imóvel, e menos às

contribuições que o Registrador Imobiliário pode fornecer à Administração Pública nas ações dessa última em defesa e proteção do meio ambiente.

Nesse contexto, a Tese de Doutorado de Silva, defendida na Univali em 2020², buscou examinar a existência de uma base principiológica comum entre o Direito Registral Imobiliário e o Direito Ambiental, que pudesse servir de base para “legitimar dogmaticamente a inscrição das informações ambientais nas matrículas dos imóveis”.³ Silva aborda a importância da informação ambiental como o elo a fazer a conexão entre a Administração Pública e o Registro de Imóveis, porém, com o enfoque voltado para a inscrição de tais informações na matrícula imobiliária.⁴

De seu turno, a Tese de Doutorado de La Flor⁵, defendida em 2021 na Universidade de Caxias do Sul, foca sua abordagem, das interações entre o Direito Registral Imobiliário e o Direito Ambiental, a partir da perspectiva da sustentabilidade da informação ambiental. Referida autora conclui que o Brasil “não possui informação ambiental sustentável no que toca à sua caracterização como Estado socioambiental de Direito, uma vez que a informação [...] materialmente perfectibilizada depende da sua averbação no Registro de Imóveis”,⁶ e essa averbação nem sempre ocorre.

Por último, o artigo científico de Ferri e Miron, publicado no final de 2021 na Revista de Direito Imobiliário,⁷ examina os atos normativos infralegais publicados pelas Corregedorias Extrajudiciais Estaduais de todas as unidades da federação, com o objetivo de identificar as disposições relacionadas à proteção ambiental. Tais autores identificaram a existência de discrepâncias regulatórias entre os atos normativos estaduais, o que “justificaria o tratamento do tema pelo Conselho Nacional de Justiça”,⁸ de maneira a nacionalizar e unificar as disposições a respeito do assunto.

No cenário da árvore do conhecimento e da literatura sobre o tema, a proposta da presente tese se diferencia das três obras acima citadas pelo recorte temático realizado, uma vez

² SILVA, Antonio Fernando Schenkel do Amaral e. **Registro de Imóveis e Meio Ambiente: princípios e interações em prol da sustentabilidade**. Curitiba: Alteridade, 2021.

³ SILVA, Antonio Fernando Schenkel do Amaral e, ob. cit., 2021, p. 21.

⁴ “Exsurge, então, a importância da articulação entre os órgãos estatais, a fim de que sejam instados a resolver questões relativas à melhor forma das informações ambientais adentrarem ao fôlio real, se por ordem administrativa, se por ordem judicial. Ou, talvez, a melhor solução deva vir por meio de obrigações contidas em Lei de acesso e transparência ambiental, o que imporia discutir quais alterações legislativas poderiam ser propostas para solução desses problemas, em prol da sustentabilidade” (idem, p. 25).

⁵ LA FLOR, Martiane Jaques. **Serventias de Registro de Imóveis como protagonistas da efetivação do princípio da informação ambiental sustentável**. Caxias do Sul: UCS, 2021.

⁶ Idem, p. 251.

⁷ FERRI, Caroline Feliz Sarraf; MIRON, Rafael Brum. Déficit no Registro de Imóveis: a proteção ao meio ambiente. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 91, jul.-dez. 2021, p. 11-47.

⁸ FERRI, Caroline Feliz Sarraf; MIRON, Rafael Brum, ob. cit., 2021, p. 11.

que se propõe a estudar as interações não apenas entre ramos do Direito, ou seja, entre o Direito Ambiental e o Direito Registral (como propõe Silva⁹), mas sim as interações entre sujeitos de direito, ou seja, o Registro de Imóveis e a Administração Pública.

Ademais, essas interações serão estudadas: (a) a partir da perspectiva da informação ambiental produzida através de uma atividade jurídica de Estado pelo Registrador de Imóveis (e não a partir da perspectiva da informação ambiental sob o viés da sustentabilidade, como proposta por La Flor¹⁰); (b) e (diferentemente dos quatro autores acima citados) no contexto do aumento do grau de participação das serventias extrajudiciais na formulação de políticas públicas pelo Estado. Esse aumento é verificado através da convergência de duas forças motrizes que correm em paralelo no sistema jurídico brasileiro. De um lado, o eixo temático do acesso à Justiça, em que se abordará o papel que a fundamentação jurídica vem desempenhando como elemento nuclear da expansão da atuação do Registro de Imóveis nos quadros do Sistema Brasileiro de Justiça Multiportas. E, de outro lado, no eixo temático das políticas públicas de promoção dos direitos fundamentais sociais, em que se abordará a comunicação administrativa no cerne das interações entre os Registros Públicos e a Administração Pública.

Como descrito e informado na Introdução, buscou-se conferir atualidade científica ao desenvolvimento de todo o trabalho. Assim, aproximadamente metade das referências doutrinárias usadas foi produzida nos últimos 5 (cinco) anos (2018 a 2023). Ademais, quanto às referências normativas, cerca de um terço das 84 (oitenta e quatro) referências legislativas (dentre documentos internacionais, leis federais e atos infralegais) foi produzido igualmente no último quinquênio. Isso evidencia, também, a existência de um caminhar evolutivo a apontar uma maior integração entre Registro de Imóveis e Administração Pública, no plano normativo.

Essa integração também fica demonstrada na pesquisa jurisprudencial, onde foram usadas 9 (nove) decisões jurisprudenciais produzidas no último quinquênio. Essas decisões põem em relevo que não apenas a doutrina e o legislador, mas também os Tribunais, têm procurado conferir mais ênfase na maior aproximação entre distintas esferas do Poder Público para a tutela ecológica, principalmente por meio da informação ambiental.

Objetiva-se, desse modo, construir reflexões que contribuam para o debate público acerca das interações informacionais ambientais entre Registro de Imóveis e Administração Pública e, assim, incentivar o aprimoramento de ações estatais de defesa e proteção do meio

⁹ SILVA, Antonio Fernando Schenkel do Amaral e, ob. cit., 2021.

¹⁰ LA FLOR, Martiane Jaques, ob. cit., 2021.

ambiente, por meio da valorização do Registro de Imóveis como instituição habilitada a produzir uma informação ambiental juridicamente qualificada.

2.1 O DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

Antes de abordar o direito-dever de informação ambiental sob a perspectiva de suas particulares dimensões enquanto direito (do cidadão) e, posteriormente, enquanto dever (do Estado), é preciso contextualizá-lo no quadro maior do direito ao meio ambiente. Porém, examinar o direito ao meio ambiente, sob a ótica do problema de pesquisa a ser enfrentado nesse trabalho¹¹, requer, igualmente, que sejam realizadas considerações preliminares tanto (a) sobre sua posição no elenco dos direitos fundamentais tal como normatizado na ordem jurídica brasileira; como (b) sobre os desafios que se colocam na sociedade contemporânea acerca desse direito, sobretudo sob o viés do desenvolvimento sustentável, que tem sido uma preocupação central de muitos Estados contemporâneos, incluindo o Estado brasileiro.¹²

A exposição preliminar de tais temas facilitará o entendimento dos caminhos percorridos que acabaram culminando na criação das condições normativas necessárias para que o direito fundamental ao meio ambiente pudesse dar origem ao direito procedimental à informação ambiental.

2.1.1 A consideração do meio ambiente como bem jurídico constitucional e seus reflexos sobre a ordem jurídica brasileira

Embora houvesse preocupações normativas com a proteção ao meio ambiente como bem jurídico merecedor de tutela em leis esparsas promulgadas antes de 1988, tais como a Lei Federal nº 4.771/1965 (Código Florestal) e a Lei Federal nº 6.938/1981, que criou a Política Nacional do Meio Ambiente, foi somente com a Constituição Federal de 1988 que o meio

¹¹ O problema de pesquisa está centralizado em torno da seguinte pergunta: de que modo a atividade jurídica realizada pelo Registrador de Imóveis no Brasil pode contribuir para subsidiar a ação do Poderes Públicos de defesa e proteção do meio ambiente, e, assim, fortalecer o Estado Socioambiental de Direito em nosso país?

¹² “Em um contexto de vulnerabilidade existencial do ser humano, provocada pelos acentuados níveis de degradação ecológica e exclusão social, o princípio do desenvolvimento sustentável emerge como um critério normativo apto a reorientar o paradigma hegemônico de desenvolvimento e a guiar a construção de uma nova racionalidade econômica, harmonizada com os ideais de justiça ambiental e social” (STEINMETZ, Wilson Antônio; HENZ, Bruno Gabriel, ob. cit., 2012, p. 336).

ambiente foi alçado à categoria de bem jurídico com *status* constitucional, com um regramento jurídico específico em seu art. 225, inclusive como reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar o Mandado de Segurança (MS) n° 22.164.¹³

Examinando-se a evolução da legislação brasileira protetiva do meio ambiente, constata-se que ela passou por três fases distintas. Em um primeiro momento, a legislação brasileira procurou proteger o meio ambiente como bem jurídico dotado de valor, mas subordinado a outros interesses e direitos (como a propriedade, saúde pública, ordem econômica etc.)¹⁴.

Num segundo momento, o meio ambiente foi elevado à categoria de bem jurídico autônomo. Tal se deu através do marco normativo delineado pela Lei n° 6.938/1981, como informam Fensterseifer e Sarlet:

Uma das principais conquistas trazidas pelo nosso “Código Ambiental” (Lei n° 6.938/81) foi justamente reconhecer o meio ambiente (ou seja, os seus elementos naturais e humanos ou sociais) como um bem jurídico autônomo digno de proteção. O patrimônio ecológico (por exemplo, a qualidade, o equilíbrio e a segurança ambientais) passou a ser considerado como um fundamento em si para justificar a regulação jurídica do uso dos recursos naturais, não havendo mais necessidade de se recorrer a outros interesses e direitos (saúde pública, ordem econômica, propriedade etc.), como se verificava de forma preponderante na legislação brasileira precedente.¹⁵

A crescente importância do bem jurídico ambiental foi, então, consolidada com a Constituição de 1988, que elevou o *status* do meio ambiente de bem jurídico autônomo infraconstitucional a bem jurídico autônomo constitucional, por meio de sua inclusão no rol dos direitos fundamentais, no esteio de um movimento que já vinha ocorrendo em âmbito internacional, quanto à afirmação do direito ao meio ambiente na gramática dos direitos

¹³ “O direito à integridade do meio ambiente – típico direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social. Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade” (STF, MS 22.164, rel. min. Celso de Mello, j. 30.10.1995, DJ de 17.11.1995).

¹⁴ Peccatiello informa que, até a década de 70 do Século XX, as políticas públicas destinadas à proteção ambiental estiveram submetidas “quase que exclusivamente aos anseios econômicos, os quais preconizavam a industrialização e o progresso” (PECCATIELLO, Ana Flávia Oliveira. Políticas públicas ambientais no Brasil: da administração dos recursos naturais (1930) à criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 24, jul.-dez. 2011, p. 81).

¹⁵ FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. **Governança judicial ecológica e direitos ambientais de participação**, 2021, posição 277 [eBook Kindle].

humanos. No plano global, cita-se, como exemplo, a Conferência de Estocolmo, organizada pela Organização das Nações Unidas em 1972, que resultou na produção da respectiva Declaração de Estocolmo, que representou um marco na conscientização ambiental da opinião pública internacional. Embora ostentasse a natureza jurídica de *soft law*, a Declaração de Estocolmo incentivou a subsequente criação de várias políticas públicas e diversos Tratados e Convenções internacionais de cunho ambiental.¹⁶

Já quanto ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), o direito ao meio ambiente não está mencionado na Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH). Contudo, tal direito veio a se positivar no SIDH por intermédio do Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Conhecido também como Protocolo de San Salvador, esse documento internacional foi concluído pelos Estados-Partes da Organização dos Estados Americanos (OEA) em 17 de novembro de 1988 e, em seu art. 11, prevê que toda pessoa tem o direito a viver em um meio ambiente sadio e a contar com os serviços públicos básicos. Estabelece, ademais, o dever de os Estados Partes promoverem a proteção, preservação e melhoria do meio ambiente¹⁷. Contudo, o mesmo Protocolo determina que esse direito – assim como os demais direitos reconhecidos no Protocolo – terá sua implementação realizada de forma limitada e progressiva até o máximo de recursos disponíveis, e consoante o grau de desenvolvimento (art. 1º).

Demais disso, no parágrafo primeiro de seu art. 19, ficou consignado o dever de os Estados apresentarem relatórios periódicos sobre as medidas progressivas adotadas e, no

¹⁶ Arnold informa que a Declaração de Estocolmo serviu de impulso para a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), além de centenas de Tratados bilaterais e multilaterais sobre o meio ambiente (ARNOLD, Cláudia de Moraes. **O status normativo do direito à informação sobre meio ambiente no Direito Internacional e no Direito Brasileiro**, 2019, p. 44). No mesmo sentido, Rosa e Scheinkman afirmam: “no âmbito da proteção do meio ambiente, é visível que, a contar de Estocolmo, há um aumento no número de vozes em prol da consideração do caráter sistêmico e interligado do entorno, concretizando-se a noção de que tudo está conectado, de que qualquer alteração é capaz de gerar desequilíbrio, conclusões que fomentam o sentimento de ligação, de união da humanidade entre si e também em sua interação com o ambiente” (ROSA, Rafaela Santos Martins; SCHEINKMANN, Débora Cristina Freytag. Meio ambiente. Crise humana. Transnacionalidade do Direito Ambiental: um processo que segue em construção. **Revista Eletrônica Direito e Política**, v. 7, n. 3, 2012, p. 2442).

¹⁷ Como assinalam Araújo e Silva: “embora genérico, o dispositivo do art. 11 do Protocolo de São Salvador reveste-se de importância ímpar ao dispor sobre o meio ambiente sadio no âmbito do sistema interamericano. É certo, contudo, que o caráter amplo e vago de suas disposições dificulta uma clara interpretação da extensão dessa proteção, carecendo de especificidades e de mecanismos, ou ainda de conceitos mais objetivos e precisos acerca do objeto de proteção. Não cuidou o Protocolo, por exemplo, de especificar o que se entende por meio ambiente” (ARAÚJO, Luís Felipe de Jesus Barreto; SILVA, Gicélia Mendes da. Caracterização da proteção do meio ambiente no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, 2022, p. 120).

parágrafo sexto, circunscreve o âmbito de aplicação do mecanismo de peticionamento individual ao direito sindical dos trabalhadores, fundado nos direitos de livre associação e de auto-organização, bem como ao direito à educação. Numa primeira leitura, o mecanismo de peticionamento individual não teria aplicação a questões envolvendo o direito ao meio ambiente, por uma interpretação literal desse dispositivo. Contudo, atualmente, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) admite o uso do mecanismo de petições individuais para julgar casos envolvendo violações de direitos humanos ambientais, reconhecendo, portanto, a plena justiciabilidade dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais (DESCA), como afirmado recentemente no julgamento do caso *Guevara Díaz vs. Costa Rica*, julgado em 2022.¹⁸

Por fim, o Protocolo de San Salvador foi incorporado à ordem jurídica interna brasileira por meio do Decreto nº 3.321, de 30 de dezembro de 1999, quatro anos após aprovação do Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo nº 56, de 19 de abril de 1995.

Houve, portanto, no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), o reconhecimento da normatividade jurídica da proteção do meio ambiente, bem como sua vinculação com a proteção dos direitos humanos. Tudo isso está, assim, em sintonia com a Constituição Federal brasileira, que o elevou à categoria de direito fundamental.

Os direitos fundamentais exercem papel de elevada relevância em um Estado Democrático de Direito. Estabelecidos a partir da fonte normativa mais importante do Estado, a Constituição Federal, e tendo por base axiológica o princípio da dignidade da pessoa humana, os direitos fundamentais orientam não só a ação dos Poderes Públicos frente à sociedade, mas também da própria sociedade em suas relações internas.¹⁹

A Constituição Federal de 1988, ao inaugurar a tutela ecológica em nível constitucional, criou, nos dizeres de Sarlet e Fensterseifer, uma dupla funcionalidade da proteção ambiental no sistema jurídico brasileiro. Essa dupla funcionalidade se revela tanto (a) na forma de um objetivo e tarefa do Estado, quanto (b) de um direito e um dever fundamental do cidadão e da

¹⁸ “En esta Sentencia, se reitera la posición asumida desde el caso *Lagos del Campo vs. Perú* en relación con la *justiciabilidad directa y autónoma de los derechos* económicos, sociales, culturales y *ambientales* (en adelante DESCAs) a través del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos” (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). *Caso Guevara Díaz vs. Costa Rica*. 2022, p. 39, sem destaque no original).

¹⁹ A respeito da vinculação dos particulares aos direitos fundamentais, vide, por todos, STEINMETZ, Wilson Antônio. **A vinculação dos particulares aos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2004, especialmente p. 135-293.

sociedade, “implicando um complexo de direitos e deveres fundamentais de cunho ecológico”.²⁰

Os deveres de proteção ecológica estão enumerados de forma exemplificativa²¹ nos incisos do § 1º do art. 225 da Constituição Federal. Dentre outros, destacam-se os seguintes: I) preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II) preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III) definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; IV) exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; V) controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; VI) promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII) proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Há, pois, uma vinculação da ação dos Poderes Públicos, notadamente do Legislativo e do Executivo, em todas as suas esferas (nacional, federal, estadual e municipal), de observância dos direitos fundamentais da pessoa humana associados à tutela ecológica. Delineia-se, assim, o perfil de um Estado Democrático de Direito preocupado com o valor do meio ambiente, reconhecido e normativamente protegido pela Carta Magna, em diversos dispositivos e não apenas no seu art. 225²², como pilar para a promoção de um bem-estar individual e coletivo assentado numa qualidade ambiental de vida.

Contudo, a questão ambiental é um tema dominante na agenda pública não apenas brasileira, mas também na ordem internacional. Areladas a ela se encontram debates acerca do desenvolvimento das relações humanas nos mais diversos âmbitos, especialmente no social e

²⁰ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Notas sobre os deveres de proteção do Estado e a garantia da proibição de retrocesso em matéria ambiental. In: STEINMETZ, Wilson; AUGUSTIN, Sérgio (orgs.). **Direito constitucional do ambiente**, 2011, p. 10. No mesmo sentido, vide STEINMETZ, Wilson Antônio; HENZ, Bruno Gabriel, ob. cit., 2012, p. 336.

²¹ Consoante entendimento de SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago, ob. cit., 2011, p. 13.

²² Citam-se, a título de exemplo, os seguintes artigos: 170, inciso VI (ordem econômica e livre iniciativa); 186, inciso II (direito de propriedade); 200, inciso VIII (direito à saúde); 231, § 1º (direitos indígenas).

no econômico, daí resultando o tema da sustentabilidade, a ser desenvolvido na próxima subseção.

2.1.2 Os atuais desafios da sustentabilidade ambiental

A globalização e as conexões cada vez mais fortes entre diferentes países, mercados e pessoas, características marcantes da sociedade cosmopolita do Século XXI, reconfiguraram as relações entre sociedade e natureza. Essas relações passaram a ser vistas não mais de forma antagonica, como afirma Beck:

Destruições da natureza, integradas à circulação universal da produção industrial, deixam de ser “meras” destruições da natureza e passam a ser elemento constitutivo da dinâmica social, econômica e política [...] Danos às condições naturais da vida convertem-se em ameaças globais para as pessoas, em termos medicinais, sociais e econômicos – com desafios inteiramente novos para as instituições sociais e políticas da altamente industrializada sociedade global.²³

Essa reflexão proposta por Beck, no sentido de a destruição da natureza pelo ser humano ter o potencial de interferir nas dinâmicas das relações entre os próprios seres humanos, também apresenta relevância para o Direito. Isso porque ela põe ao debate público a constatação de que, como bem ensina Rech, “sempre que não estamos alinhados com a natureza, na construção do Direito, podemos colocar em risco a vida”.²⁴

Em outros termos, verifica-se o abandono da contraposição entre sociedade e natureza, como pregavam as teorias sociais do Século XIX, em prol de uma maior integração entre eles. Disso resulta que os problemas ambientais não podem mais ser vistos como problemas restritos ao meio ambiente, mas sim como problemas sociais. Nesse sentido é o magistério de Beck:

A sociedade, com todos os seus subsistemas, economia, política, família, cultura, justamente na modernidade tardia, deixa de ser concebível como “autônoma em relação à natureza”. Problemas ambientais não são problemas do meio ambiente, mas problemas completamente – na origem e nos resultados – sociais, problemas do ser humano, de sua história, de suas condições de vida, de sua relação com o mundo e com a realidade, de sua constituição econômica, cultural e política.²⁵

²³ BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2011, p. 98-99.

²⁴ RECH, Adir Ubaldó. **Inteligência artificial, meio ambiente e cidades inteligentes**. Caxias do Sul: Educus, 2020, p. 27.

²⁵ BECK, Ulrich, ob. cit., 2011, p. 99.

A partir desse novo cenário, cresceram os movimentos de conscientização ambiental em todo o mundo. Passou a ter papel de destaque na agenda política das sociedades contemporâneas a questão da sustentabilidade, inclusive como valor a merecer especial proteção do Direito.²⁶

A sustentabilidade, por sua vez, precisa ser distinguida entre a sustentabilidade em sentido amplo – que abarca os pilares da sustentabilidade social, econômica e ambiental – e a sustentabilidade em sentido estrito, que é a sustentabilidade ambiental ou ecológica.²⁷ Deve-se, ainda, ter em mente, consoante afirmam Bodnar *et al.*, que a construção do desenvolvimento sustentável precisa levar em conta “a empatia global e a sensibilidade para a necessidade de uma ecologia verdadeiramente integral, que viabilize e assegure a vida em todas as suas formas de manifestação”.²⁸

Canotilho afirma, por seu turno, que a sustentabilidade, em sentido amplo, é um princípio estruturante do Direito Constitucional, pois revela a necessidade de construção de diretrizes propiciadoras de um Estado Democrático de Direito que preze pela preservação ambiental. Essa construção, para o mencionado autor português, implica que, além dos “tradicionais esquemas de ordem, permissão e proibição vazados em atos do poder público, se assista ao recurso a diversas formas de ‘estímulo’ destinadas a promover programas de sustentabilidade”.²⁹

Por outro lado, vislumbra-se na sustentabilidade, sob a perspectiva de um Estado Democrático de Direito preocupado com o meio ambiente, a possibilidade de promoção de valores como a justiça ambiental e a equidade, através da construção de ciclos que façam o ser humano respeitar a própria natureza. Nesse sentido é o magistério de Calgaro e Hermany, que afirmam:

É preciso um sistema jurídico que atue na proteção da sustentabilidade como um direito, por meio de iniciativas públicas e privadas, nas quais os atores globais, Estado, organizações internacionais, atores privados – empresas transnacionais – possam

²⁶ “Originado do latim *sustento*, a palavra *sustentar* origina-se do latim suportar, proteger, manter, cuidar, conservar. Logo, sustentabilidade é a característica ou condição de manter, conservar um conjunto de elementos necessários à manutenção da vida” (SAETA, Fernanda Pereira. **Sustentabilidade urbana: o desafio da construção de indicadores de sustentabilidade urbana**. São Paulo: Mackenzie, 2012, p. 45).

²⁷ Sobre a sustentabilidade, ou melhor, o desenvolvimento sustentável, enquanto princípio constitucional, vide STEINMETZ, Wilson Antônio; HENZ, Bruno Gabriel. O princípio constitucional do desenvolvimento sustentável: conteúdo e estrutura à luz das interpretações e da teoria dos princípios. **Revista da Ajuris**, v. 128, 2012, p. 323-338.

²⁸ BODNAR, Zenildo *et al.* A epistemologia interdisciplinar da sustentabilidade: por uma ecologia integral para a sustentação da casa comum. **Revista Brasileira de Direito**, n. 12, jul.-dez. 2016, p. 67.

²⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O princípio da sustentabilidade como princípio estruturante do Direito Constitucional. **Revista de estudos politécnicos**, v. 8, n. 13, 2010, p. 10. O autor português cita como exemplos de estímulos as políticas fiscais de incentivo à adoção de tecnologias limpas, os incentivos fiscais que promovam o uso de energias renováveis etc.

atuar na defesa desse direito. A sustentabilidade tida como um direito de todos permite que seus pilares possam ser equacionados e equilibrados, a partir dos quais o ser humano e a natureza, juntamente com a questão econômica, formem um ciclo sistêmico, de respeito, equidade e justiça social e ambiental.³⁰

Dentro dessa ótica de conciliar os objetivos do desenvolvimento econômico com a proteção ao meio ambiente, a partir da ideia central de sustentabilidade, é que a ONU criou a Agenda 2030, que consiste um plano global, integrado pelos 193 (cento e noventa e três) Estados Membros da Organização, contendo 17 (dezessete) Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis, conhecidos também como ODSs³¹. Trata-se de um plano de ação que busca concretizar, por meio de seus 17 (dezessete) ODSs e 169 (cento e sessenta e nove) metas, os direitos humanos de todas as pessoas e, assim, equilibrar as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental. Na visão de Molin e Armada, a Agenda 2030 e seus respectivos ODSs tiveram o mérito de proporcionar uma grande visibilidade mundial sobre os problemas que afligem a humanidade.³²

A Agenda 2030 é a consolidação operacional, firmada em documento único, de todo o processo antecedente acerca dos debates, em nível mundial, ocorrido sob os auspícios da Organização das Nações Unidas, sobre o desenvolvimento sustentável, consoante escreve Barbieri:

A Agenda 2030 é uma síntese de todos esses documentos [Carta das Nações Unidas, Declaração Universal dos Direitos Humanos, Declaração do Rio etc.] em relação às áreas prioritárias do desenvolvimento sustentável e sob o ponto de vista operacional. Ou seja, a Agenda 2030 acumula os resultados de uma longa trajetória de debates sobre o desenvolvimento sustentável, cujo começo pode ser a Conferência de Estocolmo em 1972, ou outro evento ainda mais recuado no tempo, como o Programa Homem e Biosfera da UNESCO ou a Primeira Década do Desenvolvimento das Nações Unidas³³.

³⁰ CALGARO, Cleide; HERMANY, Ricardo. Os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) e as *smart communities*: uma interface necessária. In: CALGARO, Cleide; PEREIRA, Agostinho Oli Koppe; BRASIL, Deilton Ribeiro (Orgs.). **Constitucionalismo e Meio Ambiente, tomo 6: direitos fundamentais**, 2021, p. 146-147.

³¹ Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 11 mar. 2023.

³² “Os ODSs geraram a tão desejada visibilidade planetária em relação aos grandes problemas globais. Ao mesmo tempo, conclamaram o sinal de alerta sobre o desenvolvimento econômico *per se*, verificado nas últimas quatro ou cinco décadas do século XX, não diferente deste início do século XXI. Os argumentos elencados por seus modelos não são (nunca chegaram a ser) garantias de uma relação sadia entre o ser humano e os (meios) ambientes em que habita (MOLIN, Elisiane Dondé Dal; ARMADA, Charles Alexandre Souza. Interface entre o meio ambiente e os objetivos do desenvolvimento sustentável: o despertar de uma consciência planetária? **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, v. 11, n. 1, jan.-abr. 2021, p. 230).

³³ BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento sustentável: das origens à Agenda 2030**. Petrópolis: Vozes, 2020, p. 133-134.

Embora seja um documento de caráter internacional, a Agenda 2030 fixou uma margem de liberdade para que cada país decidisse com autonomia sobre sua contribuição para o cumprimento das metas delineadas. Especialmente no Brasil, a questão ambiental precisa ser trabalhada dentro de um contexto que preserve e incentive a sustentabilidade. É indispensável que haja um equilíbrio nas relações entre ser humano, natureza e capital, consoante preconizado por Calgaro *et al.*: “não há como se ter um desenvolvimento socioambiental, que seja sustentável, se não existir uma forma consensual de convivência entre natureza, capital e ser humano”³⁴.

O tema do desenvolvimento sustentável, em todas as suas vertentes, mas principalmente na vertente ambiental, precisa considerar as particularidades e os contextos específicos de cada região do planeta. Quanto à América Latina, por exemplo, os avanços produzidos na seara ambiental devem ser refletidos de modo a propiciar o reconhecimento dos direitos dos povos indígenas sobre sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, bem como o reconhecimento do caráter plurinacional de vários dos Estados dessa região.³⁵

Tudo isso está, aliás, em sintonia com o pensamento de Beck, já exposto anteriormente no início dessa subseção, no sentido de que os problemas ambientais integram a agenda de problemas sociais que podem e devem ser enfrentados por todos, sociedade civil e Estado, na busca de soluções que compatibilizem e equilibrem todos os interesses envolvidos. Deve-se garantir, inclusive, a concretização do caráter intergeracional do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a ser assegurado às presentes e também às futuras gerações, produzindo-se, assim, a justiça intergeracional.³⁶

Nesse sentido, aliás, Canotilho chama a atenção para a observância do princípio da responsabilidade de longa duração, que pressupõe a “obrigatoriedade não apenas de o Estado

³⁴ CALGARO, Cleide *et al.* O conceito de natureza na sociedade hiperconsumista: uma reflexão a partir do direito constitucional equatoriano. In: CALGARO, Cleide; PEREIRA, Agostinho Oli Koppe; BRASIL, Deilton Ribeiro (Orgs.). **Constitucionalismo e Meio Ambiente, tomo 6: direitos fundamentais** [recurso eletrônico], 2021, p. 200. Destaca-se, a respeito do tema, a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais.

³⁵ Como afirma Ramírez, diversas Constituições promulgadas recentemente na América Latina, como a da Colômbia em 1991, a do Peru em 1993, a do Equador em 1998, a da Argentina em 1994, tiveram como foco introduzir reformas ligadas a esses temas – direitos dos povos indígenas, proteção do meio ambiente, reconhecimento do caráter pluricultural da Nação e do Estado (RAMÍREZ, Silvina. Sete problemas do novo constitucionalismo indigenista. In: VERDUM, Ricardo (org.). **Povos indígenas: Constituições e Reformas Políticas na América Latina**. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2009, p. 216).

³⁶ “A justiça intergeracional deve ser a diretriz ou o princípio vetor que ilumina os rumos das ações humanas. Deve-se assegurar para as futuras gerações uma quantidade de bens, não apenas suficiente para a mínima subsistência humana, mas o necessário para a garantia da vida plena em todas as suas formas, nos aspectos ecológico, espacial, social e econômico. Este é, além de um desafio, o compromisso e o dever fundamental da atual geração” (BODNAR, Zenildo *et al.*, ob. cit., jul.-dez. 2016, p. 65).

adotar medidas de proteção adequadas, mas também o dever de observar o princípio do nível de proteção elevado quanto à defesa dos componentes ambientais naturais”³⁷. Ele sinaliza, pois, a necessidade de programas de ação política ambiental que sejam desenvolvidos visando à produção de resultados duradouros e a longo prazo, fundados a partir de uma perspectiva ecocêntrica, ou seja, tendo um núcleo de valores centrado na natureza, o que, aliás, tem ocorrido nos últimos anos em vários países da América Latina, como informam Calgaro, Reato e Steinmetz.³⁸

Nesse contexto, analisar como o direito ao meio ambiente se estrutura juridicamente, enquanto direito fundamental complexo, que origina todo um novo feixe de direitos e posições jurídicas, assume especial relevância, inclusive para examinar, posteriormente, como os entes públicos e demais entidades que atuam na esfera pública podem melhor agir e cooperar para efetivar tal direito. É o que será feito na próxima subseção desse trabalho.

2.1.3 A multidimensionalidade do direito fundamental ao meio ambiente: nasce o direito à informação ambiental

Catalogado pela Constituição Federal de 1988 como um direito fundamental, o direito ao meio ambiente é, na visão da doutrina³⁹, classificado ainda como um direito complexo ou completo, que, assim como os demais direitos fundamentais, apresenta dimensões objetivas e subjetivas. A dimensão objetiva do direito ao meio ambiente impõe ao Estado a estipulação de deveres de proteção ecológica, alicerçados em adoção de medidas legislativas e administrativas de defesa do meio ambiente. Sarlet e Fensterseifer, ao analisarem essa dimensão objetiva dos direitos fundamentais, mencionam que os deveres de proteção do Estado veiculam, acima de tudo, “o compromisso de tutelar para garantir nada menos do que uma vida digna aos indivíduos e grupos sociais”.⁴⁰

Já a sua dimensão subjetiva consagra o direito ao seu desfrute de modo adequado pelos cidadãos e pela sociedade. A importância de sua caracterização como direito subjetivo reside na permissão de, no magistério de Canotilho, “em termos jurídico-constitucionais, recortar o

³⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes, ob. cit., 2010, p. 14.

³⁸ CALGARO, Cleide; REATO, Talissa Truccolo; STEINMETZ, Wilson Antônio. A relevância da pré-compreensão ecocêntrica como variável interpretativa constitucional na mensuração da intensidade da proteção ambiental estatal na América Latina. *Duc In Altum*, v. 12, n. 28, set.-dez. 2020, p. 134.

³⁹ ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 443.

⁴⁰ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Princípios do Direito Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 34.

ambiente como bem jurídico autônomo, não dissolvido na proteção de outros bens constitucionalmente relevantes”.⁴¹

O direito ao meio ambiente carrega, assim, consigo, a característica da multidimensionalidade, ou ainda multifuncionalidade, ou seja, ele é constituído por um conjunto de múltiplas posições jurídicas. Essa multidimensionalidade, que tem ocorrido com vários outros direitos fundamentais, deriva das exigências da própria evolução ocorrida no cerne da sociedade, como diz a melhor doutrina: “a ampliação e a multifuncionalização dos direitos fundamentais são uma exigência do desenvolvimento social, cada vez mais intenso e veloz”⁴².

Segundo Sarlet, os direitos fundamentais apresentam dupla perspectiva, uma vez que podem “ser considerados tanto como direitos subjetivos individuais, quanto elementos objetivos fundamentais da comunidade”⁴³. Para além de caracterizá-lo em suas dimensões objetiva e subjetiva, Alexy propõe que o direito fundamental ao meio ambiente seja composto por quatro distintos direitos ou posições jurídicas.⁴⁴

O primeiro é o direito de defesa, ou seja, o direito a que o Estado se abstenha de realizar determinadas intervenções no meio ambiente. O segundo consiste no direito à proteção, pelo qual se exige que o Estado proteja o titular do direito fundamental em face de ações de terceiros que sejam lesivas ao meio ambiente. O terceiro é o direito a prestações fáticas, no sentido de obrigar o Estado a realizar atividades materiais em favor do meio ambiente. O quarto é o direito a procedimentos, de maneira, que, por meio dele, o Estado deve incluir o titular do direito fundamental nos procedimentos que sejam considerados relevantes para o meio ambiente.

É, pois, a multidimensionalidade do direito ao meio ambiente que proporcionou as condições necessárias para o surgimento do direito a procedimentos em matéria ambiental e, por conseguinte, do direito de acesso à informação ambiental. Os direitos ambientais procedimentais – que constituem uma das quatro posições jurídicas derivadas do direito fundamental ao meio ambiente – foram objeto de um desenvolvimento relativamente recente no âmbito do Direito Internacional.

⁴¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O direito ao ambiente como direito subjectivo. **Estudos sobre direitos fundamentais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 181.

⁴² STEINMETZ, Wilson Antônio. **A vinculação dos particulares a direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 96.

⁴³ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 141.

⁴⁴ ALEXY, Robert, ob. cit., 2008, p. 443.

Considera-se o Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992, a origem normativa dos direitos ambientais procedimentais em âmbito internacional.⁴⁵ Tal Princípio começa estabelecendo a dimensão subjetiva do direito a procedimentos em matéria ambiental, ao enunciar que qualquer pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, assim como a oportunidade de participar nos processos de adoção das decisões. Ao final, esclarece os deveres instrumentais ecológicos do Estado, ao preceituar que esses devem facilitar e incentivar a sensibilização e a participação da população, disponibilizando a informação a todos, bem como o acesso efetivo as procedimentos judiciais e administrativos, incluindo o ressarcimento de danos e os recursos pertinentes.

Seis anos mais tarde, em 1998, no âmbito da União Europeia, foi promulgada a Convenção de Aarhus sobre Acesso à Informação, Participação Pública na Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria Ambiental (que posteriormente foi ampliada para a esfera global). Ela tratou de forma detalhada sobre os direitos ambientais procedimentais, consagrando, então, a sua tríade: acesso à informação, participação pública na tomada de decisões e acesso à justiça.⁴⁶ Apesar da previsão normativa e das diretrizes preconizadas pela referida Convenção, muitas dificuldades têm sido notadas, ao longo dos anos, na sua efetiva implementação pela legislação dos Estados-membros integrantes da União Europeia, como afirma Krämer⁴⁷.

⁴⁵ “Princípio 10: o melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo a suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento de danos e recursos pertinentes” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, **Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento**, 1992).

⁴⁶ Sampaio, porém, esclarece que o primeiro instrumento legislativo no plano internacional a reconhecer o direito de acesso à informação em matéria ecológica foi a Diretiva 90/313 da Comunidade Econômica Europeia, que tinha como objetivo minimizar as diferenças existentes entre as legislações dos Estados-membros, “uma vez que eram poucos os que possuíam legislação própria sobre o acesso à informação detida pelas autoridades públicas” (SAMPAIO, Izabel Cristina da Silva. Informação ambiental: a Convenção de Aarhus e seu contributo no âmbito da União Europeia. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**, 2013, p. 14249). No mesmo sentido, Vieira e Frainer, que ainda complementam: “foi com a ratificação da citada Convenção que o conceito de informação ambiental foi ampliado e, após, revisto pela Diretiva 2003/4/CE e pelo Regulamento nº 1367/2006, instrumentos jurídicos que auxiliaram na adequação das previsões da Convenção à legislação comunitária” (VIEIRA, Luciane Klein; FRAINER, Victória Maria. A efetivação do direito à informação ambiental, por meio da questão prejudicial, no Tribunal de Justiça da União Europeia. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, 2020, p. 13).

⁴⁷ Referido autor aponta lacunas na implementação de medidas não só pelos Estados-membros, mas também pelas próprias instituições que fazem parte da União Europeia, em toda a tríade dos direitos ambientais procedimentais, havendo, portanto, segundo ele, uma desconformidade da legislação da União Europeia às

Na América Latina, foi celebrado do Acordo Regional para América Latina e Caribe, no ano de 2018, denominado de Acordo de Escazú, com efeitos vinculantes para todos os Estados-Partes. Ele incorpora, segundo Ávila e Amaya, uma visão explícita de interdependência entre os direitos humanos e o meio ambiente, com ênfase nas pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade.⁴⁸

O Acordo de Escazú foi aprovado no domínio da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) da Organização das Nações Unidas (ONU).⁴⁹ Não obstante o Brasil ainda não tenha ratificado o Acordo de Escazú⁵⁰, nem por isso o Estado Brasileiro fica dispensado de cumprir os seus deveres ambientais procedimentais. Primeiro, porque a própria Constituição Federal constitui a fonte normativa primária, no âmbito do direito interno, dos direitos ambientais procedimentais. Nesse sentido é o posicionamento de Sarlet e Fensterseifer:

A fonte normativa primária dos direitos ambientais procedimentais pode ser extraída da própria Constituição Federal de 1988, mais precisamente do conteúdo expresso do seu art. 225. Ao consagrar os deveres de proteção estatais e o direito fundamental ao ambiente, o *caput* do dispositivo em questão enuncia, para além do direito em si, o dever fundamental (ou deveres fundamentais) da sociedade, ou seja, dos particulares “de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.⁵¹

Além disso, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) – sob cuja jurisdição o Estado Brasileiro aceitou se submeter – ao proferir decisão na Opinião Consultiva n° 23/2017, expressamente afirmou a existência de várias obrigações estatais de cunho ecológico, dentre as quais as obrigações de procedimento.⁵² Essas, por sua vez, incluem as obrigações de garantir o

diretrizes preconizadas pela Convenção de Aarhus (KRÄMER, Ludwig. *The Aarhus Convention and EU Law. A trilogia de Aarhus*, 2015, p. 28).

⁴⁸ “Este tratado incorpora uma visão explícita sobre la interdependencia entre los derechos humanos y el ambiente, con un énfasis en las personas y los grupos en situación de vulnerabilidad. De acuerdo con su preámbulo, parte de la premisa de que los derechos procedimentales ambientales son determinantes para implementar de mejor manera otros temas de la agenda ambiental global, como el cambio climático, la biodiversidad, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los residuos y desechos tóxicos, entre otros (ÁVILA, Lina Muñoz; AMAYA, María Alejandra Lozano. *La democracia ambiental y el Acuerdo de Escazú en Colombia a partir de la Constitución Ecológica de 1991. Revista Derecho del Estado*, n. 50, set.-out. 2021, p. 171-172).

⁴⁹ Aguilar informa que esse instrumento jurídico vinculante foi o resultado de um esforço conjunto dos países da América Latina e do Caribe, liderados pela Costa Rica e pelo Chile. O objetivo foi dar efetividade ao Princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro (AGUILAR, Gonzalo. *El acceso a la Información ambiental, la legislación chilena y el Acuerdo de Escazú. Revista de Derecho Ambiental*, n. 16, 2021, p. 243).

⁵⁰ Notícia de maio de 2023 do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima informa, contudo, que a Presidência da República havia enviado ao Congresso Nacional, em 11/05/2023, o texto do Acordo de Escazú para ratificação. Vide: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/governo-envia-acordo-de-escazu-para-o-congresso> Acesso em: 15 maio 2023. A ficha de tramitação na Câmara dos Deputados pode ser pesquisada a partir desse endereço: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2362125> (acesso em: 1 set. 2023), sob a MSC 209/2023. Até a entrega desse trabalho, não consta a ratificação.

⁵¹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos ambientais procedimentais: acesso à informação, à participação pública na tomada de decisão e acesso à justiça em matéria ambiental. Novos Estudos Jurídicos*, 2018, v. 23, n. 2, p. 420.

⁵² Confira-se em: CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Opinião Consultiva OC-*

acesso à informação ambiental, de garantir a participação dos cidadãos na tomada pública de decisões e de garantir o acesso à justiça ambiental.

É dentro desse recorte – direito-dever procedimental à informação ambiental – que se abordarão as contribuições que o Registro de Imóveis pode oferecer à Administração Pública, na defesa e proteção do meio ambiente. Há, como baliza de reflexões, a convergência temática entre, de um lado, os deveres de proteção ecológica do Estado (dimensão objetiva do direito ao meio ambiente), e, de outro lado, a perspectiva procedimental do direito ao meio ambiente (uma das quatro posições jurídicas inseridas na classificação preconizada por Alexy). Esse dever de proteção, ao mesmo tempo em que constitui a resposta do Estado ao direito subjetivo ao meio ambiente, é, também, segundo afirmam Sarlet e Fensterseifer, o ponto de partida que justifica a criação, pelo Estado, de “órgãos encarregados de promover políticas públicas de efetivação do direito ou de mecanismos administrativos e judiciais capazes de afastar qualquer violação ao direito (ou mesmo ameaça de violação)”.⁵³

Os direitos ambientais procedimentais foram fruto de uma longa evolução histórica que, no âmbito do Direito Internacional do Meio Ambiente, seguiu a própria evolução normativa dos demais feixes de posições jurídicas que integram o direito complexo do meio ambiente. Dentre essas Declarações, Tratados e Convenções Internacionais que tratam, de maneira expressa, sobre os direitos ambientais procedimentais, destacam-se, seguindo-se uma ordem cronológica, os seguintes: a Declaração de Estocolmo de 1972, fruto da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada na Suécia; a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Brasil em 1992; a Convenção sobre o Acesso à Informação, Participação Pública na Tomada de Decisões e Acesso à Justiça em Matéria Ambiental – mais conhecida como Convenção de Aarhus – celebrada em 1998 na Dinamarca, e o Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe, denominado simplesmente de Acordo de Escazú, celebrado em 2018 na Costa Rica⁵⁴.

Embora todos os documentos internacionais acima citados tenham dado sua contribuição para o aperfeiçoamento dos direitos ambientais procedimentais em escala global ou regional, apresenta especial relevância a Convenção de Aarhus de 1998. Isso se deve não só

23/17. Meio Ambiente e Direitos Humanos. 2017, p. 85-95.

⁵³ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago, ob. cit., 2018, p. 423.

⁵⁴ Embora ainda não ratificado pelo Estado brasileiro, as normas internacionais sobre direitos ambientais procedimentais têm aplicabilidade e vigência em nosso ordenamento jurídico interno por conta da sentença proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos na Opinião Consultiva n° 23/2017, conforme antes mencionado.

por ter tratado de todos os três direitos ambientais procedimentais em documento único, reunindo e consolidando posições jurídicas de diferentes Estados, mas também, conforme destacado por Arnold, pelo seu caráter inovador, na medida em que a Convenção de Aarhus apresentou “os direitos ambientais e os direitos humanos como diretamente relacionados, estabelecendo que apenas com a cooperação de todos os atores públicos e privados, e em todos os níveis, regionais, nacionais e internacionais, será possível o desenvolvimento sustentável”.⁵⁵ Sampaio, de seu turno, realça que a promulgação da Convenção representou não apenas “mais uma convenção sobre ambiente, mas uma convenção que introduz a democracia no processo de decisão pública”.⁵⁶

Visto, pois, o panorama de fundo que justificou a criação, dentro da árvore do direito fundamental ao meio ambiente, de uma de suas ramificações, representada pela tríade dos direitos ambientais procedimentais, passar-se-á a abordar cada um desses direitos de maneira específica, inclusive os direitos à participação pública na tomada de decisões e o acesso à justiça. Embora esses dois últimos não estejam diretamente ligados à relação estabelecida, por intermédio da informação ambiental, entre o Registro de Imóveis e a Administração Pública, eles acabam tendo uma relação indireta com o tema principal versada no presente trabalho, oferecendo subsídios complementares importantes para reforçar a fundamentação das ideias que giram em torno da informação ambiental.

2.2 A INFORMAÇÃO AMBIENTAL NO MARCO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA PESSOA HUMANA: SUA POSIÇÃO NA TRÍADE DOS DIREITOS AMBIENTAIS PROCEDIMENTAIS

Nessa terceira seção do primeiro capítulo, abordar-se-á de modo pormenorizado a tríade dos direitos ambientais procedimentais. Essa tríade é composta pelos direitos de acesso à informação ambiental,⁵⁷ direito de participação pública na tomada de decisões em matéria ambiental e, finalmente, direito de acesso à justiça ambiental.

⁵⁵ ARNOLD, Cláudia de Moraes, ob. cit., 2019, p. 51.

⁵⁶ SAMPAIO, Izabel Cristina da Silva, ob. cit., 2013, p. 14246-14247.

⁵⁷ O acesso à informação ambiental, além de poder ser visualizado enquanto direito (objeto dessa seção) e também enquanto dever (objeto da seção seguinte), ainda pode ser analisado enquanto princípio. Vide, a esse respeito, a Tese de Doutorado de La Flor (LA FLOR, Martiane Jaques. **Serventias de Registro de Imóveis como protagonistas da efetivação do princípio da informação ambiental sustentável**. Caxias do Sul: UCS, 2021), especialmente item 3.4, p. 118-122.

Esses direitos se reforçam mutuamente, sendo essenciais para que o próprio direito material ao meio ambiental ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida se materialize nos termos propostos pela Constituição. Em conjunto, eles visam a proporcionar o bem-estar individual e coletivo, e, assim, fortalecer o Estado de Direito Socioambiental e Democrático em nosso país.

2.2.1 Acesso à informação ambiental

O direito de acesso à informação ambiental é o primeiro direito ambiental procedimental que será analisado, sendo necessário, inicialmente, abordar o que vem a ser “informação”. Oriunda do termo latino *informatio*, a informação é um fato conhecido ou dado comunicado acerca de alguém ou algo; “tudo o que é passível de ser apreendido, assimilado ou armazenado pela mente humana; qualquer sequência de elementos que produz determinado efeito e, também, transmite e armazena a capacidade de produzir tal efeito”⁵⁸. O ato de informar implica, portanto, na transmissão de conhecimento.

De acordo com Machado, a informação, “ao passar conhecimentos, vai ensejar, da parte do informado, a criação de novos saberes, através do estudo, da comparação ou da reflexão”⁵⁹. Os avanços das tecnologias digitais presentes na sociedade contemporânea do Século XXI – avanços esses que, segundo Schwab, integram a Quarta Revolução Industrial⁶⁰ –, fizeram com que a informação passasse a circular no meio social de modo ainda mais acelerado e dinâmico. Isso se dá, em face, sobretudo, das TICs (Tecnologias da Informação e Comunicação⁶¹), dentre as quais se destaca a Internet, que pode ser um meio útil para difundir informações visando à proteção dos direitos humanos e do meio ambiente, como afirmam Londero e Nascimento.⁶²

⁵⁸ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Mini Aurélio: o dicionário da língua portuguesa**. 8. ed. Curitiba: Cia. Bras. de Educação e Sistemas de Ensino, 2020, p. 426.

⁵⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito à informação e meio ambiente**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 27.

⁶⁰ Segundo Schwab, a Quarta Revolução Industrial se caracteriza pela fusão de diferentes tecnologias e a interação entre os domínios físicos, digitais e biológicos (SCHWAB, Klaus, **A Quarta Revolução Industrial**. São Paulo: Edipro, 2016, p. 16).

⁶¹ Na visão de Castells, “o que caracteriza a atual revolução tecnológica não é a centralidade de conhecimentos e informação, mas a aplicação desses conhecimentos e dessa informação para a geração de conhecimentos e de dispositivos de processamento/comunicação da informação, em um ciclo cumulativo entre a inovação e seu uso” (CASTELLS, Manuel, **A sociedade em rede**. 22. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2020, p. 88).

⁶² “O advento da rede mundial de computadores trouxe, como já bem evidenciado até aqui, um caminho distinto ao enfrentamento das questões sociais e ambientais em âmbito internacional. O caminho agora é transcender e espalhar informações pertinentes e preponderantes por meio de manifestações para conscientizar os cidadãos, pois direitos humanos e meio ambiente hoje são intrínsecos” (LONDERO, Felipe Tonetto; NASCIMENTO,

O direito de receber informações, bem como o respectivo dever de transmiti-las, assume especial importância em um Estado Democrático de Direito, uma vez que as decisões políticas devem ser pautadas na transparência da informação disponibilizada à sociedade. Nesse sentido, Arnold afirma que o direito de receber informações “está diretamente vinculado à transparência na administração pública”.⁶³ Não é por outra razão que a Constituição Federal tornou o direito de acesso à informação em um direito fundamental, conforme previsto no inciso XIV do seu art. 5º, que diz que “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”.

Desse modo, o direito fundamental de acesso à informação abarca o direito de acessar as informações tanto na esfera pública quanto na esfera das relações privadas. Em todas essas esferas, o que se observa é que o Texto Constitucional, como diz Arnold, “propõe tanto um viés ativo como passivo, em que o sujeito assume o papel de pesquisador e difundir ou receber a informação”.⁶⁴

Essa observação de Arnold, sobre o caráter ativo e passivo do sujeito que trabalha com a informação, é, para o contexto do presente trabalho, relevante na medida em que se aplica por inteiro aos Registros de Imóveis. Como se verá mais detalhadamente no segundo capítulo, eles têm o dever de receber a informação ambiental, oriunda dos títulos e documentos que recebem, e, uma vez devidamente registrada a informação ambiental no fôlio real, eles têm, consoante a nossa visão e proposição, o dever de enviar essa mesma informação ambiental aos órgãos e entidades da Administração Pública, para fins de auxílio no planejamento de políticas públicas ambientais. Há, assim, o caráter ativo e passivo do Registro de Imóveis na concretização do direito de acesso à informação preconizado pelo Texto Constitucional.

O direito de acesso à informação, dessa vez sob a perspectiva das relações entre particulares e o Estado, também está previsto no inciso XXXIII do mesmo art. 5º da CF, além de ser reconhecido também na esfera do Direito Internacional.⁶⁵ O referido dispositivo constitucional prescreve que todas as pessoas têm direito a receber dos órgãos públicos

Valéria Ribas. Sociedade em rede, internet e movimentos sociais: os novos caminhos à proteção do meio ambiente. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, v. 12, n. 2, maio-ago. 2022, p. 189).

⁶³ ARNOLD, Cláudia de Moraes, ob. cit., 2019, p. 68.

⁶⁴ Idem, p. 66.

⁶⁵ Vide, a respeito, decisão proferida pelo Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH), que, ao julgar o caso *Magyar Helsinki Bizottság contra Hungria* (<https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-167828%22%5D%7D>). Acesso em: 2 set. 2023), decidiu que “a liberdade de receber informações inclui o direito de coletar informações e de buscar informações através de todas as fontes legais possíveis” (MATEUS, Vinícius Gonçalves São. **A jurisprudência do Tribunal Europeu de Direitos Humanos no domínio da liberdade de expressão e sua influência nos Tribunais Constitucionais**. Lisboa: Universidade de Lisboa, 2020, p. 67).

informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas hipóteses cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Esse dispositivo constitucional, por sua vez, foi regulamentado pela Lei nº 12.527/2011. O inciso IV de seu art. 7º estabelece as quatro características das informação pública a ser transmitida: tal informação deve ser primária, autêntica, íntegra e atualizada. Concretiza-se, dessa forma, no magistério de Machado, os princípios da publicidade e da transparência que devem reger a atuação da Administração Pública.⁶⁶

O direito fundamental à informação pública, em seu recorte específico no presente trabalho – o direito à informação pública ambiental –, apresenta, desse modo, a necessária vinculação com o correspectivo dever fundamental do Estado de prestá-la de modo adequado. Tal dever não decorre apenas do elenco de direitos e deveres fundamentais extraídos da Carta Magna, sendo também uma obrigação estatal prevista em vários Tratados, Convenções e Declarações de Direito Internacional.⁶⁷

A informação ambiental, enquanto obrigação estatal, vem constando dos principais documentos internacionais em matéria ambiental editados nas últimas décadas. Citam-se, a esse respeito, e de modo apenas exemplificativo, o Princípio 19 da Declaração de Estocolmo de 1972, elaborada por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano;⁶⁸ o art. 2º da Diretiva nº 90/313, da Comunidade Econômica Europeia, de 1990;⁶⁹ o Princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro de 1992;⁷⁰ os arts. 1º a 5º da Convenção de Aarhus, de 1998,

⁶⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme, ob. cit., 2018, p. 61. Segundo ainda o mesmo autor, “a publicidade estrutura o manuseio da informação, e a transparência operacionaliza a fruição do direito à informação frente à Administração Pública e àqueles que usam de bens comuns da coletividade” (idem, p. 66).

⁶⁷ Vide, por todos, ARNOLD, Cláudia de Moraes. **O status normativo do direito à informação sobre meio ambiente no Direito Internacional e no Direito Brasileiro**, 2019, especialmente o segundo capítulo, que trata da informação no Direito Internacional do Meio Ambiente (p. 14-60).

⁶⁸ Princípio 19: “É indispensável um esforço para a educação em questões ambientais [...] É igualmente essencial que os meios de comunicação de massas [...] *difundam informação* de caráter educativo sobre a necessidade de protegê-lo e melhorá-lo, a fim de que o homem possa desenvolver-se em todos os aspectos” (sem destaque no original).

⁶⁹ Para os efeitos da presente directiva, entende-se por: a) Informação relativa ao ambiente, qualquer informação disponível sob forma escrita, visual, oral ou de base de dados relativa ao estado das águas, do ar, do solo, da fauna, da flora, dos terrenos e dos espaços naturais, às actividades (incluindo as que provocam perturbações, tais como os ruídos) ou medidas que os afectem ou possam afectar negativamente e às actividades ou medidas destinadas a protegê-los, incluindo medidas administrativas e programas de gestão ambiental;

⁷⁰ Princípio 10: “O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo a suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. [...]”.

celebrado no âmbito da Comunidade Europeia;⁷¹ e os arts. 5º e 6º do Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe, celebrado em 2018.⁷²

A inserção do direito de acesso à informação ambiental como o primeiro direito constitutivo da tríade dos direitos ambientais procedimentais a serem abordados, não só no plano dessa subseção do trabalho, mas também em diversos documentos internacionais, como a Convenção de Aarhus, tem a sua razão de ser. É que, conforme assinala Sampaio, o direito de acesso à informação constitui o primeiro pilar dessa tríade, ou seja, aquele que possibilita a “concretização dos demais pilares, pois é preciso que a sociedade esteja adequadamente informada, para que possa fazer escolhas adequadas e conscientes”.⁷³

Quanto aos atributos da informação ambiental, de acordo com o magistério de Machado, ela deve apresentar três características essenciais: ser técnica, compreensível e rápida.⁷⁴ A tecnicidade diz respeito à sua integração por dados de natureza técnica, onde devem estar presentes normas de emissão e padrões de qualidade. A compreensibilidade tem a ver com a sua clareza, não devendo se admitir informação ambiental incompleta, ainda que a pretexto de ser didática. Por fim, a rapidez da informação ambiental está atrelada à sua tempestividade. Segundo Machado, isso significa que “é preciso que os emissores da informação estejam adequadamente organizados, com pessoal e aparelhamento adequados”.⁷⁵

No Direito Internacional do Meio Ambiente, a consagração do direito de acesso à informação ambiental se irradiou da legislação para alcançar a jurisprudência das Cortes Internacionais. Destacam-se, por exemplo, as sentenças proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) nos julgamentos do *Caso Claude Reyes contra Chile*, em 2006,⁷⁶ e da Opinião Consultiva nº 23/2017, esta última já mencionada na subseção precedente.

⁷¹ Art. 4º, n. 1: Cada Parte assegurará que, em resposta a um pedido de informação ambiental, as autoridades públicas coloquem à disposição do público tal informação, de acordo com o disposto no presente artigo e em conformidade com o disposto na legislação nacional [...].

⁷² Art. 5º, n. 1: Cada Parte deverá garantir o direito do público de acessar a informação ambiental que esteja em seu poder, sob seu controle ou custódia, de acordo com o princípio de máxima publicidade.

⁷³ SAMPAIO, Izabel Cristina da Silva, ob. cit., 2013, p. 14252. Complementa ainda a autora portuguesa, ao assinalar que a Convenção de Aarhus tem como objetivo “romper com o segredo que por muito tempo envolveu as autoridades públicas, impedindo que as informações fornecidas fossem de fato transparentes” (idem, ibidem).

⁷⁴ Sobre as três características da informação ambiental, vide MACHADO, Paulo Affonso Leme, ob. cit., 2018, p. 95-97.

⁷⁵ Idem, 2018, p. 96.

⁷⁶ “En este caso, la autoridad negó a los solicitantes parte de la información requerida al Comité de Inversiones Extranjeras de Chile (ligada con la empresa forestal Trillium) sobre el Proyecto Río Cóndor, el cual incluía un plan de deforestación que podía resultar perjudicial para el medio ambiente del país. La Corte Interamericana

Nessa Opinião Consultiva, a Corte decidiu que os Estados têm o dever de garantir o acesso à informação relacionada com as possíveis afetações ao meio ambiente. Isso acarreta a instituição de mecanismos e procedimentos para que os cidadãos solicitem as informações, bem como que haja, por parte do Estado, um dever de transparência ativa na produção e difusão da informação ambiental.⁷⁷

No sistema jurídico brasileiro, o direito de acesso à informação ambiental também tem base constitucional. Destacam-se, aqui, o art. 225, § 1º, inciso IV, que trata da publicização do estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ao meio ambiente; e o inciso VI do mesmo dispositivo, que prevê a obrigação estatal de promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente. Esses deveres estão estreitamente relacionados à promoção do acesso à informação ambiental, na medida em que a educação ambiental e a conscientização pública dependem, fundamentalmente, como afirmam Sarlet e Fensterseifer, da uma informação ambiental acessível.⁷⁸

No plano infraconstitucional brasileiro, o direito de acesso à informação ambiental é previsto como um dos objetivos fundamentais da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), regulado pela Lei nº 6.938/1981. Seu art. 4º, inciso V, diz que a PNMA visará “à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico”.

A mencionada Lei ainda deu outros dois importantes passos quanto ao direito de acesso à informação ambiental. Primeiro, ela criou o Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (SINIMA), em seu art. 9º, inciso XII, como instrumento da PNMA. E, segundo, ela criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) em seu art. 6º. O SISNAMA é

de Derechos Humanos estimó que la información que no fue entregada era de interés público, al guardar relación con un contrato de inversión extranjera entre el Estado, dos empresas extranjeras y una empresa chilena para desarrollar un proyecto de industrialización forestal de impacto ambiental y de discusión pública; aunado a que con esta información resultaba posible verificar el ejercicio de funciones del Comité de Inversiones Extranjeras. Así, este organismo resolvió en favor del acceso a la información contribuyendo a garantizar, a su vez, el derecho ambiental” (REBOLLOSO, Marina Alicia San Martín. El derecho a saber información ambiental en México. **Estudios en Derecho a la Información**, n. 9, 2020, p. 31). A ficha técnica completa do caso está disponível em: https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=332 Acesso em: 2 set. 2023.

⁷⁷ Como inserido no item 221 da sentença proferida pela Corte Interamericana, reconheceu-se o caráter dúplice da informação ambiental, enquanto direito do cidadão e dever do Estado: “el derecho de las personas a obtener información se ve complementado con una correlativa obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocerla y valorarla” (CORTE INTERAMERICANA DE DEREITOS HUMANOS (CIDH). **Opinião Consultiva OC-23/17**. Meio Ambiente e Direitos Humanos, 2017, p. 89).

⁷⁸ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago, ob. cit., 2018, p. 439.

constituído por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental.

A respeito do SINIMA, duas décadas após a promulgação da pioneira Lei nº 6.938/1981, foi promulgada a Lei nº 10.650/2003. Essa última dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do SISNAMA, regulamentado, por sua vez, pelo Decreto nº 5.975/2006.

Além dessas leis, outras atinentes a temas ambientais específicos cuidam também de prestar a tutela ao direito de acesso à informação ambiental: a Lei nº 9.433/1997, que trata da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), fixa, em seu art. 5º, inciso XI, como um de seus instrumentos, o Sistema de Informação sobre Recursos Hídricos; a Lei nº 11.105/2005, Lei de Biossegurança, prevê, por seu turno, em seu art. 40, que “os alimentos e ingredientes alimentares destinados ao consumo humano ou animal que contenham ou sejam produzidos a partir de OGM ou derivados deverão conter informação nesse sentido em seus rótulos”; finalmente, a Lei nº 13.186/2015, Lei de Política de Educação para o Consumo Sustentável (PECS), prevê, no inciso VIII de seu art. 2º, como um dos objetivos dessa política pública, o cuidado pela “direito à informação e pelo fomento à rotulagem ambiental”.

O direito de acesso à informação ambiental traduz, assim, para o âmbito específico do presente trabalho, um plexo dos correspondentes deveres estatais de assegurar a sua prestação de modo adequado e eficiente. Tais deveres decorrem, ademais, dos princípios constitucionais basilares que norteiam as atividades da Administração Pública, previstas no *caput* do art. 37 da CF, em especial o da publicidade, que é estreitamente conectado à transparência⁷⁹.

Não é por outra razão que Sarlet e Fensterseifer assinalam que o direito de acesso à informação, sob a perspectiva do cidadão e, reflexamente, de toda a sociedade, nas suas relações com o Estado, “atua como mecanismo de equalização das relações jurídicas”, possibilitando-lhe “reivindicar, em um patamar mais igualitário, o respeito ao seu direito fundamental ao ambiente”.⁸⁰ Arnold, por sua vez, pontua, ao discorrer sobre a eficácia do direito fundamental

⁷⁹ De acordo com Machado, a transparência “começa a operar através da linguagem. As coisas só fluem para a população se ela compreender o que lhe é transmitido. Sem ser imprecisa, a linguagem utilizada na transmissão da informação tem que ser facilmente assimilada por todos” (MACHADO, Paulo Affonso Leme, ob. cit., 2018, p. 68).

⁸⁰ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago, ob. cit., 2018, p. 443.

à informação ambiental nas relações entre particulares, que o dever de informar “não é apenas da administração pública, mas de todos, empresas e indivíduos”.⁸¹

Por fim, a relevância do direito de acesso à informação ambiental como direito fundamental que cria deveres estatais de proteção ecológica vem sendo reafirmada pela jurisprudência das Cortes Superiores da Justiça brasileira. O Superior Tribunal de Justiça (STJ), em julgamento do Incidente de Assunção de Competência nº 13 – IAC 13⁸² – estabeleceu quatro teses relativas a esse direito, sendo as duas primeiras relativas ao direito de acesso à informação ambiental e as duas últimas ligadas à atuação do Registro de Imóveis.⁸³

A primeira tese fixada pelo STJ, nesse julgamento, diz respeito aos deveres de transparência ativa, passiva e reativa, associados ao direito à informação ambiental. Ela enuncia que o direito de acesso à informação ambiental, no sistema jurídico brasileiro, compreende: (a) o dever de publicação, na Internet, dos documentos ambientais detidos pela Administração não sujeitos a sigilo (transparência ativa); (b) o direito de qualquer pessoa e entidade de requerer acesso a informações ambientais específicas não publicadas (transparência passiva); e (c) o direito do cidadão de requerer a produção de informação ambiental não disponível para a administração (transparência reativa).

Ficou assentado, nesse julgamento, que o direito de acesso à informação ambiental, a partir da vigência da Lei de Acesso à Informação Ambiental, especialmente pelo que consta de seus arts. 8º e 21, “não é unicamente um direito de defesa do cidadão contra o abuso estatal, mas um dever prestacional do Estado democrático”.⁸⁴ Como desdobramento desse dever prestacional, o STJ fixou a segunda tese, segundo a qual:

Presume-se a obrigação do Estado em favor da transparência ambiental, sendo ônus da administração justificar seu descumprimento, sempre sujeita a controle judicial, nos seguintes termos: i) na transparência ativa, demonstrando razões administrativas adequadas para a opção de não publicar; ii) na transparência passiva, de enquadramento da informação nas razões legais e taxativas de sigilo; e iii) na transparência ambiental reativa, da irrazoabilidade da pretensão de produção da informação inexistente.⁸⁵

⁸¹ ARNOLD, Cláudia de Moraes, ob. cit., 2019, p. 110.

⁸² STJ, **REsp nº 1.857.098/MS**, r rel. Min. Og Fernandes, Primeira Seção, j. em 11.5.2022, *DJe* de 24.5.2022.

⁸³ As duas últimas teses fixadas pelo STJ no IAC 13 serão tratadas oportunamente nos Capítulos II e III do presente trabalho.

⁸⁴ STJ, **REsp nº 1.857.098/MS**, rel. Min. Og Fernandes, Primeira Seção, j. em 11.5.2022, *DJe* de 24.5.2022, p. 23.

⁸⁵ Idem, *ibidem*.

Portanto, a Administração Pública, na visão do STJ, com fundamento no art. 9º, inciso XI, parte final, da Lei nº 6.938/1981, “tem o dever não só de viabilizar o acesso à informação ambiental sob sua guarda, como também de produzi-la”.⁸⁶

A importância da divulgação adequada da informação ambiental, como corolário do princípio constitucional da publicidade que norteia a atuação da Administração Pública, também foi reafirmada pelo STF no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 760. Essa ação constitucional trata do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), onde se afirmou que a incompletude das informações relativas ao plano fragilizou a proteção ambiental na Amazônia Legal.⁸⁷

O direito do acesso à informação ambiental, assim, é condição fundamental para a concretização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como dos demais direitos ambientais procedimentais. Ele deve ser materializado não só internamente, para que os cidadãos possam influenciar na elaboração de políticas públicas⁸⁸, mas também de uma perspectiva transnacional, como sustentado por Steinmetz, Arnold e Tavares:

É inafastável o desafio de conscientizar os Estados e a coletividade da necessidade de cooperação na esfera do direito ambiental, transnacionalizando o direito à informação como mecanismo de efetivação do direito à participação e ao acesso à justiça e, assim, do próprio direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.⁸⁹

Constata-se, desse modo, que o direito de acesso à informação ambiental se encontra positivado em nosso sistema jurídico, dele derivando todo um complexo de deveres estatais de cunho ecológico, visando ao fim último de dar efetiva tutela ao meio ambiente. Ele é, ainda, pressuposto para que os demais direitos ambientais procedimentais possam se materializar, dentre os quais se encontra o direito à participação pública na tomada de decisões, que será objeto da próxima subseção.

⁸⁶ *Idem*, p. 24.

⁸⁷ STF, **ADPF nº 760**, rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, j. em 06.04.2022, *DJe* de 08.04.2022.

⁸⁸ “O direito à informação ambiental é pressuposto para que a sociedade possa agir e influenciar as políticas de governo, dando-se efetividade ao princípio da participação. Então, o acesso facilitado aos dados ambientais, democrático e transparente, possibilita, de fato, que os governados possam exercer uma cidadania crítica e construtiva, não só em relação às políticas públicas, como também no que pertine ao progresso econômico que pretendem auferir” (SILVA, Antonio Fernando Schenkel do Amaral e. **Registro de Imóveis e meio ambiente**. Curitiba: Alteridade, 2021, p. 287).

⁸⁹ STEINMETZ, Wilson Antônio; ARNOLD, Cláudia de Moraes; TAVARES, Elisa Goulart. O acesso à informação como condição para a participação popular na proteção do meio ambiente: uma análise a partir do direito ambiental internacional e do direito constitucional brasileiro. **Revista Jurídica**, v. 22, 2018, p. 11.

2.2.2 Participação pública na tomada de decisões ambientais

Como segundo direito integrante da tríade dos direitos ambientais procedimentais, o direito à participação pública na tomada de decisões ambientais remete, como a sua própria nomenclatura já sugere, a uma integração de vontades na formação de decisões sobre matéria ambiental. Essa integração é representada pela adição da vontade da coletividade (participação pública) ao agir do Estado (tomada de decisões), na arena pública de ações sobre temas ecológicos (ambientais).

Por outro lado, a tomada de decisões ambientais, pelos Poderes Públicos, se dá normalmente por meio de procedimentos previamente institucionalizados, nas suas mais diferentes instâncias – Executivo, Legislativo e Judiciário. Assim, pode-se reelaborar o direito de participação pública na tomada de decisões ambientais para, de modo mais abrangente, falar-se em um direito ambiental procedimental de participação da sociedade em procedimentos estatais de tomada de decisões de natureza ambiental.

Da mesma forma que o direito de acesso à informação ambiental, o direito à participação pública na tomada de decisões também encontra amparo normativo num vasto leque de Declarações, Tratados e Convenções de Direito Internacional do Meio Ambiente. A título exemplificativo, citam-se: o Item 7 do Preâmbulo da Declaração de Estocolmo de 1972, elaborada por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano;⁹⁰ o Princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro de 1992;⁹¹ os arts. 6º a 8º da Convenção de Aarhus, de 1998, celebrado no âmbito da Comunidade Europeia;⁹² o art. 7º do Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe, celebrado em 2018.⁹³

⁹⁰ Item 7: “Para se chegar a essa meta [defesa e melhora do meio ambiente] será necessário que cidadãos e comunidades, empresas e instituições, em todos os planos, aceitem as responsabilidades que possuem e que todos eles participem equitativamente, nesse esforço comum”.

⁹¹ Princípio 10: “O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter [...] a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público [...]”.

⁹² Art. 6º: “Cada Parte estabelecerá as disposições práticas e/ou outras apropriadas que permitam a participação do público na preparação dos planos e programas relativos ao ambiente, depois de lhe ter fornecido as informações necessárias, no âmbito de um quadro transparente e equitativo [...]”.

⁹³ Art. 7º, n. 1: “Cada Parte deverá assegurar o direito de participação do público; para isso, se compromete a implementar uma participação aberta e inclusiva nos processos de tomada de decisões ambientais, com base nos marcos normativos interno e internacional”.

Sampaio afirma que o detalhamento desse direito procedimental de participação na Convenção de Aarhus evidencia a preocupação da comunidade internacional europeia de “garantir a promoção da democracia ambiental, pois a política de proteção ambiental necessita da participação do cidadão comum, na mesma medida em que necessita da participação de cientistas e especialistas”.⁹⁴ Arnold, por seu turno, destaca que a participação da população pode ser mensurada sob uma tríplice perspectiva: participação em políticas públicas ambientais; participação no processo legislativo; e participação da população afetada por empreendimento potencialmente causador de danos ambientais em seu território.⁹⁵

Como projeção, na esfera do direito complexo ao meio ambiente, de acordo com Sarlet e Fensterseifer, “do próprio direito fundamental à participação política”⁹⁶, o direito de participação pública na tomada de decisões em matéria ambiental requer a estruturação de instrumentos apropriados, em todas as esferas de atuação pública do Estado – Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário – para que a vontade estatal na formação da decisão ambiental seja influenciada, integrada e composta pela vontade da coletividade.⁹⁷

Na esfera do Poder Legislativo, a participação pública na tomada de decisões ambientais se dá mediante mecanismos que permitam a inserção da vontade da coletividade no processo legislativo. Isso se concretiza não somente pelos instrumentos democráticos de participação política dos cidadãos na escolha dos seus representantes que atuarão diretamente no referido processo legislativo, mediante o exercício do direito de voto, mas também na iniciativa popular de lei (CF, arts. 14, inciso III, 29, inciso XIII e 61, § 2º), no plebiscito (CF, art. 14, inciso I) e no referendo (CF, art. 14, inciso I).

Também constituem elementos de participação pública ambiental na seara legislativa a possibilidade de criação de partidos políticos que tenham como principal missão a defesa da causa ecológica. De acordo com o magistério de Sarlet e Fensterseifer, “a existência de partidos políticos ‘ecológicos’ permite a ocupação de um espaço político extremamente relevante para

⁹⁴ SAMPAIO, Izabel Cristina da Silva, ob. cit., 2013, p. 14253.

⁹⁵ ARNOLD, Cláudia de Moraes, ob. cit., 2019, p. 52-53.

⁹⁶ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago, ob. cit., 2018, p. 428.

⁹⁷ Salienta, contudo, Marques, ao comentar a participação pública ambiental na Convenção de Aarhus, que tal participação é mais restrita do que a referente ao direito à informação ambiental, exigindo-se um “crivo de legitimidade mais apertado” (MARQUES, Francisco Paes. A Convenção de Aarhus e as relações administrativas multipolares. **A trílogia de Aarhus**. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2015, p. 67).

fortalecer a causa ambiental e produzir modificações significativas no plano institucional do Estado”.⁹⁸

No domínio do Poder Executivo, a ordem jurídica brasileira contempla uma série de instrumentos visando a garantir a participação pública na tomada de decisões. Na CF, há a previsão da necessidade de publicação de estudo e do relatório de impacto ambiental nos procedimentos de licenciamento ambiental (art. 225, § 1º, inciso IV) e o direito de petição aos órgãos públicos (art. 5º, inciso XXXIII) reclamando o acesso à informação ambiental.

Na legislação infraconstitucional, outro importante mecanismo assegurador da participação pública na tomada de decisão em matéria ambiental é a audiência pública em procedimentos administrativos ambientais. Prevista na Resolução CONAMA nº 9/1987, ela tem por finalidade expor aos interessados – ou seja, à sociedade – o conteúdo do Estudo de Impacto Ambiental e o do seu referido Relatório, esclarecendo dúvidas e recolhendo, dos participantes da audiência, as críticas e sugestões a respeito.

Além disso, a institucionalização da participação da sociedade civil em órgãos colegiados ambientais é outro elemento revelador da necessidade de garantir a participação democrática da sociedade civil na gestão da coisa pública ecológica. A esse respeito, o STF julgou, em 28 de abril de 2022, a ADPF nº 651, declarando a inconstitucionalidade do art. 5º do Decreto nº 10.224/2020 que havia excluído a participação da sociedade civil no Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente. Afirmou-se que a exclusão da participação popular na composição dos órgãos ambientais colegiados “frustra a opção constitucional pela presença da sociedade civil na formulação de políticas públicas ambientais”, violando, assim, os princípios da participação popular em matéria ambiental (CF, art. 1º, parágrafo único e art. 225), da vedação do retrocesso institucional (CF, art. 1º, *caput* e inciso III, art. 5º, inciso XXXVI e § 1º, art. 70, § 4º, inciso IV) e da isonomia (CF, art. 5º, inciso I).⁹⁹

A participação da sociedade civil em sistemas decisórios de órgãos colegiais ambientais finca raízes normativas que remontam à Lei nº 6.938/1981, que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Ela prevê, em seu art. 6º, os órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). Tal sistema está estruturado em seis modalidades de órgãos: (a) um órgão superior, o Conselho de Governo, que tem a responsabilidade de assessorar a Presidência da República na formulação da política nacional

⁹⁸ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago, ob. cit., 2018, p. 433.

⁹⁹ STF, **ADPF nº 651**, rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, j. em 28.04.2022, *DJe* de 08.04.2022.

e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e recursos ambientais; (b) um órgão consultivo e deliberativo, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que tem a função de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida; (c) um órgão central, a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República; (d) dois órgãos executores, que são o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; (e) diversos órgãos seccionais, de natureza estadual; (f) diversos órgãos locais, de natureza municipal.

O Decreto nº 99.274/1990, por sua vez, regulamenta a Lei nº 6.938/1981, trazendo disposições específicas sobre a constituição e funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Em sua redação originária, o Decreto previa a participação, no CONAMA, de atores da sociedade civil, como representantes da Comissão de Defesa do Consumidor, do Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados. Contudo, sobreveio o Decreto nº 9.806/2019, que extinguiu essa representação, inviabilizando, dessa forma, a participação democrática de grupos sociais heterogêneos nos processos decisórios do CONAMA.

Em face disso, foi ajuizada a ADPF nº 623 no STF, que visava impugnar a diminuição da participação pública na tomada de decisões ambientais, materializada na redução da participação da sociedade na composição do CONAMA, o que foi feito pelo mencionado Decreto nº 9.806/2019. Em julgamento monocrático de Medida Cautelar (MC), suspendendo liminarmente os efeitos da exclusão, o STF destacou que “a moldura normativa a ser respeitada na organização procedimental dos Conselhos é antes uma garantia de contenção do poder do Estado frente à participação popular, missão civilizatória que o constitucionalismo se propõe a cumprir”.¹⁰⁰

Posteriormente a essa decisão monocrática do STF no julgamento da ADPF nº 623, o Decreto que regulamenta o CONAMA foi novamente modificado, de forma a refletir a orientação jurídico-política encartada pela Suprema Corte. Houve, assim, a reinclusão de atores

¹⁰⁰ STF, **MC na ADPF nº 623/DF**, rel. Min. Rosa Weber, decisão monocrática, j. 17/12/2021, *DJe* 10/01/2022, p. 16. Afirmou-se, nesse julgamento monocrático, que a inviabilização da participação democrática de grupos sociais heterogêneos nos processos decisórios do CONAMA causaria o “risco de implementação de um sistema decisório hegemônico, concentrado e não responsivo, incompatível com a arquitetura constitucional democrática das instituições públicas e suas exigentes condicionantes”.

da sociedade civil ao CONAMA, com o acréscimo, pelo Decreto nº 11.417/2023, do art. 5º-A ao Decreto nº 99.274/1990, onde se vê, da leitura de seus incisos X e XI, a participação, no órgão colegiado decisório ambiental, de vinte e dois representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil e de oito representantes de entidades empresariais.

Dessa forma, no julgamento da ADPF nº 623, o STF reafirma o entendimento, já manifestado na legislação e na doutrina acima abordadas, de que a o regime inaugurado pela Constituição de 1988 contempla mecanismos de democracia participativa – como a inserção da sociedade civil em órgãos ambientais colegiados –, que complementam os tradicionais mecanismos de democracia representativa. A discussão pública sobre questões ambientais fica, assim, mais bem fundamentada, reverberando em benefícios para o próprio sistema democrático, na esteira do pensamento de SEN.¹⁰¹

A preservação e a restauração de mecanismos democráticos em processos decisórios administrativos ambientais são essenciais para garantir uma eficaz participação pública da tomada de decisões. Contribui-se, dessa forma, para a realização de uma justiça ambiental não apenas pelo Poder Judiciário, mas também por órgãos administrativos. Justiça e democracia são, pois, elementos que se complementam e se reforçam mutuamente, pois, como diz Fernandes, “a democracia deve ser a raiz e a prioridade dos Estados que a elegem, uma vez que é condição *sine qua non* para uma eficaz aplicação da justiça”.¹⁰²

A participação da sociedade civil na tomada de decisões, em sentido amplo, pela Administração Pública (e não apenas em questões ambientais), vem ganhando cada vez mais espaço no ordenamento jurídico brasileiro. Cita-se, por exemplo, a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes), contida no Projeto de Lei (PL) nº 9.163/2017, em tramitação no Congresso Nacional, que visa normatizar a política de governança pública da Administração Pública Federal, mas que se aplicaria também, em caráter residual, aos demais entes federativos, na forma do parágrafo único de seu art. 1º.¹⁰³

¹⁰¹ “A discussão pública mais bem fundamentada e menos marginalizada sobre questões ambientais pode ser não apenas benéfica ao meio ambiente, como também importante para a saúde e o funcionamento do próprio sistema democrático” (SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 208).

¹⁰² FERNANDES, Aline Ouriques Freire. **A função democrática do Terceiro Setor – a busca pelo fortalecimento da cidadania no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Ape’Ku, 2020, p. 31.

¹⁰³ Ficha de Tramitação disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2163153> Acesso em: 1 set. 2023.

No seu art. 8º, consta a determinação de que a gestão dos instrumentos do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, além de compreender a implementação, o monitoramento, a avaliação e a revisão de seus atributos, deverá adotar mecanismos de participação da sociedade civil. Busca-se estabelecer, assim, o necessário diálogo entre a sociedade e o Poder Público nas ações visando à tomada de decisões pelo Estado.

A participação pública na tomada de decisões ambientais constitui, assim, expressão da própria democracia participativa na tríade dos direitos ambientais procedimentais. Porém, essa tríade não se esgota na informação ambiental e na participação pública na tomada de decisões ambientais, pois contempla também o acesso à justiça ambiental. Esse último direito procedimental será examinado na próxima subseção.

2.2.3 Acesso à justiça ambiental

O direito de acesso à justiça em matéria ambiental é o terceiro e último direito ambiental procedimental derivado do direito fundamental complexo ao meio ambiente. Suas origens normativas, enquanto integrante da tríade dos direitos ambientais procedimentais, no domínio do Direito Internacional do Meio Ambiente, remontam ao Princípio 10 da Declaração do Rio de 1992, que dispunha ser assegurado à sociedade o “acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos”¹⁰⁴ para assegurar a proteção do meio ambiente.

Posteriormente, a Convenção de Aarhus de 1998 tratou de forma sistematizada o direito de acesso à justiça como parte integrante dos direitos ambientais procedimentais. O seu art. 9º o prevê como um direito a ser acionado em caso de dificuldades da população em exercer os dois outros direitos integrantes da Convenção, o direito de acesso à informação ambiental e o direito de participação pública ambiental.¹⁰⁵

Nesse sentido é o entendimento de Gomes, dizendo que o direito de acesso à justiça ambiental “se revela instrumental relativamente ao primeiro e ao segundo, na medida em que

¹⁰⁴ A Declaração de Estocolmo de 1972, embora faça alusão à informação ambiental no seu Princípio 19, e até, ainda que de forma indireta, à participação pública na tomada de decisões ambientais no Item 7 de seu Preâmbulo, nada dispõe sobre o direito de acesso à justiça ambiental.

¹⁰⁵ Art. 9º, 1: “Cada Parte assegurará, em conformidade com o disposto na legislação nacional, o direito de interpor um recurso junto dos tribunais, ou de outro órgão independente e imparcial instituído por lei, a qualquer pessoa que considere que o pedido de informações por si apresentado nos termos do disposto no art. 4º foi ignorado, indevidamente recusado, no todo ou em parte, objecto de uma resposta incorrecta, ou que não tenha recebido um tratamento consentâneo com o disposto no mesmo artigo.”

permite ultrapassar restrições indevidas ao exercício dos direitos de acesso à informação e de participação”.¹⁰⁶ Arnold, em complemento, enfatiza que o direito de acesso à justiça “foi incluído na Convenção com o objetivo de consolidar os dois primeiros pilares”,¹⁰⁷ de modo a favorecer, na visão de Sampaio, uma “aplicação coerente e efetiva das disposições da Convenção, referentes ao acesso à informação e à participação pública, o que contribui para um melhor cumprimento das normas ambientais”.¹⁰⁸

No domínio do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, o direito de acesso à justiça ambiental também tem previsão normativa expressa no Acordo de Escazú, em seu art. 8º. Além disso, ele foi reconhecido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos ao proferir decisão na Opinião Consultiva nº 23/2017.¹⁰⁹

O direito de acesso à justiça ambiental constitui projeção, na particular esfera da tutela ecológica, do direito de acesso à justiça consagrado como direito fundamental inscrito como cláusula pétrea na Constituição Federal (art. 5º, inciso XXXV e art. 60, § 4º, inciso IV). Na esfera ambiental, o direito de acesso à justiça assume feições próprias, adequadas e adaptadas à defesa do meio ambiente, como se extrai, por exemplo, do microssistema de defesa dos direitos coletivos. Esse microssistema é composto, dentre outras leis, pela Lei da Ação Popular, Lei da Ação Civil Pública e Código de Defesa do Consumidor. Uma das particularidades desse sistema é a outorga, aos órgãos e entidades legitimadas, como Ministério Público e Defensorias Públicas, de importantes mecanismos processuais de proteção ecológica, tais como o inquérito civil público, o poder de requisição e o termo de ajustamento de conduta (TAC).¹¹⁰

A esse respeito, destaca-se a quarta tese adotada pelo STJ por ocasião do IAC 13, referente especificamente ao acesso à justiça ambiental a envolver a atuação do Ministério

¹⁰⁶ GOMES, Carla Amado. Legitimidade processual popular, litispendência e caso julgado. **A trilogia de Aarhus**. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2015, p. 76.

¹⁰⁷ ARNOLD, Cláudia de Moraes, ob. cit., 2019, p. 53.

¹⁰⁸ SAMPAIO, Izabel Cristina da Silva, ob. cit., 2013, p. 14254.

¹⁰⁹ “En el contexto de la protección ambiental, el acceso a la justicia permite al individuo velar por que se apliquen las normas ambientales y constituye un medio para remediar cualquier violación a los derechos humanos que hubiera sido causada por el incumplimiento de normas ambientales, incluyendo los recursos y la reparación” (CIDH, ob. cit., 2017, p. 93).

¹¹⁰ “O termo de ajustamento de conduta (TAC) é um dos mais importantes instrumentos de resolução de conflitos coletivos ambientais. O TAC pode ser celebrado tanto no plano extrajudicial, anteriormente à propositura de uma ação civil pública, quanto no plano judicial, ou seja, após a propositura de ação civil pública, quando então é submetido à homologação judicial, pondo fim à ação civil pública ajuizada” (SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago, ob. cit., 2018, p. 456).

Público. Ela preconiza que essa instituição pode requisitar diretamente ao Oficial de Registro de Imóveis a averbação de informações alusivas a suas funções institucionais.¹¹¹

Por outro lado, no âmbito da litigância climática¹¹², a advocacia privada exerce uma função essencial à promoção da justiça ambiental. O site *Climate Change Laws of the World*¹¹³ é uma base de dados de litigância climática do *Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment*, vinculado à *London School of Economics*. Tal base de dados é alimentada pelos próprios litigantes, por pesquisadores independentes e por acadêmicos do mundo inteiro, que tem sido utilizada na pesquisa sobre o tema, em todo o mundo, inclusive pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (*United Nations Environment Programme – UNEP*), como realizado no *Global Climate Litigation Report: 2020 Status Review*.¹¹⁴

A base de dados do referido *site*¹¹⁵ aponta que, no Brasil, existem em torno de 28 (vinte e oito) litígios climáticos, sendo 19 (dezenove) ações ajuizadas pela Advocacia Privada, 6 (seis) pelo Ministério Público e 3 (três) pela Advocacia Pública. Isso demonstra a relevância desempenhada pela Advocacia Privada em exercitar o direito de acesso à justiça ambiental, uma vez que ela responde por cerca de dois terços de todas as ações climáticas cadastradas no referido banco de dados.

Verifica-se, assim, que as denominadas Funções Essenciais à Justiça – expressamente albergadas pelo Texto Constitucional, que lhes dedicou um Capítulo específico (Capítulo IV do Título IV, arts. 127 a 135) – cumprem um importante papel no exercício do direito de acesso à justiça ambiental. Instituições como o Ministério Público, a Advocacia Privada e a Defensoria Pública dispõem de instrumentos e mecanismos, tanto judiciais quanto extrajudiciais, para promover a justiça ambiental e, por meio dele, a fruição, pela coletividade, do próprio bem da vida almejado, que é a proteção ecológica.

¹¹¹ Após a decisão do STJ, a Quarta Câmara de Coordenação e Revisão (4ª CCR) do Ministério Público Federal, especializada em meio ambiente e patrimônio cultural, publicou uma orientação para que seus membros requeiram, quando for pertinente, a averbação de informações ambientais diretamente ao Oficial do Registro Imobiliário. Trata-se da Orientação nº 6/2022 (disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/enunciados-1/Orientacao062022.pdf> Acesso em: 1 set. 2023).

¹¹² A litigância climática pode ser definida como sendo um “conjunto de casos que versam sobre questões materiais de fato ou de direito relacionadas à mitigação e adaptação às mudanças climáticas, ou à ciência das mudanças climáticas, sejam eles propostos perante órgãos administrativos, judiciais ou outros órgãos com a função de solucionar conflitos” (UNEP, **Global Climate Litigation Report: 2020 Status Review**. 2020, p. 6, tradução livre do autor dessa tese).

¹¹³ Disponível em: <https://climate-laws.org/> Acesso em: 27 fev. 2023.

¹¹⁴ Disponível em: <https://www.unep.org/resources/report/global-climate-litigation-report-2020-status-review> Acesso em: 1 set. 2023.

¹¹⁵ Disponível em: https://climate-laws.org/litigation_cases?q=brazil Acesso em: 27 fev. 2023.

O direito de acesso à justiça, aliás, vem passando por transformações nas últimas décadas, considerando a abertura, oferecida pelo sistema jurídico, para que o jurisdicionado busque a concretização de seus direitos por múltiplas portas do sistema de justiça, do qual o Poder Judiciário constitui apenas uma dessas portas. Esse tema será retomado no último capítulo do presente trabalho, onde será examinado o Sistema Brasileiro de Justiça Multiportas e de seu significado para o desenvolvimento do protagonismo de alguns órgãos e entidades, em especial do Registro de Imóveis, na arena pública do direito de acesso à justiça, que acaba projetando reflexos sobre o seu papel na consecução da tutela ecológica.¹¹⁶

Por fim, houve uma recente e importante iniciativa do CNJ que faz um cruzamento de dois dos três direitos ambientais procedimentais: direito à informação ambiental e direito de acesso à justiça ambiental. Trata-se da criação do painel interativo nacional de dados ambiental e interinstitucional (SireneJud).¹¹⁷

Instituído por meio da Resolução Conjunta CNJ/CNMP n° 8, de 25 de junho de 2021, referido painel foi desenvolvido através de um Projeto de Cooperação entre o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (PNUD). Ele traz informações da Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DataJud) relacionadas às ações judiciais em matéria de meio ambiente (como áreas protegidas, terras indígenas, áreas de desmatamento, entre outros).

Essa Resolução prevê a obrigatoriedade de se incluírem nos sistemas eletrônicos do Poder Judiciário e do Ministério Público informações que identifiquem o local do dano ambiental objeto da ação judicial e do Termo de Ajustamento de Conduta. Dessa forma, tal ferramenta possibilita a integração e monitoramento de dados relacionados a processos ambientais no país.¹¹⁸

O direito de acesso à justiça ambiental está, assim, entrelaçado com o direito à informação ambiental e à participação pública na tomada de decisões. Todos eles constituem

¹¹⁶ Vide a primeira seção do terceiro capítulo (especialmente a subseção 4.1.1.), onde será abordado o papel das serventias extrajudiciais na desjudicialização de procedimentos, no contexto da Justiça Multiportas no Brasil.

¹¹⁷ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoess/sirenejud/> Acesso em: 18 jan. 2023.

¹¹⁸ “Por meio da ferramenta, será possível obter ainda a identificação de unidades judiciais que processam ações ambientais, os números e a data de ajuizamento, por exemplo. Esses são dados que contribuirão para o monitoramento da atividade judicial na área ambiental, priorizando o julgamento e, possivelmente, reduzindo o tempo de tramitação de ações judiciais sobre o tema – uma das metas da Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2016” (CNJ. **SireneJud: Painel permite visualizar dados sobre violações ambientais**. 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sirenejud-painel-permite-visualizar-dados-sobre-violacoes-ambientais/> Acesso em: 6 mar. 2023).

uma tríade de direitos procedimentais indispensável para se obter um direito ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.

Examinada, assim, a informação ambiental no contexto da tríade dos direitos ambientais procedimentais, passa-se a examiná-la no marco dos deveres instrumentais do Estado. Esse será o objeto da próxima seção desse capítulo.

2.3. A INFORMAÇÃO AMBIENTAL NO MARCO DOS DEVERES INSTRUMENTAIS DO ESTADO: EFEITOS DE SUA INSERÇÃO NO CONTEXTO DA PROTEÇÃO DO BEM JURÍDICO AMBIENTAL PELOS PODERES PÚBLICOS

Viu-se, na seção anterior, que o direito de acesso à informação ambiental faz parte, ao lado do direito à participação pública na tomada de decisões ambientais e do direito de acesso à justiça ambiental, da denominada tríade dos direitos ambientais procedimentais. Essa tríade é essencial para a fruição do próprio direito fundamental ao meio ambiente, principalmente em um Estado Democrático de Direito, como o brasileiro, que assegura mecanismos de democracia participativa e proclama os direitos de acesso à informação e de acesso à justiça como direitos fundamentais.

Por outro lado, partindo-se da leitura do art. 225 do Texto Constitucional, infere-se que a informação ambiental não é apenas um direito da sociedade – direito de acessar a informação ambiental. A informação ambiental também está relacionada a um dever do Estado – o dever de prestá-la, sobretudo à sociedade.¹¹⁹

Dessa forma, torna-se necessário examinar a informação ambiental sob o viés da ação do Estado, o que será feito nessa quarta e última seção do primeiro capítulo. Essa análise será feita em três partes. Na primeira, abordar-se-á a importância da cooperação interinstitucional como novo paradigma de atuação dos Poderes Públicos. Na segunda, adentrar-se-á no tema das

¹¹⁹ Os deveres ecológicos, contudo, se impõem a todos os sujeitos, Poder Público e coletividade, consoante a própria dicção da CF, que impõe ao “Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Ou seja, a sociedade, e não somente o Estado, também tem o dever prestacional de garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado. O realce dado ao Poder Público, nesse parágrafo, surgiu em face da necessidade de destacar a abordagem que será feita nessa seção, cujo foco central se dará em torno das ações estatais destinadas à preservação e proteção do meio ambiente. Entretanto, o próprio Estado, em algumas situações, poder ser o destinatário das ações em defesa do meio ambiente, como ocorre, por exemplo, com os Planos de Logística Sustentável (PLSs), elaborados no âmbito do Poder Judiciário nacional. A esse respeito, vide a Resolução CNJ nº 400, de 16 de junho de 2021, que dispõe sobre a política de sustentabilidade no âmbito do Poder Judiciário, especialmente os seus arts. 4º a 13.

políticas públicas ambientais no Brasil. Por fim, será feito um exame dos arranjos institucionais do federalismo cooperativo na tutela ecológica e suas repercussões sobre a configuração do acesso à informação ambiental no Brasil.

2.3.1 A remodelação das funções do Estado frente aos novos direitos ambientais procedimentais: a cooperação pública aberta como novo paradigma de atuação interinstitucional

O Estado é, assim como a sociedade, um organismo complexo, pois tem uma diversidade de Poderes, instituições, entes, órgãos e diversas outras unidades organizacionais, incluindo pessoas físicas. Todos esses elementos precisam estar organizados em torno de uma atuação que, em conjunto, forneça ao ente maior (o Estado), enquanto pessoa jurídica unificadora desses diversos complexos de unidades organizacionais menores, um sentido de ação e uma direção de atuação, que é, em última análise, como diz Dallari, o bem comum do povo.¹²⁰

Especialmente quanto à Administração Pública, seus diversos órgãos e agentes necessitam ser guiados por determinados parâmetros de atuação convergentes, para que possam produzir os resultados esperados e almejados pela sociedade. Essa atuação equilibrada é importante na concretização dos direitos e garantias fundamentais, como é o caso do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.

A base comportamental para uma atuação harmoniosa entre diferentes sujeitos (pessoas físicas, pessoas jurídicas e grupos de diferentes pessoas) que atuam na esfera pública é a mesma que fundamenta a mesma atuação equilibrada entre os mesmos sujeitos que atuam na esfera das relações privadas: a confiança. É da confiança que surge a cooperação e é, por sua vez, da cooperação entre os indivíduos, compartilhando informações e planos de ação, que se estabelecem os alicerces para a proposição e execução de ações conjuntas visando a benefícios mútuos.

Todo esse conjunto de fatores tem sua importância ainda mais acentuada quando se visa à melhoria do meio ambiente. Surge, então, a preocupação de organismos internacionais, como a ONU, em engajarem os seus Estados-membros e todas as demais partes interessadas no

¹²⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 44.

cumprimento, de forma cooperada, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável contidos na Agenda 2030.¹²¹

A primeira questão que surge, então, é: como fazer as pessoas e as organizações de pessoas cooperarem, sobretudo em relações públicas que se presumem – como é o caso das relações intraestatais e das relações entre Estado e sociedade em defesa e proteção do meio ambiente – ter durabilidade a longo prazo?

Essa é a pergunta central que norteou as pesquisas sociológicas de Axelrod, que buscou desenvolver uma teoria da cooperação que pudesse ser utilizada para compreender as condições que possibilitam seu surgimento, bem como as ações que podem ser usadas para promover o seu desenvolvimento.¹²²

A abordagem de Axelrod partiu de um problema clássico das ciências matemáticas, mais especificamente da Teoria dos Jogos, consistente no Dilema do Prisioneiro. Esse Dilema conta uma história em que dois indivíduos são presos pela polícia. A polícia não consegue provas suficientes para os condenar, mas, separando-os, oferece-lhes o mesmo tipo de acordo: se um dos indivíduos testemunhar contra o outro e esse outro permanecer em silêncio, o que testemunhou sai livre enquanto o cúmplice silencioso cumpre 10 (dez) anos de sentença. Se ambos permanecerem em silêncio, a polícia só pode condená-los a 6 (seis) meses de cadeia cada um. Se ambos traírem o comparsa, cada um leva 5 (cinco) anos de cadeia. Cada indivíduo toma a sua decisão sem saber que decisão o outro vai tomar, e nenhum deles tem certeza da decisão do outro. Em resumo, como diz Axelrod:

Cada um tem duas escolhas, cooperar ou desertar. Cada um deve fazer sua escolha sem saber o que o outro fará. Não importa o que o outro faça, a deserção sempre confere uma recompensa maior do que a da cooperação. O dilema é que, se ambos desertam, ambos se saem pior do que se tivesse cooperado. Esse jogo simples fornecerá as bases para toda a análise utilizada neste livro.¹²³

Dessa forma, ambos os jogadores conhecem a estrutura completa do jogo. Isso faz com que o Dilema do Prisioneiro seja conceituado como um jogo em que todos os jogadores tenham,

¹²¹ Do Preâmbulo da Agenda 2030, lê-se: “esta Agenda é um plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade. Ela também busca fortalecer a paz universal com mais liberdade. [...] Todos os países e todas as partes interessadas, *atuando em parceria colaborativa*, implementarão este plano (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel> Acesso em: 6 mar. 2023, sem destaque no original).

¹²² AXELROD, Robert, **A evolução da cooperação**. São Paulo: Leopardo, 2010, p. 6.

¹²³ AXELROD, Robert, ob. cit., 2010, p. 7.

como afirmado por Ostrom, informação completa, na medida em que conhecem as regras de seu funcionamento.¹²⁴

Axelrod tinha formação em Matemática e experiência em Ciências da Computação. Assim, ele teve a ideia de usar computadores para modelar várias sequências de embates ancorados em empregos de diversas variações das duas estratégias básicas dos prisioneiros (traição e cooperação). O objetivo era verificar qual estratégia daria melhores resultados ao longo do tempo. Dessa forma, Axelrod transformou o jogo simples do Dilema do Prisioneiro em um jogo iterativo, ou seja, que se realiza sucessivas vezes, em sucessivos *rounds*, como escreveu o biólogo evolucionista Dawkins:

O jogo iterativo nada mais é do que o jogo normal repetido um número indefinido de vezes entre os mesmos jogadores. [...] As rodadas sucessivas do jogo nos dão a oportunidade de desenvolver a confiança ou a desconfiança no adversário, de responder na mesma moeda ou de buscar uma conciliação, de perdoarmos ou de nos vingarmos. Num jogo indefinidamente longo, o que interessa é a possibilidade de ambos ganharmos à custa da banca, no lugar de apenas um de nós ganhar, individualmente, à custa do outro [...] Quanto mais pensarmos sobre ele, mais nos daremos conta de que a vida está crivada de jogos do dilema do prisioneiro iterativo, não apenas a vida humana, mas também a vida animal e as plantas. [...] A versão iterativa oferece um leque de estratégias muito mais amplo [...] A iteração permite muitas estratégias plausíveis sem que se mostre evidente qual é a melhor.¹²⁵

Desse modo, a fim de materializar essa ideia, ele convocou cientistas do mundo inteiro, especialistas em teoria dos jogos, para entrarem no jogo iterativo, enviando seus programas e suas estratégias. Essas estratégias foram batizadas por diversos nomes: “sempre trair” (nunca coopera); “sempre cooperar” (jamais trai); “olho por olho” (*Tit for Tat*, começa cooperando, mas depois imita a jogada anterior do oponente); “olho por dois olhos” (espera trair o oponente duas vezes, para trair também); “testador” (testa o oponente, visando descobrir sua estratégia); “olhe adiante” (procura prever os movimentos futuros do oponente) etc. Em seguida, ele traduziu todas essas estratégias numa linguagem comum de programação, lançando-as umas contra as outras.¹²⁶

A estratégia vencedora foi a mais simples de todas: “olho por olho”, enviada pelo Professor Rapoport, da Universidade de Toronto (Canadá). Essa estratégia, como afirma

¹²⁴ OSTROM, Elinor. **Governing the Commons – The Evolution of Institutions for Collective Action**. Londres: Cambridge University Press. Londres: Cambridge University Press, 2021, p. 4.

¹²⁵ DAWKINS, Richard, **O gene egoísta**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 350-353.

¹²⁶ Case disponibilizou uma versão interativa do jogo na Internet (confira em CASE, Nicky. **The evolution of trust** [jogo eletrônico]. Disponível em: <https://ncase.me/trust/> Acesso em: 28 set. 2022).

Axelrod, começa com uma escolha cooperativa, e em seguida se limita a copiar o movimento anterior do adversário.¹²⁷

A partir dessas descobertas, aliadas aos resultados das investigações teóricas envolvendo estudos de estratégias de cooperação em ambientes reais, como o caso do sistema “viva e deixe viver”, presente na guerra de trincheiras da I Guerra Mundial,¹²⁸ Axelrod propôs recomendações que auxiliam na promoção da cooperação. Dentre essas recomendações, estão orientações como: não sentir inveja do oponente; não ser o primeiro a desertar; retribuir tanto a cooperação quanto a deserção e não ser esperto demais.¹²⁹ E, como medidas para promover a cooperação, Axelrod enfatiza alterar as recompensas; ensinar as pessoas a se importar umas com as outras, ensinar a reciprocidade e melhorar as capacidades de reconhecimento e, por fim, aumentar a importância do futuro, fazendo com que as interações sejam mais frequentes e duradouras.¹³⁰ Vê-se, assim, que a cooperação é uma modalidade de comportamento humano que pode ser aprendida para produzir resultados benéficos visando a fins tanto privados quanto públicos.

Quanto aos fundamentos da cooperação humana, de um ponto de vista biopsicossocial, Schmidt afirma que ela é um produto da “interação entre a dimensão biológica e social no curso evolutivo de nossa espécie”,¹³¹ apresentando bases lastreadas em vínculos sociais, necessidades básicas, empatia e predisposição altruísta. Os vínculos sociais são o resultado de o organismo humano ter sido concebido, de um ponto de vista biológico, para interagir com outros organismos humanos. As necessidades básicas apontam que a sociabilidade dos seres humanos constitui pressuposto necessário da perpetuação da espécie na escala da sobrevivência. A empatia finca suas raízes em práticas sociais cooperativas considerando o mimetismo e o contágio emocional – dois de seus elementos neurofisiológicos¹³² – constituem os fundamentos

¹²⁷ AXELROD, Robert, ob. cit., 2010, p. 31.

¹²⁸ Conhecido como sistema “viva e deixe viver”, caracterizou-se pela abstenção intencional de uso de violência, mediante acordos tácitos de comportamento, em que ambos os lados da guerra não faziam uso de suas armas contra o oponente. Como diz Axelrod, tal sistema, que “surgiu na amarga guerra de trincheiras da Primeira Guerra Mundial, demonstra que a amizade raramente é necessária para dar início à cooperação baseada na reciprocidade. Em circunstâncias adequadas, a cooperação se desenvolve mesmo entre adversários” (AXELROD, Robert, ob. cit., 2010, p. 82).

¹²⁹ AXELROD, Robert, ob. cit., 2010, p. 103-120.

¹³⁰ Idem, p. 121-124.

¹³¹ SCHMIDT, João Pedro, Bases biopsicossociais da cooperação e o paradigma colaborativo nas políticas públicas, **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, v. 19, n. 1, 2018, p. 123.

¹³² A propósito da empatia, Mafessoni e Lachmann, em artigo publicado na revista científica britânica Nature, em 2019, a definem como um “comportamento pró-social que é mediado pela ativação de respostas neurofisiológicas semelhantes no cooperador e no indivíduo receptor” (MAFESSONI, Fabrizio; LACHMANN, Michael, The complexity of understanding others as the evolutionary origin of empathy and emotional contagion. **Nature – Scientific Reports**, v. 9, n. 1, 2019, p. 3).

para maior aproximação entre os seres humanos.¹³³ Por fim, a predisposição altruísta significa, de acordo com Schmidt, que parcela significativa das ações humanas realizadas no cotidiano são motivadas pelo objetivo de aumentar o bem-estar dos outros.¹³⁴

De uma perspectiva histórica, a cooperação em larga escala entre pessoas foi destacada por Harari como ponto fundamental para a criação e consolidação de entidades que somente existem na imaginação coletiva de bilhões de pessoas, como religiões, Estados e leis.¹³⁵ Esse aspecto singular da cooperação entre seres humanos é, aliás, um dos pontos que fazem a evolução da espécie humana ser distinta da evolução das demais espécies de seres vivos. Enquanto a evolução desses últimos se baseia fundamentalmente, segundo Dawkins, na sobrevivência diferencial da entidade replicadora denominada gene, a espécie humana evolui baseada não apenas nessa unidade de transmissão biológica (o gene), mas também numa unidade de transmissão cultural, ou uma unidade de imitação: o meme.¹³⁶

Trazendo as ideias subjacentes à cooperação para o âmbito dos problemas comuns pelos quais têm passado a Humanidade, verifica-se, em diversos setores, como o econômico, a busca por soluções que promovam um maior engajamento entre os participantes da vida em sociedade. Essas soluções fogem da estrita dicotomia representada pelo Estado (autoridade central) e pelo mercado (privatização), representando, portanto, como afirma Schmidt, casos de cooperação pública aberta.¹³⁷

¹³³ Sobre o papel da empatia como elemento fundamental da cooperação e a conseqüente evolução da espécie humana, Mendonça assinala: “a cooperação é entendida como tão fundamental no processo de evolução das espécies que, para facilitá-la, a natureza nos equipou com o mecanismo da empatia para promover a ajuda entre os organismos” (MENDONÇA, Julia Scarano de. Da intersubjetividade à empatia: em busca das raízes da cooperação. *Arquivos Brasileiros de Psicologia*, v. 73, n. 2, 2021, p. 156).

¹³⁴ SCHMIDT, João Pedro, ob. cit., 2018, p. 140-148.

¹³⁵ “Como o *Homo Sapiens* conseguiu ultrapassar esse limite crítico [de 150 pessoas], fundando cidades com dezenas de milhares de habitantes e impérios que governam centenas de milhões? O segredo foi provavelmente o surgimento da ficção. Um grande número de estranhos pode cooperar de maneira eficaz se acreditar nos mesmos mitos. Toda cooperação humana em grande escala – seja um Estado modernos, uma igreja medieval, uma cidade antiga ou uma tribo arcaica – se baseia em mitos partilhados que só existem na imaginação coletiva das pessoas [...]. Não há deuses no universo, nem nações, nem dinheiro, nem direitos humanos, nem leis, nem justiça fora da imaginação coletiva dos seres humanos” (HARARI, Yuval, **Sapiens – uma breve história da humanidade**. Porto Alegre: L&PM, 2017, p. 35-36).

¹³⁶ “Os memes também se propagam no *pool* de memes saltando de cérebro para cérebro através de um processo que, num sentido amplo, pode ser chamado de imitação. Se um cientista ouve ou lê sobre uma boa ideia, transmite-a aos seus colegas e alunos. Ele a menciona nos seus artigos e nas suas palestras. Se a ideia pegar, pode-se dizer que ela propaga a si mesma, espalhando-se de cérebro para cérebro” (DAWKINS, Richard, ob. cit., 2007, p. 330).

¹³⁷ Schmidt destaca que “a cooperação existente nas diferentes sociedades é majoritariamente ‘fechada’, aprisionada pelos interesses tribais e de classe. Construir a cooperação pública ‘aberta’ exige a transformação das estruturas econômicas, das engrenagens políticas e da cultura de consumo associada ao capitalismo” (SCHMIDT, João Pedro, ob. cit., 2018, p. 153).

Ostrom, norte-americana ganhadora do Prêmio Nobel de Economia em 2009, construiu uma teoria científica sobre a governança econômica dos bens de uso comum, trazendo uma nova perspectiva sobre a sua gestão. Tal modelo de governança se daria não pela via do Estado (autoridade central, o Primeiro Setor) nem pela do mercado (privatização, o Segundo Setor), mas sim pela ação coletiva da própria comunidade participante da exploração dos referidos bens (sociedade civil organizada, o Terceiro Setor), ação essa organizada em torno de estratégias cooperativas.¹³⁸

O trabalho dela evidencia que a gestão coletiva de recursos comuns pode ser mais eficiente e sustentável do que a gestão privada ou a estatal. Grupos sociais podem explorar recursos escassos com uma grande diversidade e riqueza organizacional, transcendendo, assim, como bem afirma Silveira, o binômio “centralismo burocrático x propriedade privada”.¹³⁹

No cerne da obra de Ostrom está a construção de um modelo de ação fundado na cooperação entre os sujeitos envolvidos na administração dos bens comuns. Seu trabalho destaca a importância do Terceiro Setor para a realização de atividades econômicas capazes de produzir resultados mais benéficos para a sociedade.

Um dos méritos de seus estudos foi o de aproximar os campos da Economia e do Meio Ambiente – visto que se destaca, em sua obra, a preocupação com a sustentabilidade do uso dos recursos naturais –, e desses com o Direito – tendo em vista a elaboração de normas de comportamento que disciplinam a exploração conjunta dos recursos naturais comuns, por parte dos integrantes da comunidade, sob um viés de cooperação. Muitas destas regras, conhecidas como princípios de desenho (ou *design principles* – DP), inclusive, revestem-se, como afirma a autora norte-americana, com certo grau de normatividade jurídica, tais como os mecanismos de resolução de conflitos e as sanções graduais.¹⁴⁰

Até mesmo na evolução das espécies o paradigma da competição, fundado na sobrevivência do mais apto, de acordo com a teoria de Darwin, tem sido objeto de revisão pelas Ciências Biológicas. Essa revisão está apoiada, dentre outros, no argumento de que mecanismos de cooperação, além dos mecanismos de competição, têm também fundamentado o desenvolvimento de estratégias evolutivamente estáveis dos seres vivos, inclusive entre

¹³⁸ OSTROM, Elinor, ob. cit., 2021, p.154.

¹³⁹ SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. Direito dos bens comuns ambientais: apresentação do projeto de pesquisa e a possibilidade de uma teoria do direito ambiental pautada no comum. In: SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da; BORGES, Gustavo; WOLKMER; Maria de Fatima Schumacher (orgs.). **O comum, os novos direitos e os processos democráticos emancipatórios**. Caxias do Sul: Educs, 2019, p. 17.

¹⁴⁰ OSTROM, Elinor, ob. cit., 2021, p. 90.

membros de espécies diferentes, como afirma Dawkins.¹⁴¹ Desse modo, percebe-se que cooperação e competição são elementos que, segundo entende Schmidt, coexistem e se complementam no interior de sistemas vivos.¹⁴²

Por seu turno, na esfera jurídico-normativa, há uma moderna tendência do uso cada vez maior de instrumentos fundados na cooperação entre diferentes sujeitos para efetivar políticas públicas e para promover direitos fundamentais. Na promoção, por exemplo, do direito fundamental de acesso à justiça, o sistema jurídico brasileiro tem cada vez mais incentivado o uso de instrumentos extrajudiciais voltados ao consenso, como a mediação e a conciliação. São exemplos desse movimento a Resolução n° 125/2010 do CNJ, que instituiu a política judiciária nacional do tratamento adequado dos conflitos de interesses; o CPC de 2015, que também incentivou o uso de técnicas consensuais; e a Lei da Mediação, Lei n° 13.140/2015. Todas elas apresentam em seu núcleo a busca pela valorização da cooperação entre os sujeitos envolvidos; em contraposição ao modelo de competição, calcado na litigiosidade e na caracterização dos sujeitos do conflito como adversários, se enfrentando num jogo de soma zero.¹⁴³

Por sua vez, na efetivação de ações estatais englobando a condução de políticas públicas, o Estado Democrático de Direito brasileiro tem fomentado uma aproximação e colaboração cada vez maior entre diferentes níveis e esferas do setor público. Como exemplo, cita-se o Referencial Básico de Governança, construído pelo Tribunal de Contas da União, que define a governança no setor público como um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da coletividade”.¹⁴⁴ Tal definição foi materializada no art. 2º, inciso I, do Decreto n° 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Esse Decreto ainda preconiza, como uma das principais diretrizes da governança pública, “articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas

¹⁴¹ “Uma relação de benefício mútuo entre membros de espécies diferentes é chamada de ‘mutualismo’ ou ‘simbiose’. Geralmente, os membros de espécies diferentes têm muito a oferecer uns aos outros porque podem associar suas diferentes habilidades. Este tipo de assimetria fundamental pode levar a estratégias evolutivamente estáveis de cooperação mútua” (DAWKINS, Richard, ob. cit., 2007, p. 314).

¹⁴² SCHMIDT, João Pedro, ob. cit., 2018, p. 139.

¹⁴³ Sobre o papel desempenhado pelas serventias extrajudiciais de Notas e Registros em um modelo de justiça lastreado na consensualidade, vide o terceiro capítulo, seção 4.1.

¹⁴⁴ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília: TCU, 2020, p. 36.

do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público”. Na doutrina, Lutaif *et al.*, afirmam:

A articulação interinstitucional, assim, emerge como um potencial mecanismo para que se atendam essas exigências contemporâneas da gestão pública. Através da criação de espaços de diálogo e de um ambiente horizontal, busca-se a atração de todos os atores envolvidos com a política pública que se deseja implementar, sejam eles públicos ou privados.¹⁴⁵

Além do Decreto nº 9.203/2017, há a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes), instituída para o Brasil no período de 2020 a 2031 pelo Decreto nº 10.531/2020. A Endes tem o objetivo de “definir a visão de longo prazo para a atuação estável e coerente dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”.

A Estratégia contempla o cenário macroeconômico para o referido período, estando organizado em cinco eixos: econômico, institucional, de infraestrutura, ambiental e social. Para cada um desses pilares, foram declaradas tendências, diretrizes, desafios, orientações, índices-chave e metas-alvo.¹⁴⁶ A necessidade de uma atuação coordenada, coerente, colaborativa e cooperativa entre os diferentes órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Federal está normatizada em vários dos dispositivos desse plano (art. 1º e art. 2º, incisos II e III). Isso demonstra que o sistema jurídico brasileiro tem cada vez mais se utilizado de articulações interinstitucionais como mecanismos adequados para a promoção de ações estatais pautadas na efetivação dos direitos fundamentais dos cidadãos, que estão no núcleo da Constituição Federal de 1988 e que são o fundamento último a legitimar o Estado Democrático de Direito brasileiro.

A atuação do Estado no mundo contemporâneo deve, portanto, se revestir de um formato organizacional que priorize ações pautadas na articulação entre diferentes instituições, públicas e privadas, sob um viés cooperativo que promova respostas adequadas aos problemas da sociedade. Trazendo essas reflexões para o domínio da proteção do meio ambiente, é cada vez mais necessário o fomento a instrumentos de colaboração entre os diferentes agentes públicos

¹⁴⁵ LUTAIF, Michel Kurdoglian *et al.*, Articulação interinstitucional e judicialização de políticas públicas: o caso da educação infantil no município de São Paulo. **Revista Da Faculdade De Direito da Universidade De São Paulo**, v. 116, n. 2, jul.-dez. 2021, p. 299-300.

¹⁴⁶ Tais eixos sintetizam os problemas que o Estado brasileiro deve enfrentar, representando, portanto, “os grandes campos de políticas públicas que se estruturam em torno desses problemas. Ao todo, são 37 índices-chave e suas respectivas metas-alvo, tornando possível monitorar e avaliar, em termos quantitativos, a implementação do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado no longo prazo” (BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes)**. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/endes> Acesso em: 8 mar. 2023).

(e privados) envolvidos na tutela ecológica, sobretudo quanto à promoção dos direitos ambientais procedimentais como ferramentas de apoio à concretização de políticas públicas.

Quanto, por exemplo, ao direito fundamental à informação (que origina o direito à informação ambiental), o já mencionado Decreto nº 9.203/2017¹⁴⁷, prevê, em seu art. 3º, como um dos princípios de governança pública, a transparência (inciso VI). E, em seu art. 4º, define, como uma das diretrizes da governança pública, a promoção de uma comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação (inciso XI).

A cooperação interinstitucional, portanto, tem se tornado cada vez mais uma condição necessária para o aperfeiçoamento de políticas públicas no Brasil. Essa atitude colaborativa na esfera pública é ainda mais essencial no marco dos deveres instrumentais do Estado quanto à realização dos direitos fundamentais, como é o caso do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida. Mas será que tais políticas públicas, especificamente em matéria ambiental, têm trazido os resultados esperados pela sociedade? É o que se analisará na próxima subseção.

2.3.2 Políticas públicas ambientais no Brasil: necessidade de uma participação plural em sua elaboração

Como visto nos itens precedentes, o direito fundamental ao meio ambiente é um direito complexo, formado por um conjunto de distintos feixes e posições jurídicas, dentre os quais se destaca o direito de exigir prestações fáticas por parte do Estado, como está, aliás, delineado no art. 225 da Constituição Federal. Há, portanto, deveres instrumentais ecológicos a cargo do Estado, o que torna necessário abordar, por sua vez, o tema das ações estatais de defesa e proteção do meio ambiente, no particular aspecto das políticas públicas. As políticas públicas podem ser definidas, com base nos ensinamentos de Vanin e Reck,

Como “um conjunto de ações e programas continuados no tempo, que afetam simultaneamente várias dimensões básicas da vida de uma população”, devendo estar organizada em uma determinada área e explicitar suas “diretrizes e objetivos numa sucessão de atos que se desenvolvem na busca de um fim determinado, posto”.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm Acesso em: 6 fev. 2023.

¹⁴⁸ VANIN, Fabio Scopel; RECK, Janriê Rodrigues. Observação do direito e das cidades inteligentes: contribuições para formação de diretrizes jurídicas para políticas públicas no Brasil. **Prisma Jurídico**, v. 20,

As políticas públicas são, assim, programas de ação visando a fins públicos, e, como programas, elas orientam processos de tomada de decisões. Implementadas por estruturas institucionais de caráter político-administrativo, principalmente por intermédio do Poder Executivo, as políticas públicas são criadas por meio de leis ou atos normativos. É, portanto, no papel de criador normativo das políticas públicas que entra o Direito: como instância de normatização. É dentro do processo legislativo que são criadas as normas jurídicas que pautam os critérios a serem observados para a posterior implementação prática das medidas contidas nas políticas públicas.

No Direito Ambiental, os princípios da prevenção e da precaução assumem grande relevo na tutela do meio ambiente, como asseveram Steinmetz e Merlo¹⁴⁹. Tais princípios, projetados para a esfera das políticas públicas ambientais, assumem feições próprias. Consoante afirmado por Rech, pelo princípio da prevenção, o Direito tem a função de legislar sobre políticas públicas nos problemas “cujas soluções são conhecidas e, pelo princípio da precaução, não adotar políticas que comprometam o desenvolvimento nos próximos séculos, aos quais não temos conhecimento científico a dar respostas precisas”.¹⁵⁰

É nesse campo intergeracional e interdisciplinar que reside o papel fundamental das políticas públicas ambientais, em função, como afirmado por Freiria, das “possibilidades decorrentes de sua função de definir os rumos e estabelecer critérios para as relações entre as ações humanas e o meio ambiente”¹⁵¹. Essas relações devem, como ensina Rech, respeitar o fluxo natural e justo da natureza.¹⁵²

Em estudo sobre a evolução histórica das políticas públicas ambientais no Brasil, Peccatiello informa que o seu desenvolvimento se deu em resposta às pressões de movimentos internacionais ambientais. Isso começou a ocorrer “durante a década de 1960. Assim, a criação

n. 1, 2021, p. 59.

¹⁴⁹ “O princípio da precaução conecta-se com incertezas e campos ainda desconhecidos da ciência, enquanto o princípio da prevenção avança em terrenos já conhecidos, ou seja, tem como base conhecidos acumulados sobre impactos ambientais que determinadas atividades ou substâncias podem causar ao meio ambiente, sendo possível delimitar, com alguma segurança, as medidas de prevenção, mitigação e compensação dos impactos negativos sobre o meio ambiente” (STEINMETZ, Wilson; MERLO, Suzane Girondi Culau. Os princípios da precaução e da prevenção como fundamento para concessão de tutela de urgência em processos judicial-ambientais. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, v. 9, n. 1, jan.-abr. 2019, p. 25).

¹⁵⁰ RECH, Adir Ubaldo, ob. cit., 2020, p. 53.

¹⁵¹ FREIRIA, Rafael Costa. *Direito, gestão e políticas públicas ambientais*. São Paulo: Senac, 2019, p. 187.

¹⁵² “Não são inteligentes as leis urbanísticas que permitem a ocupação sobre os espaços exclusivos da natureza, como matas ciliares, os habitats naturais da biodiversidade, ecossistemas etc. A concretização de políticas socioambientais sustentáveis não é uma simples discussão conceitual, ideológica, mas é epistêmica, científica, que deve respeitar um fluxo natural e justo, que, portanto, diz respeito a todos os homens e que, por isso, deveria nos unir e jamais nos separar, pois todos necessitamos e queremos que as políticas sustentáveis sejam concretizadas e os direitos, garantidos” (RECH, Adir Ubaldo, ob. cit., 2020, p. 98).

de órgãos públicos ambientais de leis protetivas do meio ambiente concentram-se nas quatro últimas décadas do século XX.¹⁵³ Destacam-se, dentre elas, a criação de diversas agências setoriais federais ligadas à questão ambiental ao longo da década de 60, como o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica, o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Na década de 70, destaca-se a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente em 1973. E, na década de 80, foi editada a Lei nº 6.938/1981, que institucionalizou a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), e criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). Ela foi seguida, no plano da estrutura institucional político-administrativa, pela criação, em 1985, do Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Como informam Fensterseifer e Sarlet:

Com a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) pela Lei nº 6.938/81, a proteção ambiental passou a ser tratada como uma política pública de expressão nacional – uma verdadeira política de Estado –, estimulando-se a criação de órgão ambientais especializados nas diversas esferas federativas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).¹⁵⁴

A Constituição Federal promulgada em 1988, ao elevar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida como direito fundamental, deu novo impulso às políticas públicas ambientais. Assim, na década de 90, foram promulgadas, dentre outras: a Lei nº 9.433/1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos; a Lei nº 9.605/1998, denominada de Lei dos Crimes Ambientais; e a Lei nº 9.795/1999, que instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental. Nos anos 2000, foram promulgadas a Lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC), Lei nº 9.985/2000; a Lei nº 11.284/2006, que trata da Gestão de Florestas Públicas; e a Lei nº 12.187/2009, que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC). Finalmente, nos anos 2010 em diante, entraram em vigor a Lei nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS); a Lei nº 12.651/2012 (novo Código Florestal) e a Política Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (Proveg, instituída pelo Decreto nº 8.972, de 23 de janeiro de 2017).¹⁵⁵

No entanto, há um contraste entre o excesso de leis ambientais – que ocasiona o fenômeno conhecido como inflação legislativa –, e a insuficiência de sua efetividade. Isso é

¹⁵³ PECCATIELLO, Ana Flávia Oliveira, ob. cit., 2011, p. 73.

¹⁵⁴ FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang, ob. cit., 2021, posição 277 [eBook Kindle].

¹⁵⁵ Sobre o panorama geral da evolução da política ambiental brasileira, sobretudo no nível federal, vide MOURA, Adriana Maria Magalhães de. *Trajectoria da política ambiental federal no Brasil*. In: MOURA, Adriana Maria Magalhães de (org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2016, p. 13-43.

evidenciado, por exemplo, na constatação de que, de acordo com Rech, significativa parcela dessas leis se limita a repetir normas gerais, sem qualquer preocupação com a sua adequação às realidades concretas:

Temos uma riqueza de normatização, indicando caminhos. No entanto, quando verificamos os planos, eles repetem as normas gerais e, no máximo, estabelecem normas de interesses estaduais e locais, nada refletindo sobre as realidades em questão, nada planejando concretamente, demonstrando não saber fazer a coisa certa. São na realidade cópias coladas que buscam apenas cumprir prazos legais estabelecidos como limites, mas nada propõem de concreto, pois não são Planos de Execução daquilo que a lei determina nas suas normas gerais.¹⁵⁶

A falta de articulação entre os diferentes setores da Administração como causa da baixa efetividade das políticas públicas ocorre não apenas na proteção do meio ambiente. Em diversas outras áreas temáticas as lacunas nas interações entre distintas esferas do Poder Público têm ocasionado falhas na formulação e execução de políticas públicas na proteção de relevantes direitos sociais.

Citam-se, como exemplo, as políticas públicas em matéria indígena. Esse tema repercute diretamente na tutela do meio ambiente, uma vez que grande parte da riqueza biológica existente em território brasileiro se encontra em terras indígenas. Como diz Verdum:

Os indígenas estão presentes em todos os Estados da Federação e seus territórios (“terras indígenas”, no linguajar jurídico do Estado brasileiro) somam aproximadamente 110,6 milhões de hectares – o equivalente a aproximadamente 13% do território nacional e 21% da Amazônia brasileira.¹⁵⁷

Um dos grandes debates envolvendo a promoção do desenvolvimento sustentável na esfera dos recursos minerais e jazidas se encontra nesse eixo temático: como promover o desenvolvimento econômico na exploração dos recursos minerais em terras indígenas sem prejudicar o direito à livre autodeterminação dos povos indígenas?

Uma das causas da falta de efetividade das políticas públicas em matéria de fortalecimento dos direitos dos povos e comunidades indígenas é a falta de interlocução entre os agentes públicos de distintas esferas do Estado. E isso repercute não apenas no Brasil, mas também em outros países da América Latina. Como afirma Fajardo:

Não há coordenação nem articulação sobre assuntos indígenas entre diferentes setores do aparato público, no interior do Executivo, e entre este e outros órgãos do Estado,

¹⁵⁶ RECH, Adir Ubaldó, ob. cit., 2020, p. 136.

¹⁵⁷ VERDUM, Ricardo. Povos Indígenas no Brasil: o desafio da autonomia. In: VERDUM, Ricardo (org.). **Povos Indígenas: Constituições e Reformas Políticas na América Latina**. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2009, p. 93.

o Judiciário, Legislativo e outros organismos públicos autônomos como a Defensoria do Povo, Tribunal ou Corte Constitucional etc.¹⁵⁸

As políticas públicas para a promoção dos direitos sociais dependem, portanto, para a sua efetividade, de uma maior aproximação entre diferentes atores que atuam no espaço público. Da mesma forma ocorre com as políticas públicas ambientais, que não se resumem na criação de leis de defesa e proteção do meio ambiente, como se elas fossem tarefas restritas às atividades do Poder Legislativo. As leis são o primeiro passo, ou seja, constituem, como informa Moura, uma “diretriz do caminho a ser seguido”.¹⁵⁹ É preciso que, juntamente com a edição de leis (tarefa típica do Poder Legislativo), o Poder Executivo e a sociedade civil participem ativamente na construção e execução de programas ambientais, por meio da fixação de metas, alocação de recursos financeiros e um planejamento harmônico de atividades. Como diz Rech, “não basta apenas editar uma lei para que determinada política efetivamente aconteça. É necessário estabelecer metas, instrumentos jurídicos, alocar recursos, prazos, penalidades para seu cumprimento”.¹⁶⁰

Exemplo importante da necessidade de uma participação plural no planejamento e execução das políticas, que envolvam tanto o Poder Público quanto representantes da sociedade civil, foi dado pelo STF no julgamento da ADPF nº 651. Nessa ação, questionava-se o Decreto nº 10.224/2020, que, ao regulamentar a lei que institui o Fundo Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 7.797/1989), excluiu a participação da sociedade civil do seu conselho deliberativo.

Nessa ação, o STF declarou inconstitucional a norma do art. 5º do Decreto nº 10.224/2020, que havia extinguido a participação da sociedade civil no Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente. Restabeleceu-se, no ponto, a sua composição anterior à edição do referido Decreto, de forma a garantir, de acordo com o STF, um “nível razoável de participação da sociedade civil no mencionado órgão colegiado”.¹⁶¹ Ademais, o STF também julgou procedente a ação para (a) declarar a inconstitucionalidade do Decreto nº 10.239/2020, especificamente no ponto em que tinha sido excluída a participação de Governadores no Conselho Nacional da Amazônia Legal, restabelecendo-se o inciso III do art. 3º do Decreto nº 1.541, de 27 de junho de 1995; e (b) declarar a inconstitucionalidade do inciso CCII do art. 1º

¹⁵⁸ FAJARDO, Raquel Zonia Yrigoyen. Aos 20 anos do Convênio 169 da OIT: Balanço e desafios da implementação dos direitos dos Povos Indígenas na América Latina. **Povos Indígenas: Constituições e Reformas Políticas na América Latina**. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2009, p. 43.

¹⁵⁹ MOURA, Adriana Maria Magalhães de, ob. cit., 2016, p. 38.

¹⁶⁰ RECH, Adir Ubaldino, ob. cit., 2020, p. 94.

¹⁶¹ STF, **ADPF nº 651**, rel. Min. Cármen Lúcia, j. 27.04.2022, *DJe* de 29.04.2022, p. 21.

do Decreto nº 10.223/2020, especificamente no ponto em que se extinguiu o Comitê Orientador do Fundo Amazônia.

As decisões proferidas pelo STF permitem afirmar a existência de uma direção, no ordenamento jurídico brasileiro, a apontar para a construção de políticas públicas ambientais de caráter mais pluralizado. E tal tarefa envolve não apenas os agentes públicos, mas também a participação de atores da sociedade civil, como foi o caso da reinclusão da participação da sociedade civil no Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente.¹⁶²

Além disso, é importante examinar as interações que ocorrem entre os diferentes níveis e esferas do Poder Público em matéria ambiental, considerando o modelo constitucional de repartição de competências adotado pelo Estado brasileiro, bem como suas repercussões específicas sobre o direito à informação ambiental. Esses assuntos serão tratados na próxima subseção dessa seção.

2.3.3 Os arranjos institucionais do federalismo cooperativo em matéria ambiental e suas consequências sobre o direito-dever da informação ambiental

No marco dos deveres instrumentais ecológicos do Estado, viu-se que a cooperação pública aberta emerge como atributo essencial de uma atuação interinstitucional mais engajada, tendo em vista as raízes biopsicossociais do comportamento humano cooperativo, bem como as possibilidades dela ser incentivada a partir de determinadas condições socialmente estabelecidas. Em seguida, analisaram-se o papel das políticas públicas ambientais e as razões pelas quais elas possuem baixa aderência e efetividade no Brasil.

Essa terceira e última subseção tratará dos arranjos institucionais que permeiam a repartição de competências – sobretudo as administrativas – em matéria ambiental, e suas repercussões sobre a proteção ecológica, sob a ótica do direito-dever de informação ambiental. O objetivo é examinar os deveres instrumentais ecológicos do Estado por meio de um caminho que vai “de cima para baixo”, a partir de argumentos gerais (a cooperação humana enquanto condição para a sociedade obter benefícios mútuos mediante ação colaborativa entre seus

¹⁶² Segundo Freiria, as políticas públicas ambientais assumem particularidades específicas atinentes não só ao direito material tutelado, mas também ao necessário compartilhamento de responsabilidades com a sociedade civil: “a natureza difusa, transindividual e intergeracional do direito ambiental, gera também uma política ambiental diferenciada, difusa quanto à forma e espaço de efetivação, que vai depender das ações de uma nova concepção de Estado, mas também vai depender do compartilhamento de responsabilidades com a sociedade civil” (FREIRIA, Rafael Costa, ob. cit., 2019, p. 209).

indivíduos e organizações) até se chegar a argumentos específicos (abordagem da cooperação humana sob o específico recorte da informação ambiental).

As ações administrativas fazem parte, ao lado das políticas públicas (normalmente originadas a partir de leis), dos elementos componentes do agir estatal em matéria de meio ambiente. Tudo isso se reflete na repartição de competências entre os entes federativos, repartição essa que precisou ser estabelecida pela Constituição de 1988, de modo a descentralizar o poder para os entes federados, consoante lição de Mohn.¹⁶³

A necessidade de organizar o rol de competências legislativas e administrativas e, assim, distribuí-las aos diferentes entes políticos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) deve-se à coexistência dessas distintas instâncias de poder político – que, juntas, constituem uma federação – sobre uma mesma base territorial ou geográfica. Nesse contexto, Antunes destaca que o federalismo clássico, ou seja, aquele organizado sob duas distintas esferas de poder político e com competências distribuídas de forma rígida, não existe mais. Ele foi substituído, modernamente, pelo federalismo cooperativo. Nesse novo modelo de federalismo, a repartição de competências entre a federação (ente maior) e os entes federados (menores) não é tão evidente, sendo usual, nesses casos, a delegação de competências dos entes maiores para os menores.¹⁶⁴

Especificamente no caso do Brasil, o modelo do federalismo cooperativo está, ademais, alicerçado, conforme pontuam Sarlet e Fensterseifer, na “descentralização e afirmação de um modelo democrático-participativo, pautado, sobretudo, pela tutela e promoção dos direitos fundamentais e da dignidade da pessoa humana”.¹⁶⁵

Assim, no Brasil, as competências legislativas constitucionais estão divididas em dois grupos: (a) competências privativas da União (art. 22) e (b) competências concorrentes entre a União e os Estados (art. 24). Em matéria ambiental, são de competência legislativa privativa da União legislar, por exemplo, sobre águas, jazidas e minas e outros recursos minerais¹⁶⁶. Já as competências legislativas concorrentes abarcam temas ambientais como florestas, caça, pesca,

¹⁶³ “A Constituição de 1988 consolidou a redemocratização brasileira e ensejou, entre outras expectativas, a da restauração de um federalismo mais efetivo [...]. No Brasil, em face da concentração de poder no governo central, de origem histórica e dimensão acentuada durante os governos militares, o esperado ressurgimento de um federalismo de equilíbrio passou a ser visto como um processo de descentralização do poder para os entes federados” (MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, v. 47, n. 187, 2010, p. 219).

¹⁶⁴ ANTUNES, Paulo de Bessa, ob. cit., 2019, p. 63.

¹⁶⁵ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 38.

¹⁶⁶ CF, art. 22, inciso XII.

fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico etc.¹⁶⁷ Nesse ponto – competências legislativas concorrentes – compete à União legislar sobre normais gerais, restando aos Estados legislar de forma complementar, de modo a atender a suas particularidades¹⁶⁸. Não havendo norma federal geral sobre a matéria, os Estados exercerão plenamente a sua competência até que a União edite a norma geral federal e, sobrevindo essa, a legislação estadual porventura editada perderá a sua eficácia quando incompatível com a norma federal.¹⁶⁹

Já as competências administrativas estão repartidas, no Texto Constitucional, em competências exclusivas da União, previstas no art. 21; e competências comuns partilhadas entre a União, Estados e Municípios, contidas no art. 23. Dentre as competências administrativas exclusivas da União de caráter ambiental, citam-se a instituição do sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos, a instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos e o estabelecimento de áreas e condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa.¹⁷⁰

Já as competências administrativas comuns entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios compreendem a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas, a preservação das florestas, da flora e da fauna, o registro, acompanhamento e fiscalização da concessão de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios.¹⁷¹

O amplo leque de competências administrativas ambientais comuns – como é o caso do previsto no inciso VI do art. 23 (proteção do meio ambiente como dever instrumental comum a todos os entes federativos) – torna, muitas vezes, difícil o estabelecimento de ações estatais, oriundas de múltiplos atores estatais, harmoniosas, coerentes e equilibradas.¹⁷² Dessa forma,

¹⁶⁷ CF, art. 23, inciso III.

¹⁶⁸ CF, art. 24, § 3º.

¹⁶⁹ CF, art. 24, § 4º.

¹⁷⁰ CF, art. 21, inciso XXV.

¹⁷¹ CF, art. 23, inciso XI.

¹⁷² “Em raras vezes a interpretação dos temas ambientais por todos os poderes da República tem sido feita com as vistas em direção ao futuro. Recorre-se a esquemas interpretativos que foram aplicados na vigência de ordens constitucionais pretéritas, e toda a matéria ambiental contida na Constituição, do ponto de vista prático, fica submetida a uma interpretação tradicional das competências. Em sua essência, trata-se da aplicação do federalismo cooperativo e da sua vocação centralizadora. Qualquer dúvida interpretativa é resolvida com a valorização da competência federal” (ANTUNES, Paulo de Bessa, ob. cit., 2019, p. 77).

sobreveio, em 2006, a Emenda Constitucional n° 53, que modificou o parágrafo único do art. 23, passando a prever que leis complementares deverão fixar normas para a cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, visando o equilíbrio do desenvolvimento e o bem-estar nacional.

Dando cumprimento a esse objetivo constitucional, cinco anos após a promulgação da EC n° 53/2006, foi publicada a Lei Complementar (LC) n° 140/2011. Essa lei fixou normas gerais para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

Dentre os objetivos fundamentais previstos na LC n° 140/2011 encontram-se os de (a) promover uma gestão ambiental descentralizada, democrática e eficiente (art. 3°, inciso I); (b) harmonizar as políticas públicas e as ações administrativas, para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente (art. 3°, inciso III); e (c) garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as particularidades estaduais e municipais (art. 3°, inciso IV).

Desse modo, identificam-se três pilares a nortear a ação administrativa em matéria ambiental: descentralização de gestão, uniformidade de atuação e cooperação interinstitucional, como afirmam Sarlet e Fensterseifer.¹⁷³ Esses pilares devem ser observados não apenas pelas instâncias legislativo-administrativas do Poder Público, mas também pelo Judiciário, em especial pelo STF, quando instado a se manifestar e a decidir sobre elas, sobretudo quando julga conflitos de competência entre diferentes entes federativos. Nesse último caso, o STF assume a condição de uma espécie de Tribunal da Federação¹⁷⁴. Antunes afirma o relevante papel do

¹⁷³ “A nova legislação em matéria de competência administrativa ambiental objetiva, com a delimitação das atribuições de cada esfera administrativa, a promoção de *gestão descentralizada* das políticas ambientais, mas, ao mesmo tempo, assegurar a *uniformidade* entre elas por meio da *cooperação* entre os entes federativos (FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang, ob. cit., 2021, posição 450 [eBook Kindle], com destaque no original).

¹⁷⁴ “Um Tribunal da Federação, por sua posição sobranceira aos outros dois Poderes, cujos atos e condutas pode sindicar, não pode limitar-se a uma atuação apenas e estritamente centrada na crise jurídica, e por isso, não raro, suas intervenções aparecem tismadas de alguma conotação política, no sentido próprio do termo” (MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito**. 2. ed. São Paulo: RT, 2014, p. 580).

Judiciário na proteção ambiental, quando da interpretação da Constituição, “com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos nacionais”.¹⁷⁵

O modelo estrutural de competências administrativas e legislativas em matéria ambiental concebido pela Constituição Federal de 1988 permite inferir a existência, em nosso ordenamento jurídico, de um princípio do federalismo cooperativo ecológico, a guiar as ações do Estado em matéria de políticas públicas ambientais, como afirmam Sarlet e Fensterseifer.¹⁷⁶ As ações administrativas, contudo, dependem de bases legais sólidas e coerentes, que fundamentem políticas públicas coordenadas e efetivas, de modo que o exercício das competências administrativas e legislativas caminhem lado a lado, reforçando-se mutuamente e propiciando, dessa forma, arranjos institucionais propícios para capacitar o Estado na execução de políticas públicas.¹⁷⁷

Nesse sentido, a LC n° 140/2011 trouxe importantes parâmetros de atuação quanto aos direitos ambientais procedimentais concernentes ao acesso à informação. Isso porque ela reafirmou: (a) como ações administrativas da União, organizar e manter, com a colaboração dos órgãos e entidades da Administração Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (SINIMA), nos termos do inciso VIII do seu art. 7°; (b) como ações administrativas dos Estados, não só prestar informações à União para a formação e atualização do SINIMA (inciso VIII do art. 8°), mas também organizar e manter, com a colaboração dos órgãos municipais competentes, o Sistema Estadual de Informações sobre Meio Ambiente (inciso VII do art. 8°; (c) como ações administrativas dos Municípios, prestar informações aos Estados e à União para a formação e atualização dos Sistemas Estadual e Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (inciso VIII do art. 9°), além de organizar e manter o Sistema Municipal de Informações sobre Meio Ambiente.

Observa-se, desse tratamento normativo dado pela LC n° 140/2011, a importância da informação ambiental como elemento essencial das ações administrativas. Se antes essa importância já estava realçada em diversos outros diplomas normativos, como a Lei do Acesso

¹⁷⁵ ANTUNES, Paulo de Bessa, ob. cit., 2019, p. 88.

¹⁷⁶ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago, ob. cit., 2017, p. 39.

¹⁷⁷ Os arranjos institucionais podem ser definidos como “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento**. Texto para Discussão, n° 1940. Brasília: IPEA, 2014, p. 13).

à Informação Ambiental e a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, agora ela está ainda mais reforçada sob outra perspectiva: a do paradigma da colaboração interinstitucional.

Pode-se afirmar, pois, que a LC 140/2011 constitui o principal marco normativo, no sistema jurídico brasileiro, sobre a informação ambiental enquanto dever estatal procedimental realizável à luz do paradigma da cooperação ecológica pública aberta, dever esse fundamentado no disposto nos arts. 1º; 3º, incisos I, III e IV; 7º, inciso VIII; 8º, inciso VIII e 9º, inciso VIII da referida lei complementar.¹⁷⁸

Contudo, a mera existência de uma lei determinando a cooperação intergovernamental em nível ambiental não é, por si só, suficiente para dar maior efetividade às ações e políticas ambientais. Nesse sentido, Moura entende ser necessário “buscar mecanismos de coordenação de alto nível dentro da própria estrutura do SISNAMA”.¹⁷⁹ Peccatiello, por sua vez, defende a busca de mudanças na própria estrutura da tradição política brasileira, que costuma não privilegiar o planejamento de longo prazo.¹⁸⁰

Estabelecidas essas premissas, a pergunta que se coloca em sequência é: como operacionalizar uma gestão pública ambiental efetiva quanto à informação ambiental, partindo-se da premissa de que tais ações dependem de um agir coordenado entre os diferentes níveis e setores que compõem o Poder Público? Nesse específico recorte temático, pensa-se, na linha da proposta de Antunes a respeito da gestão ambiental de um modo geral, que “a melhor opção para uma gestão pública sustentável do meio ambiente seja a adoção de legislação centralizada na União, com a descentralização da gestão”¹⁸¹. Essa última, por sua vez, conforme afirmam Sarlet e Fensterseifer, está ligada à ideia de “criação de mecanismos capazes de aproximar os cidadãos das instâncias políticas, ainda que não apenas na esfera ambiental”.¹⁸²

Isso se aplica, por inteiro, à gestão pública da informação ambiental sustentável, na medida em que é necessário que o ente federal maior (a União) atue uniformizando a legislação

¹⁷⁸ O Projeto de Lei nº 9.163/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, reproduzindo o disposto no Decreto nº 9.203/2017 (art. 4º, inciso XI), estabelece, também em seu art. 4º, inciso XI, como um de seus principais objetivos, “promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação”, estando, assim, alinhado ao corpo normativo sobre o direito-dever de informação ambiental.

¹⁷⁹ MOURA, Adriana Maria Magalhães de, ob. cit., 2016, p. 38.

¹⁸⁰ PECCATIELLO, Ana Flávia Oliveira, ob. cit., 2011, p. 80.

¹⁸¹ ANTUNES, Paulo de Bessa, ob. cit., 2019, p. 88. Analisando a jurisprudência sobre os conflitos federativos relacionados à repartição de competências, o mesmo autor identificou que os tribunais, “quase que à unanimidade, têm sustentado a prevalência das normas federais sobre as locais, como forma de fixar um *pressuposto ambiental mínimo* aplicável em todo o estado federal” (idem, *ibidem*, com destaque no original).

¹⁸² SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, ob. cit., 2017, p. 42.

a respeito da matéria. E, em contrapartida, descentralize a sua gestão para os entes menores, o que é particularmente importante para o caso da informação ambiental produzida pelos Registros de Imóveis, em função da sua capilaridade (ampla presença) em território nacional, como se terá a oportunidade de explorar no segundo capítulo desse trabalho.

Observou-se, assim, ao longo da exposição contida nesse primeiro capítulo, que o direito ao meio ambiente depende de uma informação ambiental bem estruturada como condição procedimental para que a dimensão material do direito ao meio ambiente seja concretizada de forma efetiva. Verificou-se, também, que a informação ambiental tem o caráter dúplice de direito-dever, sendo considerado um direito fundamental (o direito fundamental de acesso à informação ambiental), no sistema jurídico brasileiro, o que, por sua vez, acarreta ao Estado o correspondente dever instrumental ecológico de prestá-la e de produzi-la de modo adequado.

Identificou-se, ainda, que, no específico âmbito estatal, ações articuladas e fundamentadas em um propósito de cooperação pública aberta ecológica entre as diferentes entidades que compõem o Estado são, igualmente, essenciais para que ele proporcione à sociedade os resultados que são almejados em face das importantes questões ecológicas que se colocam na agenda das sociedades contemporâneas, em especial no ordenamento jurídico brasileiro.¹⁸³

Partindo-se dessas premissas teóricas gerais, o segundo capítulo tratará de uma das instituições públicas que podem contribuir para fomentar, mediante a informação ambiental juridicamente qualificada, o desenvolvimento de ações estatais de defesa e proteção do meio ambiente: o Registro de Imóveis.

¹⁸³ “O Estado tem o dever de agir, por todos os seus órgãos, especialmente os ambientais, na defesa da natureza, de partilhar as informações com a coletividade, de exigir compulsoriamente o zelo ambiental por parte de si próprio e dos particulares [...]. Não é mais possível que os diversos membros do corpo estatal não se comuniquem eficazmente. Parecem ilhas que não se dialogam, embora próximas e ligadas pela legislação em diversas oportunidades. Aparentemente, falta o amálgama para juntar essas partes e delas extrair o máximo de eficácia” (SILVA, Antonio Fernando Schenkel do Amaral e; DANTAS, Marcelo Buzaglo. O Registro de Imóveis e as áreas protegidas pela legislação. **Direito em movimento**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, 2020, p. 83-84).

3 O REGISTRO DE IMÓVEIS: O PAPEL DA ATIVIDADE JURÍDICA DO OFICIAL REGISTRADOR NA PRODUÇÃO DE INFORMAÇÃO AMBIENTAL JURIDICAMENTE QUALIFICADA

Como abordado no primeiro capítulo, os direitos ambientais procedimentais contribuem para efetivar o direito material ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida. Eles necessitam de uma ação estatal interinstitucional articulada e coordenada, onde os diferentes níveis e esferas da Administração Pública possam agir de forma integrada, dialógica e cooperada na realização de ações e políticas públicas de defesa e proteção do meio ambiente.

Quanto à informação ambiental, vista da perspectiva dos deveres instrumentais do Estado, verificou-se, no capítulo anterior, que o modelo de federalismo cooperativo brasileiro impõe uma série de desafios aos diferentes entes que compõem o Estado. Esse modelo repercute na estruturação das atribuições atinentes a cada entidade, em função da arquitetura constitucional de repartição de competências.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida encontra-se, quando analisado sob uma ótica que preze por uma visão integrada e sistêmica dos diferentes direitos e garantias fundamentais que compõem a CF, estreitamente vinculado ao direito de propriedade. Mais particularmente, ao direito à propriedade imobiliária.

A promoção de condições ecológicas adequadas ao bem-estar dos cidadãos se dá através de uma determinada base territorial, consistente em áreas geográficas específicas e delimitadas. Não é por outra razão que a Constituição Federal estabelece, já no art. 5º, inciso XXIII, que a propriedade deverá cumprir a sua função social. Preceitua, ainda, no art. 186, inciso II, que a função social da propriedade rural é cumprida quando há uso adequado dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; e, no art. 182, § 2º, que a função social da propriedade urbana é cumprida quando ela atende “às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”¹⁸⁴. Verifica-se, portanto, que o cumprimento da função

¹⁸⁴ O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que regulamenta esse dispositivo constitucional, estabelece normas protetivas do meio ambiente, ao estatuir, em seu parágrafo único do art. 1º, que referida Lei “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, *bem como do equilíbrio ambiental*” (sem destaque no original).

social da propriedade imobiliária está atrelado ao cumprimento de sua função ambiental, argumento que é reforçado pelo § 1º do art. 1.228 do Código Civil.¹⁸⁵

No sistema jurídico brasileiro, há uma instituição destinada constitucionalmente não só a garantir a inviolabilidade do direito de propriedade, mas também a prover informações – inclusive informações ambientais – que garantam segurança jurídica a esse direito: o Registro de Imóveis. As informações produzidas pelo Registro de Imóveis podem, inclusive, contribuir para subsidiar a atuação da Administração Pública na pauta de ações e políticas públicas em matéria ambiental.

Assim, dando sequência à presente pesquisa, o segundo capítulo tratará da instituição do Registro de Imóveis no contexto da proteção ambiental, estando estruturado em três seções. A primeira seção tratará da posição do Registro de Imóveis enquanto ente garantidor da inviolabilidade do direito de propriedade, abordando seus fundamentos, alguns dos mais importantes princípios regedores de sua atuação e as tendências atuais em sua atividade. A segunda seção cuidará do tema da atividade jurídica do Registrador de Imóveis, que compreende a qualificação registral e as comunicações administrativas, bem como envolve o controle externo de sua atividade, realizado pelo Poder Judiciário. A terceira seção, por fim, tratará da produção da informação ambiental juridicamente qualificada pelo Registro de Imóveis, trazendo os casos previstos no sistema jurídico brasileiro.

3.1 O REGISTRO DE IMÓVEIS: SUA MISSÃO CONSTITUCIONAL DE ENTE GARANTIDOR DA INVIOLABILIDADE DO DIREITO DE PROPRIEDADE

Assim como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida é um direito fundamental que exige do Estado todo um conjunto de deveres instrumentais correlatos, necessários ao exercício daquele direito (CF, art. 225, *caput* e § 1º), o direito de propriedade também é um direito fundamental (CF, art. 5º, *caput*). Esse direito exige, portanto, do Estado o dever de garanti-lo e de fazer com que ele cumpra com os objetivos

¹⁸⁵ “O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas”.

constitucionais correlatos, em especial o da função social, ou, em termos mais adequados à legislação constitucional¹⁸⁶ e infraconstitucional,¹⁸⁷ o da função socioambiental.¹⁸⁸

Nesse contexto é que surge o Registro de Imóveis como instituição pública autônoma desenhada para a proteção do direito de propriedade, especialmente para a preservação do valor segurança jurídica. Ocorre que o Registro de Imóveis, no sistema jurídico brasileiro, tem funções que vão além da garantia da segurança jurídica.

Considerando os seus atributos específicos, ele apresenta características que permitem afirmar a sua capacidade de atuar como instituição produtora de informação ambiental juridicamente qualificada. Para compreender essa posição alcançada pela instituição, é preciso, antes, analisar seus fundamentos, os princípios regedores de sua atividade e as modernas tendências que orientam a sua atuação, o que será feito ao longo da primeira seção desse segundo capítulo.

3.1.1 Fundamentos constitucional e legal de sua existência e posição no Sistema de Registros Públicos

O Registro de Imóveis é uma instituição voltada à proteção do direito de propriedade, que, no ordenamento jurídico brasileiro, foi elevado à categoria de direito fundamental pela Constituição Federal de 1988, a teor do que dispõe o *caput* seu art. 5º. A Constituição, aliás, não apenas criou um catálogo amplo e extenso de direitos fundamentais, mas também positivou em seu texto inúmeros direitos sociais, bem como ações destinadas a garantir esses direitos. A CF filiou-se, assim, a um tipo de constitucionalismo de caráter dirigente, compromissário e social, como diz Streck:

Inspirado nas Constituições do segundo pós-guerra, o texto da Constituição de 1988 filia-se ao constitucionalismo dirigente, compromissário e social, que tão bons frutos renderam nos países em que foi implantado. O catálogo de direitos fundamentais, os

¹⁸⁶ CF, art. 182, § 2º; art. 225, *caput*.

¹⁸⁷ CC, art. 1.228, § 1º; Lei nº 10.257/2001, art. 1º, parágrafo único.

¹⁸⁸ “A função social não pode ser concebida de forma restrita, de modo que tem se consolidado uma noção mais ampla segundo a qual a propriedade deve cumprir, em verdade, uma função socioambiental. Isso significa que tanto o proprietário, como a sociedade e o Estado devem atuar de forma a preservar o equilíbrio do meio ambiente. O cumprimento dessa função socioambiental não é exclusivamente *a posteriori*, pelo contrário, deve se dar de forma a evitar danos ambientais, ou seja, preventivamente” (GOMES, Magno Federici; PINTO, Wallace Douglas da Silva. A função socioambiental da propriedade e o desenvolvimento sustentável. **Revista da Universidade Vale do Rio Verde**, Três Corações, v. 13, n. 2, 2015, p. 247).

direitos sociais, as ações constitucionais, enfim, tudo o que havia sido reivindicado pela sociedade no processo constituinte foi positivado.¹⁸⁹

Porém, não bastava apenas inscrever direitos fundamentais no mais importante texto normativo do sistema jurídico brasileiro. Era preciso que a Constituição Federal criasse um sistema de proteção desses mesmos direitos. Ora, se determinado direito material é considerado fundamental, então a contrapartida lógica é a existência de um correspectivo dever instrumental do Estado de garanti-lo.

No caso do direito fundamental de propriedade imobiliária, o Constituinte originário elegeu, no seu art. 236, o Registro Público de Imóveis como sendo a instituição responsável: (a) pela garantia da inviolabilidade desse direito a todas as pessoas; e (b) pela outorga da segurança jurídica às relações sociais a ele atinentes.

O Registro de Imóveis está inserido no Sistema Brasileiro de Registros Públicos. Esse sistema é disciplinado pela Lei nº 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos, LRP) e pela Lei nº 14.382/2022. Essa última normatiza o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp), bem como moderniza e simplifica os procedimentos relativos aos registros públicos de atos e negócios jurídicos. De seu turno, o art. 1º da Lei nº 6.015/1973 estabelece que os serviços concernentes aos registros públicos se destinam a garantir a publicidade, autenticidade, segurança jurídica e eficácia dos atos jurídicos.

O regime jurídico dos notários e registradores – que abrangem os registradores de imóveis –, por sua vez, é disciplinado por outra lei federal, a Lei nº 8.935/1994, Lei dos Notários e Registradores (LNR).¹⁹⁰ Essa Lei, em harmonia com o art. 1º da LRP, preceitua, também em seu art. 1º, que os serviços notariais e de registros se destinam a garantir a “publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos”.

De seu turno, a Lei nº 14.382/2022 preceitua, em seu art. 3º, § 3º, inciso II, que o Serp – cuja implantação e funcionamento adequado é de competência dos Oficiais de Registros Públicos (*caput* do art. 4º) – deverá garantir a “segurança da informação e a continuidade da prestação do serviço dos registros públicos.”

Por outro lado, as atividades de notas e de registros são exercidas, segundo o Texto Constitucional, em caráter privado, por delegação do Poder Público (art. 236, *caput*). O ingresso na atividade depende de concurso público de provas e títulos, consoante dispõe o seu § 3º. E o

¹⁸⁹ STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 169.

¹⁹⁰ Menciona-se, ainda, a Lei nº 9.492/1997, que regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências.

art. 14 da citada Lei nº 8.935/1994 estabelece que um dos requisitos para o exercício da delegação é ter o Diploma de Bacharel em Direito (inciso V).¹⁹¹

Da interpretação sistemática das normas constitucionais e legais acima destacadas conclui-se que a atividade registral imobiliária ostenta não só caráter de atividade jurídica (e não meramente técnica-administrativa), mas também precisa ser exercida, como regra, por profissional com Diploma em Direito (o que na verdade reforça a natureza de atividade jurídica da delegação exercida).

Essa conclusão – a de que o Oficial de Registro de Imóveis exerce atividade jurídica de Estado, e não atividade meramente administrativa – é fundamental para desenvolvimento da ideia de protagonismo do Registro de Imóveis na arena das políticas públicas em matéria ambiental, como se verá no terceiro capítulo do presente trabalho.

Contudo, o Registrador Imobiliário não exerce apenas atividades jurídicas. Ele deve, também, exercer atividades de natureza administrativa, ligadas à boa execução dos serviços públicos prestados¹⁹². Não obstante isso, sua principal atividade, a sua razão de ser dentro do ordenamento jurídico brasileiro, consiste no papel que desempenha na outorga da segurança jurídica às relações sociais envolvendo o direito de propriedade imobiliária. Nesse sentido é também o pensamento de Bottega:

Os delegatários exercem, de fato, funções técnicas, de escrituração, guarda e conservação dos livros de registro (e.g.: arts. 3º e seg. da Lei 6.015/73 e art. 30, I, da Lei 8.935/94), e administrativas relacionadas à gestão privada da serventia (art. 20 da Lei nº 8.935/94). Entretanto [...] as finalidades do registro de imóveis, bem como o sistema registral adotado pelo Brasil, conferem atribuições substantivas ao serviço, colocando-o entre as atividades jurídicas do Estado.¹⁹³

Seguindo-se essa linha de raciocínio, afirma-se, então, que o regime jurídico dos notários e registradores se apresenta como sendo o de prestação de um serviço público, que traz em seu núcleo o desempenho de atividade jurídica própria de Estado, e não de uma mera atividade material. Esse foi, aliás, o entendimento encampado pelo Supremo Tribunal Federal

¹⁹¹ Essa regra é excepcionada na hipótese prevista no § 2º do art. 15 da mesma LNR: “ao concurso público poderão concorrer candidatos não bacharéis em direito que tenham completado, até a data da primeira publicação do edital do concurso de provas e títulos, dez anos de exercício em serviço notarial ou de registro”.

¹⁹² Tais como os deveres enumerados no art. 30 da LNR: manter em ordem os livros, papéis e documentos de sua serventia, guardando-os em locais seguros; fiscalizar o recolhimento dos impostos incidentes sobre os atos que devem praticar etc.

¹⁹³ BOTTEGA, Jéverson Luís. **Qualificação registral imobiliária à luz da Crítica Hermenêutica do Direito**. Belo Horizonte: Conhecimento, 2021, p. 41.

no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.151-MT, em que foram delineadas as principais características desse peculiar regime jurídico.¹⁹⁴

O Registro Público de Imóveis exerce, portanto, um serviço público qualificado por ser exercido enquanto atividade jurídica própria de Estado. E, no exercício dessa atividade, incumbe-lhe a missão constitucional de garantir a inviolabilidade do direito fundamental de propriedade, no particular aspecto da outorga da segurança jurídica.¹⁹⁵

O Registrador Imobiliário, sendo um operador do Direito que exerce atividades jurídicas relacionadas a imóveis inclusive em questões ambientais, tem o potencial de contribuir de modo substancial para a formulação de políticas públicas ambientais. Tais políticas, consoante o magistério de Freiria, apresentam um caráter intrinsecamente interdisciplinar, mediante a interação e integração entre diferentes sistemas – ecológicos, jurídicos, econômicos e sociais – na busca da melhor solução para a questão ambiental:

A gestão ambiental, enquanto conjunto de diretrizes e técnicas para administração do meio ambiente, é essencialmente interdisciplinar. Inevitavelmente deve haver a interação e integração entre os sistemas ecológicos, jurídicos, econômicos e sociais que incidem sobre um determinado território na busca de uma melhor solução para determinada questão ambiental. Destacando que esta busca da melhor solução deve ser sempre compreendida num processo contínuo de busca da melhoria da relação da sociedade com o meio ambiente.¹⁹⁶

Examinados os fundamentos constitucional e legal que orientam a atuação do Registro de Imóveis, passa-se, no próximo tópico, à análise dos princípios que regem a sua atuação.

¹⁹⁴ “II – Regime jurídico dos servidores notariais e de registro: (a) trata-se de atividades jurídicas que são próprias do Estado, porém exercidas por particulares mediante delegação. Exercidas ou traspassadas, mas não por conduto da concessão ou da permissão, normadas pelo *caput* do art. 175 da Constituição como instrumentos contratuais de privatização do exercício dessa atividade material (não jurídica) em que se constituem os serviços públicos; (b) a delegação que lhes timbra a funcionalidade não se traduz, por nenhuma forma, em cláusulas contratuais; (c) a sua delegação somente pode recair sobre pessoa natural, e não sobre uma empresa ou pessoa mercantil, visto que de empresa ou pessoa mercantil é que versa a Magna Carta Federal em tema de concessão ou permissão de serviço público; (d) para se tornar delegatária do Poder Público, tal pessoa natural há de ganhar habilitação em concurso público de provas e títulos, e não por adjudicação em processo licitatório, regrado, este, pela Constituição como antecedente necessário do contrato de concessão ou de permissão para o desempenho de serviço público; (e) são atividades estatais cujo exercício privado jaz sob a exclusiva fiscalização do Poder Judiciário, e não sob órgão ou entidade do Poder Executivo, sabido que por órgão ou entidade do Poder Executivo é que se dá a imediata fiscalização das empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos. Por órgãos do Poder Judiciário é que se marca a presença do Estado para conferir certeza e liquidez jurídica às relações inter partes, com esta conhecida diferença: o modo usual de atuação do Poder Judiciário se dá sob o signo da contenciosidade, enquanto o invariável modo de atuação das serventias extraforenses não adentra essa delicada esfera da litigiosidade entre sujeitos de direito; (f) as atividades notariais e de registro não se inscrevem no âmbito das remuneráveis por tarifa ou preço público, mas no círculo das que se pautam por uma tabela de emolumentos, jungidos esses a normas gerais que se editam por lei necessariamente federal” (STF. ADI 3.151-MT, rel. Min. Carlos Britto, Plenário, j. em 08.06.2005, *DJe* de 16.06.2005).

¹⁹⁵ Consoante Lei nº 6.015/1973, art. 1º, *caput*, e Lei nº 8.935/1994, art. 1º.

¹⁹⁶ FREIRIA, Rafael Costa, ob. cit., 2019, p. 132.

3.1.2 Princípios que orientam a atividade registral imobiliária

A atividade registral imobiliária é regida por um conjunto de normas – princípios e regras – que pautam a sua atuação e orientam o agir cotidiano dos Oficiais de Registro de Imóveis no desempenho de suas atividades laborais.

Os Oficiais Registradores de Imóveis, como agentes privados que colaboram com a Administração Pública prestando serviços públicos mediante delegação do Estado, pautam-se por um regime jurídico de direito público, consoante decidido pelo STF.¹⁹⁷ Desse modo, eles devem obedecer aos princípios que orientam a atuação da Administração Pública brasileira, e que estão previstos no *caput* do art. 37 do Texto Constitucional: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O princípio da legalidade, aplicado ao serviço registral imobiliário, impõe o prévio exame da legalidade, validade e eficácia dos títulos, fundamentadamente, com explicitação dos dispositivos legais ou a motivação nas notas de exigências ou devolutivas. Visa-se, assim, evitar o registro, no fôlio real¹⁹⁸, de títulos inválidos, ineficazes ou imperfeitos, que comprometam a segurança jurídica.¹⁹⁹ Além do art. 37 da Constituição Federal, o princípio da legalidade encontra respaldo também nos arts. 198 e seguintes da LRP.²⁰⁰

¹⁹⁷ “A atividade desenvolvida pelos titulares das serventias de notas e registros, embora seja análoga à atividade empresarial, sujeita-se a um regime de direito público” (STF. **ADI 1.800**, rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, j. em 11.06.2007, *DJe* 28.09.2007, item II da ementa).

¹⁹⁸ Há dois sistemas de organização registral imobiliária: o fôlio real e o fôlio pessoal. O fôlio pessoal é organizado em torno do sujeito, de maneira que se concentram nele todos os atos relativos aos imóveis. Já o sistema do fôlio real é organizado em torno do imóvel, unidade em torno da qual se concentram todos os atos e se registram todas as modificações relativas ao bem. O Brasil adotou o sistema do fôlio real de 1864 até 31/12/1975, a partir do qual, com a entrada em vigor da Lei nº 6.015/1973, foi adotado o sistema do fôlio real. Como dizem KÜMPEL e FERRARI, “o fôlio real é a técnica registral que tem como base o próprio ‘imóvel’, formando a partir deste um verdadeiro cadastro, ou matrícula, consistente no repositório de todas as suas transmutações jurídico-reais” (KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral**, v. 5, tomo I. São Paulo: YK, 2020, p. 152).

¹⁹⁹ “A fim de garantir maior segurança ao verdadeiro titular contra as consequências de um registro inexato, há a análise jurídica da correlação entre o título e o direito nele constante com o respectivo titular e o imóvel registrado. Somente se pratica o ato registral (registro ou averbação) se houver atendimento aos requisitos legais” (KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina, *ob. cit.*, 2020, p. 228). MELO afirma que: “apresentado o título para registro, o Registrador irá proceder à aplicação dos princípios registrários, surgindo a viabilidade ou não do acesso ao fôlio real” (MELO, Marcelo Augusto Santana de. **Teoria Geral do Registro de Imóveis**. Salvador: JusPodivm, 2023, p. 171).

²⁰⁰ A Lei nº 8.935/1994 estabelece como infração disciplinar dos notários e registradores a “inobservância das prescrições legais ou normativas” (art. 31, inciso I).

De seu turno, o princípio da impessoalidade preceitua a necessidade de o Oficial Registrador praticar os atos de seu ofício visando atender o interesse público no cumprimento da lei, sem favorecimentos indevidos a interesses particulares.²⁰¹ O princípio constitucional da moralidade, por sua vez, impõe que o agente público pautar sua conduta com observância de princípios calcados na ética e na probidade, abstenendo-se de praticar atos imorais.²⁰²

O princípio constitucional da publicidade decorre do dever de transparência que deve guiar todas as ações do Estado, de modo a embasar a devida fiscalização pela sociedade, destinatária última dos atos estatais. Na esfera registral imobiliária, a publicidade ganha contornos específicos, garantindo aos direitos submetidos a registro a oponibilidade *erga omnes*. Encontra previsão legal no art. 1º da Lei nº 8.935/1994, bem como nos arts. 16 e seguintes, e 172, ambos da LRP.²⁰³

Por outro lado, o princípio constitucional da eficiência impõe ao agente público pautar sua conduta mediante ações que proporcionem os resultados com a qualidade que se espera na prestação dos serviços públicos. A eficiência está diretamente associada à ideia de um Estado menos burocratizado, isto é, mais ágil e, dentro dessa visão, a Consolidação Normativa Notarial e Registral do Rio Grande do Sul (CNNR/RS) elegeu como princípio registral imobiliário o da desburocratização. Por esse princípio, o Oficial Registrador deve usar mecanismos que autorizem “a registrabilidade dos títulos pelos meios menos burocráticos, facultado ao Registrador propor soluções ao interessado, observados os requisitos legais ou normativos para a materialização do direito”.²⁰⁴

²⁰¹ A LNR, com fulcro no princípio da impessoalidade, estabelece, em seu art. 26, que, no: “serviço de que é titular, o notário e o registrador não poderão praticar, pessoalmente, qualquer ato de seu interesse, ou de interesse de seu cônjuge ou de parentes, na linha reta, ou na colateral, consanguíneos ou afins, até o terceiro grau”. Nesses casos, há impedimento à prática do ato, devendo ele ser praticado pelo seu substituto legal.

²⁰² Embasado no princípio da moralidade, o art. 30, inciso V, da Lei nº 8.935/1994 estabelece, como dever dos notários e registradores, o de “proceder de forma a dignificar a função exercida, tanto nas atividades profissionais como na vida privada”. Dentro ainda do aspecto da moralidade, há uma correlação do art. 37 com o art. 236, § 3º, também da CF, que impõe a necessidade de provimento na atividade notarial e registral somente mediante concurso público de provas e títulos. Elimina-se, assim, o risco de seu provimento se dar por indicações políticas, o que contribui para prestigiar o princípio constitucional da moralidade.

²⁰³ Kumpel e Ferrari ensinam que a publicidade, no Registro de Imóveis, tem duas acepções: material e formal. A publicidade material diz respeito à titularidade do bem, e produz três efeitos: a constituição da propriedade (ou outro direito real), a presunção de boa fé e a ficção em prol do terceiro de boa-fé. Já a publicidade formal diz respeito ao acesso ao conteúdo da informação registral, impondo ao terceiro “a necessidade de consultar a base de dados do registro imobiliário, não podendo alegar ignorância de ato constante do registro” (KÚMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina, ob. cit., 2020, p. 271).

²⁰⁴ CNNR/RS, art. 416, inciso XVI. Frise-se, ainda, consoante Menezes, que “ao tabelião e ao registrador, a eficiência está expressa inclusive em regramento especial, a Lei 8.935/94, que em seu art. 4º, assim assevera, ‘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’” (MENEZES, Samira Birck de. Os

Além dos princípios registrais de ordem constitucional (que, aplicados ao Registro de Imóveis, ganham, como visto acima, contornos específicos), há também princípios registrais consagrados difusamente na legislação de regência, cuja observância também constitui dever do Oficial Registrador Imobiliário. Serão examinados abaixo somente alguns princípios registrais mais diretamente relacionados com o tema desse trabalho. São eles: os princípios da tipicidade, da concentração e da fé pública registral .

O princípio da tipicidade enuncia que são registráveis apenas os títulos e direitos reais previstos em lei, exceto as averbações baseadas no princípio da concentração, desde que no requerimento estejam fundamentadas. Ele está previsto nos arts. 167 e 172 da LRP. Contudo, em se tratando de informação jurídica ambiental, Silva defende a não taxatividade do rol do art. 167 da LRP, argumentando que:

Sempre que se fizer necessário para publicizar atos e fatos que tenham relação com a propriedade imobiliária, deverá haver inscrição no Registro de Imóveis, mormente em questões ambientais, plasmadas pelo interesse social na publicidade e na informação completa e exaustiva a todos os interessados.²⁰⁵

Compartilha-se do mesmo entendimento, uma vez que, em se tratando de tutela ambiental, há a necessidade de o Registro Imobiliário ter a maior completude possível de informações ambientais. Isso se fundamenta na relevância que a informação ambiental detém, no sistema jurídico brasileiro, para dar concreção ao direito constitucional emanado do art. 225 da Carta Magna, consoante examinado no primeiro capítulo desse trabalho.

De seu turno, o princípio da concentração prevê que se averbem na matrícula, atendida a rogação ou a instância, as ocorrências que alterem o registro, inclusive títulos de natureza judicial ou administrativa, para que haja uma publicidade ampla e de conhecimento de todos, preservando e garantindo, com isso, os interesses do adquirente e de terceiros de boa-fé. O princípio da concentração foi positivado em nosso ordenamento jurídico através do art. 54 da Lei n° 13.097/2015.²⁰⁶

princípios da Administração Pública aplicados ao Direito Registral e Notarial. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, v. 3, n. 3, 2008, p. 11). A concretização do princípio constitucional da eficiência na Administração Pública, associada à ideia de uma política pública permanente de desburocratização do serviço público prestado ao cidadão brasileiro, está, ainda, no cerne da Lei n° 13.726/2018, que trata da mencionada política pública.

²⁰⁵ SILVA, Antonio Fernando Schenkel do Amaral e, ob. cit., 2021, p. 155.

²⁰⁶ Sarmiento Filho assinala que, por tal princípio, “todos os atos que tenham reflexo sobre a propriedade imobiliária devem, necessariamente, constar da matrícula, diminuindo, assim, os riscos das chamadas onerações ocultas” (SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. **Direito Registral Imobiliário**, v. I. Curitiba: Juruá, 2018, p. 87).

O princípio da fé pública registral, imanente ao próprio Sistema Brasileiro de Registros Públicos no qual o Registro de Imóveis se encontra inserido, tem por fim assegurar a autenticidade dos atos emanados do Registro Imobiliário, gerando presunção de validade *juris tantum*. Ele encontra fundamento legal nos arts. 1º e 3º da Lei nº 8.935/1994,²⁰⁷ sendo, segundo Melo, o resultado do avanço dos modernos sistemas de propriedade.²⁰⁸

Verifica-se, desse breve exame de alguns dos princípios que orientam a atividade registral imobiliária mais relacionados ao objeto desse trabalho, que eles servem de suporte a guiar a atuação do Oficial Registrador nas suas atividades jurídicas. O objetivo final é fazer com que os Registradores tenham uma atuação que forneça a necessária segurança jurídica às relações sociais envolvendo o direito de propriedade imobiliária.

Por outro lado, verifica-se a existência de algumas tendências na atividade registral imobiliária, que têm pautado a sua atuação ao longo dos últimos anos. Essas tendências serão objeto de exame da próxima subseção.

3.1.3 Tendências do tratamento normativo de sua atuação: desjudicialização, deslegalização e digitalização

As serventias extrajudiciais de Notas e de Registros têm buscado responder aos anseios da sociedade brasileira por uma prestação de serviços públicos que esteja sintonizada com as novas demandas que emergem das relações entre Estado e sociedade civil. Quanto ao aspecto do tratamento normativo de sua atuação, foram identificadas três tendências que têm justificado

²⁰⁷ Consoante o magistério de Silva, “a partir do registro dá-se a publicidade de relações jurídicas que antes ficavam confinadas aos seus titulares e, com isso, há um sentimento de consideração maior, resultado da credibilidade que terceiros podem colocar naquelas situações devidamente publicizadas e acessíveis a todos” (SILVA, Antonio Fernando Schenkel do Amaral e, ob. cit., 2021, p. 151). Contudo, na doutrina, há quem considere a fé pública um efeito da publicidade, e não um princípio. Kümpel e Ferrari, por exemplo, argumentam que “muito embora a doutrina brasileira majoritária entenda ser a veracidade ou fé pública verdadeiro princípio registral, trata-se, em verdade – em sua acepção de ficção de veracidade do conteúdo registral em prol do terceiro de boa-fé –, de um dos efeitos da publicidade, seja em relação a bens móveis, como a de bens imóveis. Cada sistema jurídico adota regras distintas acerca da extensão que se dará a esse efeito. No âmbito do registro imobiliário isso importa em garantir maior ou menor segurança das informações constantes da matrícula” (KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina, ob. cit., 2020, p. 265).

²⁰⁸ “Historicamente, o princípio da fé pública produziu vantagens econômicas inegáveis, constituindo uma inovação que favoreceu as transações imobiliárias no mercado hipotecário. Sua adoção, como podemos concluir, configura-se como um explícito avanço dos sistemas de propriedade modernos. O fortalecimento de aparências jurídicas sólidas e providas de confiança irrefutável apresenta vantagens óbvias ao sistema jurídico, na medida em que traz segurança e estabilidade para os negócios imobiliários e também para a economia, que terá campo aberto para se desenvolver, uma vez existindo estabilidade (MELO, Marcelo Augusto Santana de, ob. cit., 2023, p. 141).

sua relevância cada vez maior no atual cenário jurídico, bem como uma maior integração e responsividade de seus serviços junto à sociedade. São elas: (a) a desjudicialização de competências decisórias, (b) a deslegalização da regulação normativa e (c) a digitalização de suas atividades. Tais tendências se aplicam tanto às serventias de Notas quanto às de Registros, mas cuja abordagem se fará com foco no Registro de Imóveis em face da delimitação do objeto de pesquisa.

A desjudicialização das competências decisórias consiste na transferência de certos procedimentos, antes restritos à exclusiva alçada do Poder Judiciário, para outros órgãos e instituições. Dentre essas instituições, se incluem as serventias extrajudiciais, visando, sobretudo, que a tutela de direitos e a resolução dos conflitos de interesses ocorra de modo mais ágil e efetivo.²⁰⁹ Como a desjudicialização fundamenta um dos eixos temáticos que sustentam a ampliação do protagonismo do Registro de Imóveis no contexto das ações estatais de defesa e proteção do meio ambiente, esse tema será tratado de forma minudente no último capítulo do presente trabalho,²¹⁰ de forma que, na presente subseção, optou-se por fazer apenas uma breve menção a esse fenômeno.

De seu turno, a deslegalização de sua regulação normativa consiste, em essência, na transferência de competências tipicamente legislativas para um ente administrativo, que passa a exercer a atividade regulatória.²¹¹ No domínio das serventias de Notas e de Registros, a competência regulatória tem sido exercida com bastante frequência, em dois níveis distintos de jurisdição: nacional e estadual.

Em âmbito nacional, a competência normativa das atividades notariais e registrais tem sido exercida pelo Conselho Nacional de Justiça, órgão do Poder Judiciário a quem compete a expedição de atos regulamentares,²¹² o que tem sido feito sobretudo por meio da edição de Resoluções e Provimentos. E, no nível estadual, a edição de atos normativos infralegais tem ficado a cargo das Corregedorias Gerais da Justiça vinculadas aos Tribunais de Justiça locais,

²⁰⁹ Magalhães aponta que a desjudicialização constitui um meio para a tutela de direitos sem o ingresso de ação judicial, servindo não apenas para desafogar o Poder Judiciário, mas também para “oferecer mais opções adequadas para a resolução de conflitos” (MAGALHÃES, Renan Cavalcante. **O acesso à justiça, as serventias extrajudiciais e a desjudicialização: reflexões a partir do Registro de Imóveis, Tabelaionato de Notas e Tabelaionato de Protesto**. Fortaleza: Unichristus, 2021, p. 32).

²¹⁰ Vide subseção 4.1.1.

²¹¹ Moreira Neto define a deslegalização como sendo “a transferência da função normativa (sobre matérias determinadas) da sede legislativa estatal a outra sede normativa, que apresenta uma razoável abrangência para acomodar os inúmeros subtipos encontrados nas experiências regulatórias de vários países” (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 399).

²¹² Vide inciso I do § 4º do art. 103-B da Constituição Federal.

por meio dos denominados Códigos de Normas do Foro Extrajudicial, que normalmente consolidam toda a regulamentação do Poder Judiciário local a respeito da atuação das serventias extrajudiciais sob sua fiscalização.²¹³

Busca-se, por meio da deslegalização, adaptar a normatização à dinâmica das relações sociais, reconhecendo-se a impossibilidade de o legislador disciplinar, de modo exaustivo, todas as situações que lhe são apresentadas.²¹⁴ Discute-se, então, nesse contexto, principalmente na seara da legislação federal, sobre a validade das normas editadas dentro do âmbito da deslegalização, sob a égide do Conselho Nacional de Justiça.

Numerosos têm sido os atos normativos expedidos no exercício de sua competência constitucional de regulamentar os serviços de Notas e de Registros, a teor do que dispõe o art. 103-B, § 4º, incisos I, II e III, da Constituição Federal.²¹⁵ O exercício do poder regulamentar do CNJ não pode, contudo, inovar na ordem jurídica, invadindo o espaço reservado à esfera do Poder Legislativo, nem realizar ingerências indevidas sobre os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, consoante entendimento de Pedersoli.²¹⁶

Assim, o CNJ deve se limitar a expedir atos visando a somente regulamentar o que já está contido na legislação, sem suprimir a atividade reservada ao Poder Legislativo dentro dos parâmetros constitucionais do devido processo legislativo, observando-se os princípios e *standards* já empregados no sistema jurídico.²¹⁷ Nesse sentido é o entendimento de Silva, que

²¹³ Vide, por exemplo, a Consolidação Normativa Notarial e Registral do Estado do Rio Grande do Sul (CNNR/RS), instituída pelo Provimento nº 01/2020 da Corregedoria Geral da Justiça do Tribunal de Justiça local (CGJ/RS) (disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/static/2022/01/Consolidacao-Normativa-Notarial-Registral-2022-TEXTO-INTEGRAL-I.pdf> Acesso em: 10 jun. 2023).

²¹⁴ Como afirma Gonzaga, reconhece-se, com a deslegalização, a impossibilidade de o legislador disciplinar, “à exaustão e com caráter de maior perenidade, característico dos textos legais, todas as situações que se lhe apresentam numa sociedade cada vez mais plural e dinâmica” (GONZAGA, Yara de Melo Miranda. **Função normativa da Administração: uma análise acerca do fenômeno da deslegalização**. UFMG: Belo Horizonte, 2014, p. 86).

²¹⁵ Vide, por exemplo, as Resoluções nº 20/2006, nº 35/2007, nº 80/2009, nº 81/2009 e nº 175/2013, bem como os Provimentos nº 65/2017, nº 73/2018, nº 88/2019, nº 100/2020, nº 104/2020, nº 120/2021, nº 127/2022, 143/2023 e 149/2023, todos regulamentando algum aspecto das atividades notariais ou registrais. Contudo, em agosto de 2023, o CNJ publicou o Provimento nº 149, instituindo o Código Nacional de Normas do Foro Extrajudicial, revogando diversos Provimentos antes editados. Um dos objetivos desse Provimento foi o de concentrar todos os Provimentos, presentes e futuros, da Corregedoria Nacional de Justiça, em um único ato, de modo a evitar as dificuldades oriundas da dispersão de atos normativos, conforme consta em seu terceiro Considerando.

²¹⁶ “A reserva de lei e a impossibilidade de ingerência nos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos – pilares do Estado Democrático de Direito – arrogam barreiras intransponíveis que não podem ser desrespeitadas pelos órgãos de controle do Judiciário” (PEDERSOLI, Christiane Vieira Soares. **A atribuição regulamentar do Conselho Nacional de Justiça: um estudo sobre a concretização normativa (in)direta da Constituição da República Brasileira em nível regulamentar**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2009, p. 92).

²¹⁷ Moreira Neto ensina que: “essas normas principiológicas e gerais são as que conformam o que se tem como uma moldura, composta de fins e de valores, que deve balizar a atividade normativa deslegalizada, a ser exercida pelo órgão regulador” (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, ob. cit., 2006, p. 399).

diz que, no âmbito regulamentar da atividade notarial e registral, o papel do CNJ deve ser o de uniformizar nacionalmente procedimentos adotados entre diferentes unidades da Federação:

A Constituição Federal delegou poderes de regulamentação ao CNJ para atos de menor amplitude e que visam uniformizar entendimentos e procedimentos nos diversos Estados do país, de modo que a população tenha garantidos os seus direitos e sejam atendidas satisfatoriamente nas serventias extrajudiciais. Não se poderá, como visto, inovar no ordenamento jurídico ou contrariar dispositivos legais por meio desse poder conferido ao CNJ.²¹⁸

A validade do poder regulamentar do CNJ foi objeto de apreciação pelo STF, ao julgar medida cautelar (MC) na Ação Direta de Constitucionalidade (ADC) n° 12, que versava sobre a constitucionalidade da Resolução n° 07/2005 do CNJ (que tratava do denominado “nepotismo no Poder Judiciário”). O STF decidiu pela validade do exercício do poder regulamentar do CNJ veiculada por meio da edição de Resoluções, com fulcro no art. 103-B, § 4º, inciso II, da Constituição Federal.²¹⁹

Finalmente, a terceira tendência no tratamento da atuação do Registro de Imóveis é mais recente, consistente no fenômeno da digitalização, ou mais propriamente na acentuação do uso das tecnologias digitais nos serviços prestados pela Administração Pública à sociedade. Essa transformação digital é um fenômeno que tem ocorrido não apenas no Registro de Imóveis, ou nos Registros Públicos, mas em praticamente toda a esfera dos serviços prestados pelos Poderes Públicos, que, consoante informam Varella *et al.*, reverbera em benefícios para a economia e para o governo.²²⁰ Trata-se, pois, do reflexo de vivermos, segundo Castells, numa sociedade em rede, cada vez mais interconectada, sob o paradigma da tecnologia da informação, que “não evolui para seu fechamento como um sistema, mas rumo à abertura como uma rede de acessos múltiplos”.²²¹

²¹⁸ SILVA, Denise Kobashi. O Conselho Nacional de Justiça e seus limites sobre a atuação das serventias extrajudiciais. **Revista de Direito Notarial**, v. 2, n. 2, 2020, p. 145.

²¹⁹ Do voto do Min. Carlos Britto, relator dessa ADC, colhe-se o seguinte trecho: “a Resolução n° 07/05 do CNJ reveste-se dos atributos da generalidade [...], impessoalidade [...] e abstratividade [...]. A Resolução n° 07/05 se dota, ainda, de caráter normativo primário, dado que arranca diretamente no § 4º do art. 103-B da Cartacidadã e tem como finalidade debulhar os próprios conteúdos lógicos dos princípios constitucionais de centrada regência de toda a atividade administrativa do Estado, especialmente o da impessoalidade, o da eficiência, o da igualdade e o da moralidade” (STF. **ADC n° 12**, rel. Min. Carlos Britto, p. 10-11, disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606840> Acesso em: 4 set. 2023).

²²⁰ “Vista de forma mais ampla, a transformação digital tem repercussões na economia e no governo. Este tem suas responsabilidades por permitir ambiente propício à digitalização da economia, notadamente no que se refere a ambiente regulatório e infraestrutura que gere confiança para o uso de ferramentas digitais. Ademais, o próprio governo deve fazer esforços voltados à digitalização, seja pelo exemplo, seja pelos benefícios gerados pelo processo em termos de eficiência da máquina pública (redução de custos operacionais e aumento da participação social, por exemplo) e de prestação de serviços ao cidadão” (VARELLA, Marcelo Dias; OLIVEIRA, Clarice G.; MOESCH, Frederico. Salto digital nas políticas públicas: oportunidades e desafios. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. Brasília, v. 7, n. 3, 2017, p. 562).

²²¹ CASTELLS, Manuel, ob. cit., 2017, p. 128. Diz o mesmo autor que o paradigma da tecnologia da informação

O sistema de Registros Públicos brasileiro foi, gradativamente, sendo adaptado para o uso das tecnologias digitais, principalmente através da função regulamentar exercida pelo CNJ (dentro do fenômeno da deslegalização, portanto, acima mencionado), que criou centrais eletrônicas de serviços notariais e registrais,²²² bem como expediu outros Provimentos ligados ao tema da tecnologia.²²³ Destaca-se, dentre tais atos normativos, o Provimento nº 100/2020,²²⁴ que dispõe sobre prática de atos notariais eletrônicos utilizando o sistema e-Notariado, sistema esse por meio do qual já foram realizados mais de 1,5 milhão de atos notariais, consoante noticiado em maio de 2023 pelo CNJ.²²⁵ Como informa Peixoto, “em todos esses atos normativos resta evidenciada a preocupação com a acessibilidade digital e com a publicidade dos serviços notariais e de registros”.²²⁶

Dentro desse contexto, a digitalização no sistema notarial e registral ganhou grande impulso com a Lei nº 14.382/2022, que dispõe sobre o Sistema Eletrônico de Registros Públicos (Serp). Tal sistema tem o objetivo, dentre outros, de viabilizar, nos termos de seu art. 3º: (a) o registro público eletrônico de atos e negócios jurídicos; (b) a interconexão das serventias de registros públicos; e (c) a interoperabilidade das bases de dados entre as serventias dos registros públicos e entre as serventias dos registros públicos e o Serp. Busca-se, desse modo, o atendimento do princípio constitucional da eficiência administrativa.²²⁷

Houve uma preocupação do legislador de fortalecer a interação informacional entre os Registros Públicos e a Administração Pública. Tal preocupação está materializada na alínea “a” do inciso VII do art. 3º da Lei nº 14.382/2022, ao dispor que o Serp tem o objetivo de viabilizar

“é forte e impositivo em sua materialidade, mas adaptável e aberto em seu desenvolvimento histórico. Abrangência, complexidade e disposição em forma de rede são seus principais atributos” (idem, *ibidem*).

²²² Exemplos: no âmbito dos Registros Cíveis das Pessoas Naturais, a criação da Central de Informações de Registro Civil das Pessoas Naturais – CRC, pelos Provimentos CNJ nº 38/2014 e nº 46/2015; no âmbito dos Tabelionatos de Notas, a criação da Central Notarial de Serviços Eletrônicos Compartilhados – CENSEC, pelo Provimento CNJ nº 18/2012; no âmbito dos Tabelionatos de Protestos, a criação da Central de Protestos, por meio do Provimento CNJ nº 87/2019; no âmbito dos Registros de Imóveis, a criação do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI) por meio do Provimento CNJ nº 47/2015 (posteriormente revogado pelo Provimento CNJ nº 89/2019).

²²³ Exemplos: Provimento CNJ nº 74/2018, que dispõe sobre padrões mínimos de tecnologia da informação para a segurança, integridade e disponibilidade de dados para a continuidade da atividade pelos serviços notariais e de registro no Brasil; Provimento nº 100/2020, que dispõe sobre a prática eletrônica de atos notariais.

²²⁴ Posteriormente revogado pelo Provimento CNJ nº 149/2023.

²²⁵ Vide <https://www.cnj.jus.br/e-notariado-completa-tres-anos-com-mais-de-15-milhao-de-atos-online/> Acesso em: 19 maio 2023.

²²⁶ PEIXOTO, Renata Cortez Vieira. As novas tecnologias e a atividade notarial e registral no Brasil. **Humanidades & Inovação**, v. 9, n. 19, 2022, p. 59.

²²⁷ “A utilização eletrônica e informatizada de rotinas administrativas, mais do que a reflexão de uma realidade irreversível da sociedade moderna, consubstancia-se em uma manifestação do cumprimento da eficiência inerente à Administração Pública, mesmo que indireta (art. 37, CF). A utilização de ferramentas mecânicas já não é uma opção, estando predestinada a um saudosismo que deve se restringir a aspectos históricos, quase arqueológicos. O futuro do homem é tecnológico” (MELO, Marcelo Augusto Santana de, *ob. cit.*, 2023, p. 78).

o intercâmbio de documentos eletrônicos e de informações entre as serventias dos registros públicos e os entes públicos, inclusive por meio do Sistema Integrado de Recuperação de Ativos (SIRA), de que trata o Capítulo V da Lei nº 14.195/2021.

O sistema eletrônico de registros públicos permite que as informações produzidas e armazenadas de forma digital nas serventias extrajudiciais trafeguem presumivelmente de forma mais célere e ágil do que as informações armazenadas em suporte físico (em papel), aos órgãos da Administração Pública. Isso permite que o Poder Público receba os dados e as informações de maneira mais rápida, facilitando, portanto, a atuação da Administração Pública, inclusive quanto à formulação de programas de ação governamental. Esse maior dinamismo se revela essencial em se tratando de informação ambiental, que exige a atualidade do conhecimento, para que o Estado aja de maneira efetiva da tutela dos bens ambientais.²²⁸

Verifica-se, dessa forma, que as três tendências de tratamento normativo do Registro de Imóveis – desjudicialização, deslegalização e digitalização – caminham juntas no sentido de fornecerem condições propícias para aumentar o protagonismo do Registro de Imóveis na tutela dos direitos na sociedade brasileira. Busca-se, por meio dessas tendências, adaptar os serviços jurídicos prestados pelas serventias extrajudiciais ao dinamismo das relações sociais, que exigem atualização constante do tratamento normativo em face das mudanças operadas sobretudo nos contextos de avanço das tecnologias digitais na prestação dos serviços públicos.²²⁹

E, como o Registro de Imóveis atua prioritariamente na outorga de segurança jurídica às relações sociais envolvendo o direito de propriedade, importante elemento conformador de sua atuação consiste exatamente em sua atividade jurídica, uma vez que se trata de serviço para o qual é imprescindível a aprovação prévia em concurso público de provas e títulos, por Bacharel em Direito.²³⁰ Desse modo, tendo em vista a relevância de tal tema, torna-se indispensável a abordagem de sua atividade jurídica, o que será feito na seção subsequente.

²²⁸ Consoante o magistério de Machado, um dos atributos da informação ambiental é a sua tempestividade: “a informação, para ser utilizável, deve ser rápida. Para isso, é preciso que os emissores da informação estejam adequadamente organizados, com pessoa e aparelhamento adequados. A presteza da informação irá atestar um mínimo de eficiência de quem informa” (MACHADO, Paulo Affonso Leme, ob. cit., 2018, p. 96).

²²⁹ A governança eletrônica tem sido uma tônica na prestação de serviços públicos não apenas pelo Registro de Imóveis ou pelas serventias extrajudiciais de Notas e de Registros, mas também pela Administração Pública em geral. Vide, a propósito do Governo Digital, a Lei nº. 14.129/2021.

²³⁰ Vide CF, art. 236, § 3º, bem como a Lei nº 8.935/1994, art. 14, inciso I.

3.2 A ATIVIDADE JURÍDICA DO REGISTRADOR DE IMÓVEIS: O EXERCÍCIO DE UM PODER DE ESTADO

Como dito anteriormente, o Registro de Imóveis está inserido no Sistema Brasileiro de Registros Públicos, que tem base constitucional no art. 236 da Constituição Federal. O regime jurídico dos notários e registradores é delineado pela Lei nº 8.935/1994 (LNR), e a disciplina normativa básica do sistema é regida pela Lei nº 6.015/1973 (LRP).

O Registro de Imóveis foi eleito pelo Poder Constituinte Originário que promulgou a Carta de 1988 como a instituição incumbida de zelar pela inviolabilidade do direito fundamental de propriedade imobiliária. É dele, portanto, o dever instrumental de garantir que as relações sociais que envolvem esse direito fundamental tenham os atributos da segurança jurídica, qualidade essa que é fundamental em um Estado Democrático de Direito.²³¹

Esse dever é, por sua vez, exercido consoante as balizas traçadas principalmente pelo acervo normativo acima mencionado (Constituição Federal, LRP e LNR). No núcleo da atuação do Oficial Registrador está o exercício de uma atividade jurídica, que consubstancia a investidura de um autêntico poder de Estado.

A atividade jurídica do Registrador de Imóveis pode ser decomposta analiticamente no exercício de duas tarefas: a qualificação registral e a comunicação administrativa. Além disso, ela, por ser uma atividade inserida nos quadros do aparelho burocrático do Estado-Administração, submete-se ao controle jurisdicional, até por mandamento constitucional.²³²

Desse modo, a presente seção será destinada ao estudo da atividade jurídica do Registrador de Imóveis, estudo esse que será realizado em três subseções. A primeira terá como objeto o exame da qualificação registral. Na segunda, abordar-se-ão as comunicações administrativas. E, por fim, será examinado o controle jurisdicional da atividade jurídica do Registrador de Imóveis.

²³¹ A segurança jurídica é, inclusive, o critério que diferencia o Registro de Imóveis de um mero cadastro de imóveis (como o cadastro imobiliário para fins de lançamento do IPTU), como aponta Jardim: “o cadastro tem como papel a mediação e georreferenciamento dos prédios, ou seja, a determinação da situação física do imóvel. O Registro de Imóveis, por seu turno, como se sabe, visa divulgar a situação jurídica dos prédios e, assim, garantir a segurança jurídica” (JARDIM, Monica. O cadastro técnico multifinalitário e o Registro de Imóveis – uma interconexão necessária. **Boletim IRIB**, nº 364, fev. 2022, p. 125).

²³² CF, art. 236, § 1º: “lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e *definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário*” (sem destaque no original).

3.2.1 Qualificação registral: função, estrutura e limites.

A instituição do Registro de Imóveis está alicerçada no interesse público à proteção da propriedade imobiliária. Justifica-se a intervenção do Estado na propriedade privada pela necessidade de se conferir os atributos da publicidade, autenticidade, segurança e eficácia aos atos jurídicos envolvendo a propriedade imóvel, tal como delineado pelo art. 1º, *caput*, da Lei nº 6.015/1973.

Desse modo, as serventias registrais imobiliárias são, assim como as demais serventias extrajudiciais de Notas e de Registros, entes titularizados por profissionais Bacharéis em Direito devidamente habilitados em concurso público de provas e títulos, que prestam o serviço público notarial ou registral mediante delegação do Estado.²³³ Analisando-se a estrutura desse serviço público, percebe-se uma correlação evidente entre a natureza da atividade do Registrador de Imóveis e os requisitos para ocupar o cargo, na medida em que o exame da legalidade dos atos referentes à propriedade imobiliária não prescinde de prévio conhecimento jurídico.²³⁴

Esses agentes delegatários, para prover a segurança jurídica almejada pelo Estado, necessitam, assim, realizar atividades que estejam em consonância com o Direito, inserindo-se, dentro dessa sua função, o tema da qualificação registral. Desse modo, direito de propriedade, função social (incluindo a função socioambiental), Registro de Imóveis e segurança jurídica são temas que se entrelaçam, no tempo e no espaço, como fruto de uma construção histórica que não é apenas do Direito, mas das necessidades de uma sociedade que foi se desenvolvendo ao longo do tempo.²³⁵

²³³ Ressalva-se a exceção prevista no § 2º do art. 15 da LNR: “ao concurso público poderão concorrer candidatos não bacharéis em direito que tenham completado, até a data da primeira publicação do edital do concurso de provas e títulos, dez anos de exercício em serviço notarial ou de registro”.

²³⁴ “Considerando que o registro tem presunção *iuris tantum* de exatidão em favor do titular inscrito (art. 1.245, §§ 1º e 2º, do Código Civil), é lógico que o Estado se preocupou em instituir medidas significativas e rigorosas para impedir ocorrência de fraudes, a fim de que ingressem na tábua registral apenas após um juízo qualificador minucioso feito por pessoas de formação técnico-jurídica” (KÜMPPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina, *ob. cit.*, 2020, p. 229).

²³⁵ “Entendemos que a evolução do conceito de direito de propriedade atingiu e influenciou o sistema de transmissão da propriedade não somente no direito brasileiro, mas em todo o mundo. A influência da função social ao direito de propriedade é inegável; o exercício que era absoluto agora cede lugar ao cumprimento de uma função, e os aspectos decorrentes de obrigações urbanísticas e ambientais tornaram-se tão importantes quanto a própria propriedade” (MELO, Marcelo Augusto Santana de. *O meio ambiente e o Registro de Imóveis*. In: CRIADO, Francisco de Asís Palacios *et al.* (orgs.). **Registro de Imóveis e Meio Ambiente**, 2010, p. 18).

A instituição do Registro Público de Imóveis está, pois, inserida na linha evolutiva da construção do direito de propriedade, quanto aos aspectos da segurança jurídica e estabilidade das relações sociais. Como afirmam Ferri e Miron:

No prisma histórico, pode-se considerar que o registro de imóveis é a progressão do conceito do direito de propriedade para fins de segurança e de pacificação social. Nas origens, a propriedade era somente a posse efetiva daquele que concentrava em seus domínios físicos o bem. Posteriormente, passou-se à declaração da posse nos registros paroquiais, e, por fim, foi concebido um sistema público para as informações referentes aos imóveis, no tocante às garantias e à propriedade.²³⁶

Operou-se, assim, dentro da sociedade, uma transferência da confiança nas pessoas (“ele é proprietário porque tem a posse física do bem”) para a confiança no sistema (“ele é proprietário porque o sistema diz que ele é proprietário”). Essa transformação colaborou para reduzir a complexidade social, como escreve Amaral:

Numa perspectiva sociológica, o sistema registral constitui-se na instituição que assume o papel de instância reflexiva da confiança transferida das pessoas para os mecanismos de confiança no sistema. A confiança na informação expedida ou comunicada pelo registro é um mecanismo redutor da complexidade social.²³⁷

Nesse passo, a decisão juridicamente fundamentada do Registrador de Imóveis opera à semelhança da decisão juridicamente fundamentada do juiz, no sentido de ambas projetarem efeitos para o futuro.²³⁸

A qualificação registral, além de representar o exercício de um dever legal do Registrador,²³⁹ consubstancia uma atividade em que ele analisa se o título levado a registro cumpre todos os requisitos formais previstos em lei. Explorando os múltiplos sentidos que o vocábulo “qualificar” pode apresentar, Dip afirma:

Qualificar-se é, pois, ter uma dada qualidade em ordem a determinado fim. Qualificar é reconhecer num sujeito determinado (que alguns chamam de objeto material) os predicados (ou qualidade) para atingir certos fins. Ex.: um avião se qualifica como meio de transporte modernamente hábil, isto é, possui qualidade para realizar os transportes de nossos tempos; reconhecer no avião essa qualidade, é qualificá-lo para

²³⁶ FERRI, Caroline Feliz Sarraf; MIRON, Rafael Brum, ob. cit., 2021, p. 14.

²³⁷ AMARAL, Márcia do. Por que a segurança jurídica proporcionada pelo Registro Imobiliário viabiliza o crescimento econômico de um país? *Revista de Direito Imobiliário*, v. 91, jul.-dez. 2021, p. 224.

²³⁸ Sobre as repercussões temporais do ato de decidir (repercussões essas que valem tanto para a decisão do juiz quando para a decisão do Oficial), Luhmann esclarece: “a decisão opera no âmbito de sua própria construção, que é possível somente no presente. No entanto, a decisão tem consequências para os presentes no futuro. A decisão abre ou fecha possibilidades que não existiriam sem a decisão. A decisão pressupõe o passado como invariável e o futuro como variável, e precisamente por isso ela inverte a relação de determinação: ela não se deixa determinar pelo passado, mas procura fazer a diferença no futuro, ainda que esse defeito de determinação não possa se efetuar, porque o futuro espera que haja mais decisões” (LUHMANN, Niklas. *O direito da sociedade*, 2016, p. 413, com destaque no original).

²³⁹ Cuja inobservância acarreta infração disciplinar, a teor do que preceitua o art. 31, inciso I, da LNR.

o fim proposto. A qualidade é um acidente dos entes, categoria especial que é a diferença da substância.²⁴⁰

Assim, qualificar um título (por exemplo, uma escritura pública de compra e venda) é examinar a sua aptidão para produzir os efeitos no Registro Imobiliário (por exemplo, a transferência da titularidade do imóvel, no caso da escritura pública de compra e venda), analisando sua conformidade (ou não) com os requisitos previstos na legislação em vigor.

Assim, a atividade de qualificação registral, da perspectiva de sua estrutura, é uma tarefa que se compõe de dois elementos indissociáveis entre si: (a) é uma atividade jurídica, pois pressupõe a aplicação das regras e princípios de Direito ao caso concreto; (b) é uma atividade decisória, pois o resultado da aplicação do Direito ao título que chega à serventia será ou pelo deferimento do pedido (qualificação positiva) ou pelo indeferimento do pedido (qualificação negativa).²⁴¹

Essa atividade incide sobre títulos, cujo rol está previsto no art. 221 da LRP, abrangendo instrumentos particulares,²⁴² instrumentos públicos²⁴³ e títulos judiciais. No caso das decisões judiciais, contudo, o exame da legalidade não incide sobre o mérito da decisão jurisdicional, mas apenas às suas formalidades extrínsecas e adequação aos princípios registrais.²⁴⁴

Como o sistema de qualificação brasileiro é um sistema de registro de direitos,²⁴⁵ e não de registro de títulos,²⁴⁶ pode-se afirmar que a atividade jurídica do Registrador consubstancia

²⁴⁰ DIP, Ricardo Henry Marques. **Sobre a qualificação no Registro de Imóveis**, 1991, p. 11.

²⁴¹ “O Registrador emite o juízo de possibilidade sobre o acesso de um título ao fôlio real e, mais especificamente, permite ou não a criação do próprio direito real e efeitos a ele conferidos pelo ordenamento jurídico. E isso não é pouco, porque, em um sistema em que o controle do tráfego imobiliário é feito por meio de inscrição, equivale a dizer se determinada pessoa é ou não proprietária” (MELO, Marcelo Augusto Santana de, ob. cit., 2023, p. 173).

²⁴² “Escritos particulares autorizados em lei, assinados pelas partes, dispensados as testemunhas e o reconhecimento de firmas, quando se tratar de atos praticados por instituições financeiras que atuem com crédito imobiliário, autorizadas a celebrar instrumentos particulares com caráter de escritura pública” (LRP, art. 221, inciso II, com a redação dada pela MP n° 1.162, de 14 de fevereiro de 2023).

²⁴³ Como escrituras públicas, atos autênticos de países estrangeiros e contratos ou termos administrativos (LRP, art. 221, incisos I, III e V).

²⁴⁴ Esse é o entendimento, por exemplo, do Conselho Superior da Magistratura do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo: “a origem judicial do título não impede sua qualificação, nem implica desobediência, como está disposto no item 117, Capítulo XX, do Tomo II das Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça” (TJSP, CSMSP, **Processo n° 019162-71.2020.8.26.0451**, rel. Des. Fernando Antônio Torres Garcia, j. em 07.07.2022, DJ de 08.09.2022).

²⁴⁵ Nesse sistema, publicizam-se “os direitos consubstanciados nos títulos, depurando-os juridicamente e garantindo-os, isto é, fornecendo uma presunção quase absoluta (*iure et de iure*) de sua validade jurídica após ingressar no tráfico jurídico (registro de direitos)” (JARDIM, Mônica. **Efeitos substantivos do Registro Predial**. Coimbra: Almedina, 2015, p. 581).

²⁴⁶ No sistema de registro de títulos, a qualificação é apenas formal, “limitando-se a verificar se o documento tem previsão legal e se observa os requisitos formais exigidos. [...] Não há, em suma, uma depuração do título de modo a garantir a higidez jurídica nem a concatenação das situações publicizadas” (KÜMPPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina, ob. cit., 2020, p. 580).

uma atividade que qualifica títulos para se registrarem direitos.²⁴⁷ Por exemplo, ao receber uma escritura pública de compra e venda, o Oficial qualifica esse título para constituir o direito real (a propriedade) em favor do comprador, operando a mutação jurídico-real prevista em lei.²⁴⁸

A qualificação registral é uma atividade que demanda a observância, pelo Oficial, do título prenotado na serventia aos princípios registrais já analisados anteriormente.²⁴⁹ Destaca-se, nessa atividade intelectual, a observância do princípio da legalidade, de modo a impedir o ingresso de títulos inquinados de nulidade.²⁵⁰

Dentro dessa perspectiva, a qualificação registral assume a função preventiva de litígios, garantindo a segurança jurídica das transações imobiliárias. Em razão dessas características, pode-se afirmar, na linha do pensamento de Bottega, que a qualificação registral assume o atributo de ser uma atividade vinculada ao Direito, não podendo ser exercida de forma discricionária, isto é, segundo o juízo de conveniência e oportunidade do Registrador.²⁵¹

A qualificação registral, apesar de ser um ato privativo do Registrador, não é um ato exclusivo dele, uma vez que, como bem afirmam Kümpel e Ferrari, “o Judiciário, no exercício da função atípica administrativa e de superior hierárquico, reexamina o juízo denegatório de

²⁴⁷ Registro *lato sensu*, abrangendo tanto os casos de registro em sentido estrito (LRP, art. 167, I) quanto os de averbação (LRP, art. 167, II).

²⁴⁸ CC, art. 1.227.

²⁴⁹ Vide subseção 3.1.2.

²⁵⁰ Discute-se, na doutrina, sobre a possibilidade de o Registrador obstar o ingresso de títulos viciados por nulidade relativa (títulos anuláveis). Concorde-se com a posição de Loureiro, que defende a impossibilidade de o Registrador realizar esse exame, sob o argumento de que “as anulabilidades são destituídas de interesse público e somente podem ser invocadas pelos interessados. A ausência de impugnação do negócio jurídico no prazo previsto em lei acarreta, inclusive, o convalidamento do ato que pode, antes deste termo, ser ratificado pela pessoa que com ele deve anuir [...]. Por isso, não podemos conceber que, para a tutela de um simples interesse privado, o registrador vá além do legislador e do juiz e sacrifique dois princípios fundamentais – o direito de propriedade e a livre circulação de bens – que são justamente os bens maiores que justificam a criação do sistema de registro de imóveis” (LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos**. 10. ed. Salvador: Juspodivm, 2019, p. 603-604).

²⁵¹ “Como profissional do Direito que exerce atividade jurídica do Estado, pode-se dizer, à luz das lições extraídas da CHD, que o oficial não possui carta branca para interpretar/decidir de forma livre, fazendo valer os seus pré-conceitos sobre o mundo, pois toda a sua atividade interpretativa/decisória será voltada, e, também, limitada pelo Direito (conceito interpretativo construído intersubjetivamente, e não pela vontade individual do aplicador)” (BOTTEGA, Jéverson Luís, ob. cit., 2021, p. 121). Quanto à natureza jurídica da qualificação registral, Bubols afirma que ela apresenta uma natureza própria e específica, que não seria nem puramente administrativa nem propriamente jurisdicional, tendo caráter híbrido, ao afirmar: “ao não ter como finalidade precípua o interesse público, mas, sim, a segurança jurídica e estabilidade dos direitos inscritos, não se identificaria enquanto natureza administrativa. Do mesmo modo, tanto das naturezas jurisdicionais quanto de jurisdição voluntária, afasta-se por inexistência de jurisdição e de seus elementos próprios, sendo possível afirmar o caráter singular do juízo proferido em sede de qualificação registral, enquanto atividade pública designadamente convocada à formação de um ato jurídico privado ou ao estabelecimento de sua plena eficácia” (BUBOLS, Lucas. **Qualificação registral imobiliária e seu grau de vinculação à juridicidade administrativa**. Porto Alegre: UFRGS, 2021, p. 96).

registro”.²⁵² O produto da qualificação registral, sendo o juízo qualificador positivo, consiste nos registros e nas averbações na matrícula do imóvel. Aqueles de conteúdo ambiental serão analisados em item próprio desse trabalho.²⁵³

Porém, além da qualificação registral, o Registrador de Imóveis realiza outra atividade jurídica importante, consistente nas comunicações administrativas aos Poderes Públicos. É o que se analisará na próxima subseção.

3.2.2 Comunicações administrativas aos Poderes Públicos

As comunicações administrativas se inserem como atos de atividade jurídica do Registrador de Imóveis, tendo em vista serem atividades: (a) normatizadas pelo Direito; (b) exigirem conhecimento jurídico para a sua prática; (c) cujo descumprimento acarreta sanção pelo ordenamento jurídico, como será demonstrado abaixo.

A Lei nº 8.935/1994, denominada Lei dos Notários e Registradores (LNR), estabelece, no seu art. 30, os deveres dos Notários e Registradores, Destacam-se, dentre eles, os previstos nos incisos I (manter em ordem os livros, papéis e documentos de sua serventia, guardando-os em locais seguros); III (atender prioritariamente as requisições de papéis, documentos, informações ou providências que lhes forem solicitadas pelas autoridades judiciárias ou administrativas para a defesa das pessoas jurídicas de direito público em juízo); IV (manter em arquivo as leis, regulamentos, resoluções, provimentos, regimentos, ordens de serviço e quaisquer outros atos que digam respeito à sua atividade); X (observar os prazos legais fixados para a prática dos atos do seu ofício) e XIV (observar as normas técnicas estabelecidas pelo juízo competente).

Como as comunicações administrativas são, dessa forma, atribuições inerentes aos Oficiais de Registros Públicos (e não apenas dos Registros de Imóveis), e considerando que um dos requisitos para o cargo é ter o Diploma de Bacharel em Direito,²⁵⁴ conclui-se que elas também possuem a natureza de atividade jurídica. Essa conclusão é reforçada interpretando-se sistematicamente os dispositivos da Lei nº 8.935/1994 (em especial o art. 14, inciso V combinado com o art. 30, incisos I, III, IV, X e XIV, acima referenciados) com a Resolução nº

²⁵² KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina, ob. cit., 2020, p. 238.

²⁵³ Vide seção 3.3.

²⁵⁴ LNR, art. 14, inciso V.

75/2009 do CNJ, que conceitua atividade jurídica no âmbito dos concursos públicos para a magistratura.²⁵⁵

As comunicações administrativas *lato sensu* aos Poderes Públicos podem ser classificadas em duas categorias: as comunicações judiciais e as comunicações administrativas *stricto sensu*. As comunicações judiciais são aquelas realizadas nos processos que tramitam no Poder Judiciário, destacando-se as comunicações eletrônicas de penhora, arresto, e da conversão do arresto em penhora e do sequestro de bens, estando regulamentada, via de regra, em atos normativos editados pelos Tribunais de Justiça estaduais.²⁵⁶ Destinam-se, normalmente, a dar ciência do cumprimento de ordens emanadas pelo Poder Judiciário, especialmente quanto ao registro em sentido estrito ou a averbação de gravames judiciais sobre imóveis matriculados na serventia. Esse regime de comunicação pode, na visão de Melo, suscitar alguns problemas quanto à segurança jurídica no mercado imobiliário.²⁵⁷

De seu turno, as comunicações administrativas em sentido estrito são aquelas endereçadas especificamente ao Poder Executivo, visando à organização dos serviços do aparelho burocrático do Estado, relativos a propósitos específicos – por exemplo, planejamento e execução de políticas públicas.²⁵⁸

Assim como as comunicações judiciais, a regulamentação das comunicações estritamente administrativas também normalmente se dá por meio de atos normativos estaduais.

²⁵⁵ A Resolução foi editada para regulamentar o disposto no art. 93, inciso I, da CF, com a redação dada pela EC 45/2004, que trouxe a exigência de 3 (três) anos de atividade jurídica para o ingresso na magistratura. No seu art. 59, a Resolução dispõe: “art. 59. Considera-se atividade jurídica, para os efeitos do art. 58, § 1º, alínea “i”:
I – aquela exercida com exclusividade por bacharel em Direito...”. Dessa maneira, considerando que o cargo de agente delegatário de Notas e de Registro é exercida com exclusividade por Bacharel em Direito, a teor do que dispõe o art. 14, inciso V, da LNR, conclui-se que suas atribuições, mesmo que de caráter mais técnico-administrativo, como a realização das comunicações administrativas aos órgãos públicos, possuem natureza jurídica, eis que inerentes ao exercício do cargo.

²⁵⁶ No âmbito do Estado de São Paulo, por exemplo, tais comunicações estão regulamentadas no Tomo II das Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, que, no seu item 341, preceitua: “o sistema eletrônico denominado penhora *online* destina-se à formalização e ao tráfego de mandados e certidões, para fins de averbação, no registro de imóveis, de penhoras, arrestos, conversão de arrestos em penhoras e de sequestros de imóveis, bem como à remessa e recebimento das certidões registrais da prática desses atos ou da pendência de exigências a serem cumpridas para acolhimento desses títulos”.

²⁵⁷ “Os sistemas processual e registral, em diversos momentos, estabelecem um regime de comunicação que, de acordo com sua qualidade e intensidade, pode gerar problemas sérios para a segurança jurídica. Reside na comunicação entre o sistema processual e o registral o maior impacto na segurança jurídica do mercado imobiliário, sendo as restrições judiciais, principalmente a penhora, as responsáveis pela insegurança gerada, porque sempre criaram uma situação de risco com impacto diretamente no custo dos negócios imobiliários” (MELO, Marcelo Augusto Santana de, ob. cit., 2023, p. 223).

²⁵⁸ “Por ser um órgão que desempenha serviço público, o Registro de Imóveis possui forte vínculo com a Administração. Em vários municípios é comum encontrar convênio entre as unidades de registro com as prefeituras, citando como exemplo o que ocorreu na comarca da Capital do Estado de São Paulo, onde existe forte intercâmbio de informações entre os órgãos” (MELO, Marcelo Augusto Santana de, ob. cit., 2010, p. 31).

Elas podem, contudo, estar previstas também na legislação federal. É o caso, por exemplo, da Lei nº 5.709/1971, que trata da aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no País. Em seu art. 11, ela determina que os Oficiais deverão remeter, trimestralmente, sob pena de perda do cargo, à Corregedoria da Justiça dos Estados a que estiverem subordinados, bem como ao Ministério da Agricultura, a relação das aquisições de áreas rurais por pessoas estrangeiras. Vê-se, portanto, que se trata de uma comunicação administrativa que impõe severa penalidade em caso de descumprimento.

Dentro, ainda, da ideia das comunicações administrativas como ferramentas de cooperação interinstitucional com a Administração Pública, tem-se o Provimento CNJ nº 88/2019. Esse Provimento objetiva integrar os Notários e Registradores no combate e prevenção de lavagem de dinheiro e corrupção.²⁵⁹ Como escrevem Kümpel e Ferrari:

Além dos atos inerentes à própria atividade registral imobiliária, cabe ao Oficial de Registro de Imóveis a prática de determinados atos em vista a garantir transparência e controle sobre os atos praticados na serventia, fomentando um ambiente de *Compliance* e cooperação com as autoridades públicas na prevenção de crimes como a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo.²⁶⁰

Nos termos desse Provimento, a fim de realizar a comunicação administrativa à Unidade de Inteligência Financeira (UIF) de indícios da prática de crime de lavagem de dinheiro ou de financiamento do terrorismo, ou de atividades a eles relacionadas, consoante previsto no seu art. 15, *caput*, é necessário que o Oficial de Registros Públicos realize uma atividade eminentemente jurídica. Tal atividade consiste na avaliação da existência de suspeição nas operações ou propostas de operações dos usuários do serviço, com especial atenção àquelas incomuns ou que, por suas características, possam configurar indícios dos crimes de lavagem de dinheiro ou de financiamento do terrorismo, ou com eles relacionar-se, nos termos de seu art. 5º.

Verifica-se, assim, que na base das comunicações administrativas está a necessidade de formação de juízos de valor de caráter jurídico, por meio da interpretação de fatos à luz das normas de regência, visando a fins de interesse público.

Como se verá no terceiro capítulo, as comunicações administrativas aos Poderes Públicos fazem parte do cotidiano das tarefas dos Notários e Registradores. E, ao servirem, dentre outras funções, como bancos de dados de caráter público centralizadores de diversas

²⁵⁹ Revogado pelo Provimento CNJ nº 149/2023, que, conforme o seu terceiro Considerando, concentrou todos os provimentos da Corregedoria Nacional de Justiça em um único ato, com o objetivo de evitar as dificuldades decorrentes da dispersão de atos normativo.

²⁶⁰ KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina, ob. cit., 2020, p. 558.

informações concernentes a pessoas e bens, essas comunicações podem auxiliar a Administração Pública no planejamento e execução das mais diversas políticas públicas, inclusive as de caráter ambiental.

3.2.3 Controle da atividade jurídica do Registrador de Imóveis pelo Poder Judiciário

Viu-se, na subseção 3.1.1, que o sistema de Registros Públicos, do qual faz parte o Registro de Imóveis, se subordina a uma efetiva e contínua fiscalização por parte do Poder Judiciário, por mandamento constitucional, a teor do que prescreve o art. 236 da Constituição Federal. A atuação controladora do Poder Judiciário pode ser classificada, para fins didáticos, em duas categorias: a administrativa e a judicial. A atuação controladora de caráter administrativo tem como fundamento constitucional o já citado art. 236 da Constituição Federal, e tem como base legal, inicialmente, o art. 198 da LRP, que trata do procedimento administrativo de dúvida registral.

Instaura-se esse procedimento quando o Oficial de Registro de Imóveis não realiza o ato de registro *lato sensu* pretendido, e ele o submete, mediante requerimento do interessado, à apreciação pelo Poder Judiciário. Como afirma Sarmiento Filho, “o processo de dúvida tem, de particular, a característica fundamental de um controle judicial não contencioso (voluntário) da regularidade formal dos serviços dos Registros Públicos”.²⁶¹

Nesse caso, o Poder Judiciário exerce não uma função jurisdicional, mas sim uma função administrativa. Portanto, a decisão proferida pelo magistrado, no procedimento administrativo de dúvida, não faz coisa julgada material, e não impede o interessado de fazer uso da via judicial caso o magistrado entenda que a negativa do registro pelo Oficial está correta.

Quanto à produção da informação ambiental juridicamente qualificada pelo Registro de Imóveis, o Poder Judiciário exerce um importante papel no controle administrativo das funções realizadas pelo Oficial Registrador, na medida em que pode determinar a inscrição, pelo Oficial, do ato pretendido pelo requerente (registro ou averbação de conteúdo ambiental), negado inicialmente pela serventia. Não se trata propriamente de informação ambiental produzida pelo

²⁶¹ SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira, ob. cit., 2018, p. 302.

Poder Judiciário, uma vez que o ato de inscrição na matrícula (registro ou averbação) continua sendo ato privativo do Oficial Registrador de Imóveis.

Trata-se, sim, a participação do Poder Judiciário, ainda que no exercício de uma função anômala, de caráter administrativo, na determinação da produção da informação ambiental juridicamente qualificada pelo Oficial Registrador de Imóveis,²⁶² quando entende que a informação ambiental a ser veiculada por meio do registro ou da averbação na matrícula imobiliária tem fundamento jurídico para ingressar no fôlio real.

Porém, a atuação controladora de caráter administrativo pelo Poder Judiciário não se limita ao procedimento de dúvida contido na LRP. Isso porque o Poder Judiciário ainda tem a função regulamentadora da atividade notarial e registral, que pode se dar em dois níveis. Primeiro, no próprio âmbito do Poder Judiciário local, por intermédio da edição de atos normativos infralegais (normalmente veiculados em Códigos de Normas do Foro Extrajudicial).²⁶³ E, segundo, por meio da atuação do Conselho Nacional de Justiça, cuja função regulamentar está prevista no art. 103-B, § 4º, incisos I, II e III, da Constituição Federal.

Porém, o controle da atividade da atividade jurídica do Registrador não se dá apenas pela via administrativa. Há também o exercício do controle pela via judicial, tendo como fundamento constitucional precípua o art. 5º, inciso XXXV da Constituição Federal, que estabelece o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional.

Por meio desse controle, o interessado, não estando satisfeito com a recusa do Oficial Registrador em registrar ou averbar na matrícula do imóvel, por exemplo, uma determinada informação ambiental, pode, além de dar ensejo ao procedimento administrativo de dúvida, veicular sua pretensão por meio de uma ação judicial. Essa ação, em regra, é ajuizada na Justiça Comum Estadual, a menos que se caracterize alguma hipótese que faça deslocar a competência para a Justiça Comum Federal.²⁶⁴ Assim, a atividade jurídica do Registrador de Imóveis, por também apresentar caráter técnico-administrativo, pode se sujeitar ao controle judicial para fins de aferição do preenchimento de seus critérios de legalidade e constitucionalidade.

Desse modo, o controle jurisdicional pelo Poder Judiciário se constitui, em última análise, num controle de legalidade ou constitucionalidade dos atos administrativos praticados

²⁶² Operada mediante o ato formal de registro em sentido estrito ou averbação.

²⁶³ Consoante informa Sarmiento Filho, as próprias “decisões proferidas em processos de dúvida estão carregadas de conteúdo normativo, isto é, implicam no efeito suplementar de obrigar oficiais dos Registros Públicos, subordinados à Vara Judicante, dar solução igual para casos análogos” (SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira, ob. cit., 2018, p. 312).

²⁶⁴ As hipóteses de competência da Justiça Comum Federal estão delineadas no art. 109 da Constituição Federal.

pelo Oficial de Registro, uma vez que o objeto da ação judicial pode versar não apenas sobre a qualificação registral em si, mas também sobre qualquer outro ato incidente, realizado no curso do procedimento de qualificação realizado pelo Oficial Registrador.

Por outro lado, a atividade jurídica do Registrador, consubstanciada na qualificação registral, resulta na prática de um ato material: a inscrição de um registro em sentido estrito ou de uma averbação na matrícula do imóvel. Quando esses atos materiais veiculam informações ambientais, há o exercício de uma atividade jurídica voltada à tutela ambiental. Esse tema será abordado na próxima seção do presente capítulo.

3.3 A PRODUÇÃO DE INFORMAÇÃO AMBIENTAL JURIDICAMENTE QUALIFICADA PELO REGISTRO DE IMÓVEIS: ATOS DE REGISTRO E DE AVERBAÇÃO PREVISTOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Abordou-se, no primeiro capítulo, que o direito de acesso à informação ambiental faz parte da tríade dos direitos ambientais procedimentais. Ele é um elemento indispensável para a concretização do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida, uma vez que visa garantir a transparência e a participação da sociedade na gestão e na proteção do meio ambiente. Ao mesmo tempo em que constitui um direito da sociedade, a informação ambiental pode também ser visualizada enquanto dever instrumental do Estado, manifestado por meio de ações e políticas públicas pelos seus mais diversos órgãos e entidades. Um dos entes públicos que podem contribuir para a concretização do acesso público e democrático à informação ambiental é o Registro de Imóveis.

Nesse contexto, examinou-se, ao longo desse segundo capítulo, que o Registro de Imóveis é uma instituição vocacionada para a produção de informação ambiental juridicamente qualificada, pois permite a publicidade e a segurança jurídica dos atos que afetam a situação jurídica dos imóveis e dos seus titulares.²⁶⁵ Destaca-se, como atributo essencial de suas

²⁶⁵ Contudo, como afirma Gil, a publicização das informações ambientais, de forma acessível a todos os cidadãos, apesar de ser uma das principais vantagens do Registro Imobiliário, não é bem aproveitada para a proteção ambiental: “a característica marcante, sob o ponto de vista registral ambiental, está na possibilidade de concentração e publicização das informações ambientais, de forma rápida e acessível a todos os cidadãos. O Registro Imobiliário, por meio de sua estrutura organizacional, normativa e profissional, é, certamente, hoje, uma das ferramentas mais importantes para a proteção do ambiente. Entretanto, um olhar perfunctório revela possível subutilização desse sistema no Brasil, o que reclama maior atenção dos setores envolvidos para o aprimoramento de diálogos entre os ramos do Direito Ambiental e Registral” (GIL, Gustavo Luz. Registro de Imóveis e meio ambiente: o sistema registral imobiliário como ferramenta de proteção do ambiente. **Revista**

atividades, a qualificação registral, tarefa exercida com os predicados da autonomia, independência e imparcialidade jurídicas, realizando, assim, nos dizeres de Máñez, a justiça preventiva.²⁶⁶

A qualificação registral, por sua vez, caso seja positiva, produz um resultado material: os registros e as averbações na matrícula do imóvel. Assim, os atos de registro e de averbação são as formas previstas no ordenamento jurídico brasileiro para inscrever, no Registro de Imóveis, os fatos e os negócios jurídicos que alteram ou constituem direitos reais sobre os imóveis, bem como as restrições administrativas ou convencionais que os afetam. Esses atos podem ter relevância ambiental, na medida em que têm a potencialidade de refletir a situação ambiental dos imóveis, como por exemplo, a existência de áreas de preservação permanente, de Reserva Legal, de servidão ambiental, de tombamento, de unidades de conservação, entre outras.

Portanto, dentro de um raciocínio que vai do geral para o particular, o objetivo da presente seção é analisar como o Registro de Imóveis contribui para a produção de informação ambiental juridicamente qualificada, através da explicitação dos atos de registro e de averbação previstos no ordenamento jurídico brasileiro que têm relação com o meio ambiente.

3.3.1 Servidões Ambientais

Como abordado no primeiro capítulo, o meio ambiente é um bem jurídico protegido constitucionalmente, que deve ser preservado para as presentes e as futuras gerações, donde sobrevém o seu caráter intergeracional.²⁶⁷ Nesse sentido, a ordem jurídica brasileira contempla uma Política Nacional do Meio Ambiente, corporificada na Lei nº 6.938/1981, em que se inserem diversos instrumentos para a sua implementação, dentre os quais a servidão ambiental.

de Direito Imobiliário, v. 90, jan.-jul. 2021, p. 53).

²⁶⁶ “É necessário que instituições como os Registros de Imóveis do século XXI tornem possível o funcionamento equilibrado dos aspectos sociais, ambientais e econômicos, dando segurança jurídica mediante a resolução dos conflitos e a ‘justiça preventiva’, da própria antecipação ou modulação dos conflitos em nossa sociedade” (MÁÑEZ, José Luis Salazar. Meio ambiente e Registro de Imóveis, uma interação mútua: o direito de acesso à informação ambiental e em apoio à sustentabilidade. In: CRIADO, Francisco de Asís Palácios *et al.* (orgs). **Registro de imóveis e meio ambiente**, 2010, p. 172).

²⁶⁷ CF, art. 225, *caput*: “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” (sem destaque no original).

Prevista nos arts. 9º-A a 9º-C da Lei nº 6.938/1981, a servidão ambiental consiste na renúncia voluntária do proprietário rural ao direito de uso, exploração ou supressão dos recursos naturais existentes em sua propriedade, com o objetivo de preservar, conservar ou recuperar o meio ambiente. A servidão ambiental pode ser instituída por prazo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública ou termo administrativo, e deve ser averbada no Registro de Imóveis competente. Trata-se, pois, de um direito real de uso limitado, consoante prevê o art. 9-A da Lei nº 6.938/1981, que serve de incentivo à conservação voluntária da biodiversidade em áreas privadas.²⁶⁸

A averbação da servidão ambiental no Registro de Imóveis pode ser definida, assim, como o ato pelo qual se inscreve na matrícula do imóvel a existência desse direito real, tornando-o público e oponível a terceiros. Ela está prevista no art. 167, inciso II, nº 23, da LRP, bem como no art. 9º-C da Lei nº 6.938/1981. A averbação é um requisito essencial para a validade e a eficácia da servidão ambiental, pois confere segurança jurídica ao proprietário rural e ao órgão ambiental competente, além de permitir o controle e a fiscalização do cumprimento das obrigações assumidas.²⁶⁹

A averbação da servidão ambiental no Registro de Imóveis traz diversos benefícios para o proprietário rural, como por exemplo: a redução do Imposto Territorial Rural (ITR) sobre a área objeto da servidão; a possibilidade de receber incentivos fiscais e financeiros do poder público; a valorização do imóvel pela preservação ambiental; a contribuição para a manutenção dos serviços ecossistêmicos e a participação na gestão ambiental compartilhada.²⁷⁰ De outro lado, essa averbação também traz benefícios para o meio ambiente e para a sociedade, como por exemplo: a mitigação dos efeitos das mudanças climáticas, a conservação da biodiversidade, a ampliação das áreas protegidas no território nacional, a promoção da educação ambiental e o fortalecimento da cidadania e da democracia participativa, como afirmam Melo e De Melo.²⁷¹

²⁶⁸ Cardoso exemplifica: “a servidão ambiental pode ser utilizada para a preservação da vegetação nativa e, como consequência, conservação dos bancos genéticos, racionalização do uso de águas, manutenção de áreas florestadas e, por conseguinte, a diminuição do gás carbônico na atmosfera” (CARDOSO, Sonia Letícia de Mello. A servidão ambiental segundo a Lei nº 11.284/2006. In: CRIADO, Francisco de Asís Palacios *et al.* (orgs.). **Registro de Imóveis e Meio Ambiente**, 2010, p. 386).

²⁶⁹ Pela publicidade *erga omnes* conferida pela inscrição da averbação no fôlio real.

²⁷⁰ “A criação de incentivos econômicos e tributários como prêmio ao engajamento na prevenção e na preservação de recursos naturais pode constituir importante instrumento para efetivar a proteção ambiental” (SOUZA, Paulo Roberto Pereira de. Servidão ambiental. **Revista Jurídica Cesumar-Mestrado**, v. 1, n. 1, 2001, p. 149).

²⁷¹ MELO, Leonara Oliveira; DE MELO, Gilson Martins. Uma reflexão acerca da Servidão Ambiental no Brasil. **Direito em Revista**, v. 6, n. 6, jan.-dez. 2021, p. 229.

No entanto, há desafios a serem enfrentados para que essa modalidade de informação ambiental juridicamente qualificada tenha mais efetividade prática. Citam-se, como exemplos, as seguintes questões: a falta de informação e de orientação aos proprietários rurais sobre os procedimentos e os benefícios da servidão ambiental; o custo para a realização da averbação no Registro de Imóveis; a escassez de recursos humanos e financeiros dos órgãos ambientais para acompanhar e fiscalizar as áreas sob servidão; e a resistência cultural e econômica de alguns setores da sociedade à preservação ambiental.²⁷²

Diante disso, a averbação da servidão ambiental no Registro de Imóveis é um instrumento importante para a produção de informação ambiental juridicamente qualificada, que pode contribuir para a efetivação do direito ambiental no Brasil. No entanto, é preciso superar os obstáculos existentes para que essa prática se torne mais difundida e reconhecida entre os proprietários rurais, os órgãos e instituições públicas e a sociedade em geral. Além disso, a Lei nº 6.938/1981 precisa ser modificada, a fim de permitir a inserção de servidões ambientais em áreas urbanas, beneficiando, assim, os proprietários de terras nas cidades, consoante o magistério de Cardoso.²⁷³

3.3.2 Reserva Legal e o problema envolvendo o Cadastro Ambiental Rural

A Reserva Legal pode ser definida como uma área de vegetação nativa que deve ser mantida pelos proprietários rurais em seus imóveis, com o objetivo de conservar a biodiversidade, os recursos hídricos e os serviços ecossistêmicos.²⁷⁴ Assim como a servidão ambiental, a Reserva Legal também é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Seu uso está regulamentado nos arts. 12 a 24 do Código Florestal Brasileiro (Lei nº 12.651/2012), que estabelece os percentuais mínimos de Reserva Legal em cada bioma:

²⁷² SOUZA, Paulo Roberto Pereira de, ob. cit., 2001, p. 148.

²⁷³ “O legislador ordinário ficou aquém das necessidades de proteção ambiental, pois impediu que o proprietário privado constituísse servidão ambiental sob área com recursos ambientais, incluindo os da área urbana. Conclui-se que os proprietários urbanos não poderão instituir servidão ambiental, o que levou o legislador a restringir a seara e a efetividade dessa categoria jurídica” (CARDOSO, Sonia Letícia de Mello, ob. cit., 2010, p. 387).

²⁷⁴ A definição legal consta do art. 3º, inciso III, da Lei nº 12.651/2012: “área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa”.

80% (oitenta por cento) na Amazônia Legal; 35% (trinta e cinco por cento) no Cerrado; e 20% (vinte por cento) nos demais biomas.

Quanto à sua natureza jurídica, entende-se que a Reserva Legal constitui uma restrição ou limitação ao direito de propriedade. Ela ostenta, segundo Sarmiento Filho, a natureza de “obrigação *propter rem* acessória do direito de propriedade. Significa, em termos genéricos, que a oneração recai sobre a coisa, independentemente de quem venha a ser o seu proprietário”.²⁷⁵ A Reserva Legal representa, portanto, um típico exemplo da função ambiental que a propriedade deve exercer, no magistério de Carvalho.²⁷⁶

Apesar de a Reserva Legal ser uma importante ferramenta de cumprimento da função ambiental pelas propriedades rurais, a publicização dessa informação ambiental perante terceiros não se dá no Registro de Imóveis, mas sim por meio de um sistema paralelo, denominado de Cadastro Ambiental Rural (CAR). O CAR está regulamentado nos arts. 29 e 30 do Código Florestal (Lei nº 12.651/2012).

Trata-se de um registro público eletrônico de âmbito nacional, integrante do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente – SINIMA, sob a gestão, atualmente, do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.²⁷⁷ A inscrição no CAR é obrigatória para todos os imóveis rurais, e tem por finalidade integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo uma base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento. O CAR também é um dos instrumentos do Código Florestal Brasileiro, que prevê a inscrição dos imóveis rurais no CAR

²⁷⁵ SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira, ob. cit., 2018, p. 559.

²⁷⁶ “A partir de seus caracteres conceituais, a função ambiental deve aumentar a sensibilidade jurídica à escassez dos recursos ambientais e, portanto, delimitar restrições razoáveis e proporcionais ao direito de propriedade. É pela própria delimitação legal que a função ambiental encontra seu conceito e função moduladora, sobretudo nos dispositivos do Código Florestal brasileiro. Seu conceito normativo exerce, assim, a formação de critérios para que tais conflitos sejam sensíveis em compreender se as restrições encontram justificativa e motivação ambiental para sua incidência. De outro lado, a função ambiental serve de importante fundamento para a aplicação destas restrições para uma obtenção mais eficaz e protetiva dos serviços ecossistêmicos em áreas especialmente protegidas ou dotadas de atributos essenciais. Ainda, seu conceito e atributos legais determinam uma maior importância para as análises de custos e benefícios assim como para a integridade ambiental de áreas com especial relevância ecossistêmica. Finalmente, a função ambiental passa a ser um critério dotado de grande relevância para determinar a internalização dos serviços ecossistêmicos nos feixes de direitos e deveres atinentes às intersecções entre direito de propriedade e a proteção ambiental” (CARVALHO, Délton Winter de. A função ambiental da propriedade: caráter conceitual para a modulação de conflitos socioambientais. *Revista de Direito da Cidade*, v. 10, n. 3, 2018, p. 1688).

²⁷⁷ O art. 36, inciso VII, da Medida Provisória nº 1.154/2023 (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1154.htm Acesso em: 19 jan. 2023) havia estabelecido ser de competência do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima a gestão do CAR (que, anteriormente, estava sob gestão do Ministério da Agricultura). Contudo, sobreveio a Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023, que transferiu a gestão do CAR, em âmbito federal, para o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, consoante prevê o seu art. 32, inciso XII.

como condição para a regularização ambiental das áreas de Reserva Legal e de Áreas de Preservação Permanente (APP). Há, pois, uma preocupação do legislador em tornar o CAR um efetivo instrumento de aprimoramento da gestão da informação ambiental no Brasil, na esteira do magistério de Steinmetz e Ferre:

A existência do CAR em si, é uma medida que representa um avanço na legislação de proteção ambiental, pois a falta de conhecimento das propriedades rurais no Brasil, em termos de características ambientais, fragiliza o planejamento e a implantação de políticas públicas, tanto na defesa do meio ambiente quanto na produção agropecuária. Um cadastro contendo informações dessas propriedades rurais servirá para direcionar investimentos e incentivos governamentais, planejar obras de infraestrutura e prever a expansão de novas fronteiras de crescimento da atividade produtiva.²⁷⁸

Além do direito à informação ambiental, o CAR também proporciona a efetivação do direito à participação no processo de tomada de decisões ambientais, uma vez que os proprietários rurais devem fornecer as informações à Administração Pública. Nesse sentido, Oliboni enfatiza que:

É necessária a compreensão por parte dos produtores rurais de que a preservação do meio ambiente transcende o aspecto individual do aproveitamento do solo e dos ganhos econômicos. A própria aquiescência do proprietário rural em prestar as informações necessárias quando da adesão ao cadastro pressupõe a existência prévia de participação ou, ao menos, de informação, visto que, apesar das consequências do não cadastramento, o ato de se cadastrar não é compulsório no sentido de coação.²⁷⁹

O vigente Código Florestal determina a inscrição obrigatória da Reserva Legal no CAR, com a respectiva aprovação pela autoridade ambiental, sendo que o registro no CAR desobriga a averbação no Registro de Imóveis, nos termos do § 4º do art. 18 da Lei nº 12.651/2012. Ou seja, o Código Florestal em vigor suprimiu uma obrigação que constava no Código Florestal de 1965, como informam Carvalho *et al.*²⁸⁰

²⁷⁸ STEINMETZ, Wilson; FERRE, Fabiano Lira. Cadastramento ambiental rural e averbação da reserva legal no novo Código Florestal brasileiro: uma análise crítica. **Revista Internacional de Direito Ambiental**, Caxias do Sul, ano IV, n. 11, maio-ago. 2015, p. 129-130.

²⁷⁹ OLIBONI, Luiza Maria. **Cadastro ambiental rural como instrumento da Administração Pública para a proteção do meio ambiente sob a perspectiva da democracia deliberativa de Habermas**. Caxias do Sul: UCS, 2018, p. 59-60.

²⁸⁰ “La LF [Lei Florestal] de 1965, art. 16, § 8º, obligaba a todos los propietarios y poseedores a registrar el ARL [Área de Reserva Legal] en el Registro de bienes raíces y prohibía el cambio de su destinación en caso de transmisión a cualquier título, desmembramiento o rectificación del área. Esta obligación no permitía fraudes y garantizaba, robustamente, la protección y restauración de las ARL, no dejando margen a ninguna controversia. La LF de 2012, art. 29, suprimió dicha obligación. Ahora, se creó el Catastro Ambiental Rural (CAR), en el cual el propio propietario suministra la información sobre las APP [Área de Preservação Permanente] y ARL. Conocedor de la situación de penuria material y de recursos humanos de los órganos ambientales municipales y estatales y de la falta de compromiso de la mayoría de los gobernantes brasileños con la protección ambiental, difícilmente el Estado chequeará, en campo, tales informaciones” (CARVALHO, Edson Ferreira de; GIESSEN, Lukas; GÁLVEZ, Encarnación Fernández Ruiz. Los principales retrocesos promovidos por la Ley Forestal brasileña de 2012: principales actores, intereses y el principio de prohibición de retroceso ambiental. **Revista de Derecho Ambiental**, n. 11, jan.-jun. 2019, p. 30).

Contudo, não obstante a relevância do CAR no quadro da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), como se percebe de sua estrutura e de suas finalidades, ele não tem natureza jurídica de registro de direitos relativos à Reserva Legal, mas sim de mero cadastro de informações concernentes a ela. Em virtude disso, sua natureza jurídica é meramente administrativa, não se lhe aplicando, pois, na esteira do pensamento de Steinmetz e Ferre, os princípios registrais que regem o Registro de Imóveis, como a fé pública registral, a oponibilidade *erga omnes* e a presunção de veracidade.²⁸¹

Diante dessa lacuna na proteção ambiental – consistente na ausência de norma prevendo a obrigatoriedade de averbação dessa importante informação ambiental na matrícula do imóvel – há autores que sustentam a necessidade de publicizar a informação no fólio real, como é o caso de Silva,²⁸² Santos²⁸³ e Sarmiento Filho.²⁸⁴ La Flor, por sua vez, observa a contradição existente no tratamento normativo dado para a servidão ambiental (vista na subseção precedente) e a Reserva Legal, uma vez que aquela é restrição ambiental passível de averbação obrigatória, enquanto essa último não, concluindo, ao final: “ou seja, institutos símiles com tratamentos diferenciados, sem uma justificativa ou mote que convença”.²⁸⁵

Esse tema será retomado por ocasião do terceiro capítulo, onde se argumentará pela averbação da Reserva Legal no fólio real, no contexto da informação ambiental juridicamente qualificada produzida pelo Oficial Registrador de Imóveis.²⁸⁶

3.3.3 Regularização fundiária urbana

²⁸¹ STEINMETZ, Wilson; FERRE, Fabiano Lira, ob. cit., 2015, p. 129-130.

²⁸² “Essa providência enseja não só o estabelecimento da Reserva Legal na matrícula, como também resulta em maior eficácia ambiental pela publicidade conferida pelo Registro de Imóveis, uma vez que é sempre o primeiro órgão a ser consultado em qualquer negociação. Outrossim, consegue-se uma afinidade entre cadastro e registro, com a perpetuação da informação ambiental na matrícula do imóvel, que tem por escopo vedar a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão ou de desmembramento da área” (SILVA, Antonio Fernando Schenkel do Amaral e, ob. cit., 2021, p. 306-307).

²⁸³ “Não estará o registrador imobiliário alheio à existência dessa restrição ao direito de propriedade. O que o dispositivo determina, na verdade, é que pelo menos uma de duas averbações deverá ser efetuada: ou a averbação da própria reserva legal, ou a averbação da inscrição do imóvel no CAR” (SANTOS, Fábio Ribeiro dos. Reserva Legal e Cadastro Ambiental Rural. **O Direito Notarial e Registral em arts.**, 2016, p. 323).

²⁸⁴ “Inequívoco, pois, que o CAR é o órgão responsável pelo registro (registro eletrônico), o que, entretanto, não afasta a possibilidade de utilização do Registro de Imóveis como instrumento de publicidade” (SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira, ob. cit., v. I, 2018, p. 428).

²⁸⁵ LA FLOR, Martiane, ob. cit., 2021, p. 155.

²⁸⁶ Vide subseção 4.3.1.

Garantir o cumprimento da função socioambiental da propriedade urbana – cuja utilidade não pode ficar restrita somente ao cumprimento de suas funções meramente econômicas, como bem afirma Rech²⁸⁷ –, assim como efetivar o direito social à moradia regularizada e proporcionar dignidade humana, sobretudo às famílias de baixa renda, são alguns dos objetivos que estão na base da regularização fundiária urbana (Reurb), consoante prevê o art. 1º da Lei nº 13.465/2017. Esse dispositivo legal define a Reurb como “conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”.

O Registrador de Imóveis exerce um papel fundamental na Reurb, pois a ele cabe a formalização dos direitos dos ocupantes dos núcleos urbanos informais, que muitas vezes não possuem documentos que comprovem a posse ou a propriedade dos imóveis que habitam.²⁸⁸ Mais do que isso, para os fins desse trabalho, a inserção do registro da regularização fundiária como ato de conteúdo ambiental praticado pelo Registrador de Imóveis tem um duplo interesse: primeiro, pela qualificação registral complexa; segundo, pelo conteúdo ambiental produzido.

No processo de qualificação registral dos atos inerentes à regularização fundiária, o Registrador de Imóveis deve verificar se os requisitos legais para a Reurb foram cumpridos, tais como: a identificação dos núcleos urbanos informais, a organização e a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, a criação de unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano, a regularização ambiental e urbanística dos imóveis e a concessão de títulos aos beneficiários.²⁸⁹

No procedimento complexo da Reurb, há uma atuação cooperativa entre diversos atores públicos e privados, consoante o magistério de Reis e Lisboa²⁹⁰, em especial entre a

²⁸⁷ “O desvirtuamento do princípio constitucional da função social da propriedade, em favor de uma cultura de propriedade, com função meramente econômica, não permite a racionalização e distribuição dos espaços, nem um lugar digno às diferentes classes sociais para morarem, de forma planejada, com zoneamentos adequados à pessoa humana” (RECH, Adir Ubaldo, ob. cit., 2020, p. 86).

²⁸⁸ “Para que o Estado consiga atrair frações do território que hoje estão à margem do sistema, portanto, em torno da informalidade, é preciso compatibilizar o sistema conjuntamente, criando medidas jurídicas excepcionais para situações/territórios que estão em situação jurídica excepcional” (MAGALHÃES, Carmem Sílvia Matos de; FOGAÇA, Lucas Dellarosa. A qualificação registral na regularização fundiária. **Revista de Direito Notarial**, v. 4, n. 1, 2022, p. 2).

²⁸⁹ Vide Lei nº 13.465/2017, art. 10, incisos I a XII.

²⁹⁰ “A Lei Federal nº 13.465/2017 institui, no ordenamento jurídico, normas gerais e procedimentos aplicáveis à regularização fundiária urbana/Reurb, revelando a importância da conjugação de esforços do Município, do Judiciário, do Ministério Público, do Notário, do Registrador de Imóveis, de profissionais das áreas de arquitetura e do meio ambiente, importando numa verdadeira atuação multidisciplinar para a busca da regularização fundiária” (REIS, Jorge Renato dos; LISBOA, Juliana Follmer Bortolin. A função social do Registrador de Imóveis na efetivação, quando da regularização fundiária, do acesso à moradia formal e, em consequência, da dignidade humana. **Revista de Direito da Cidade**, v. 13, n. 4, 2021, p. 1.809).

Administração Pública Municipal e o Registrador de Imóveis, inclusive quanto aos aspectos ambientais. É o que se infere do art. 12, *caput*, da Lei nº 13.465/2017: “a aprovação municipal da Reurb corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária e, na hipótese de o Município ter órgão ambiental capacitado, à aprovação ambiental”.

Além da qualificação registral envolver análise de conteúdo ambiental (verificação da conformidade do projeto de regularização fundiária com questões ambientais), há também, por parte do Oficial Registrador de Imóveis, deveres atinentes às comunicações administrativas.²⁹¹

O art. 44, § 7º, da Lei nº 13.465/2017, estabelece que “o oficial do cartório de registro de imóveis, após o registro da CRF, notificará o Incra, o Ministério do Meio Ambiente e a Secretaria da Receita Federal do Brasil para que esses órgãos cancelem, parcial ou totalmente, os respectivos registros existentes no Cadastro Ambiental Rural (CAR) e nos demais cadastros relacionados a imóvel rural, relativamente às unidades imobiliárias regularizadas”, de modo a adequar tais imóveis à nova realidade urbanística em que passam a estar inseridos.

Além disso, a Lei da Reurb modificou dispositivos do Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), estabelecendo que: (a) na modalidade de Reurb-S dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana; bem como que, (b) na modalidade de Reurb-E dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana. Nesse último caso, ficou estabelecido que o processo de regularização fundiária de interesse específico deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior.

Há, assim, uma preocupação especial do legislador de que os projetos de regularização fundiária urbana – materialização da função social da propriedade – contemplem a preservação de condições ambientais – materialização de sua função ambiental –, sendo que essa análise jurídica precisará ser feita por ocasião da qualificação registral nos atos de registro a ela relacionados.²⁹² Assim, ademais de cumprir, como bem enfatizam Reis e Lisboa, o direito

²⁹¹ Comunicações administrativas essas que também integram a atividade jurídica em sentido amplo do Registrador Imobiliário, consoante analisado na subseção 2.2.2.

²⁹² Essa contínua tensão entre função social e a função ambiental da propriedade deve ser resolvida em favor da dignidade da pessoa humana, como bem apontado por Rech: “as normas urbanísticas precisam,

fundamental à moradia formal e o direito à propriedade,²⁹³ a regularização fundiária urbana contribui também para efetivar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida. Desse modo, pode-se afirmar que o Registrador de Imóveis acaba exercendo uma importante função socioambiental de garantidor de tais direitos no exercício de suas funções jurídicas.

3.3.4 Outros atos de registro e de averbação previstos em normas estaduais, criados pela jurisprudência e sugeridos pela doutrina

Aumentar as hipóteses normativas de produção de informação ambiental juridicamente qualificada pelo Registrador de Imóveis tem sido uma preocupação constante dos operadores do Direito nos últimos tempos. Assim, não apenas legisladores federais, mas também legisladores estaduais, o Poder Judiciário (por meio da jurisprudência e da atuação normativa regulamentar) e a doutrina têm realizado esforços no sentido de prestigiar as importantes funções técnico-jurídicas realizadas pelo Registrador de Imóveis para aumentar a proteção ambiental no ordenamento jurídico brasileiro.

Assim, nessa subseção serão abordados outros atos de registro e averbação, de conteúdo ambiental, previstos em normas estaduais, criados pela jurisprudência e sugeridos pela doutrina.

3.3.4.1 Tombamento

O tombamento, parte integrante do denominado meio ambiente cultural,²⁹⁴ pode ser definido, consoante lição de Souza Filho, como um procedimento administrativo, pelo qual o Poder Público declara ou reconhece o valor histórico, arqueológico, artístico, paisagístico,

fundamentalmente, resolver o conflito entre a função ambiental do espaço a ser ocupado e a função social da propriedade, buscando atender às necessidades fundamentais e a dignidade da pessoa humana. A diversidade e as necessidades humanas naturais e sociais antecedem a qualquer lei. O ambiente criado, a cidade, não pode se afastar desse espírito” (RECH, Adir Ubaldino, ob. cit., 2020, p. 117).

²⁹³ REIS, Jorge Renato dos; LISBOA, Juliana Follmer Bortolin, ob. cit., 2021, p. 1.817.

²⁹⁴ Como dito no início dessa pesquisa (vide Introdução), o presente trabalho concentra-se no estudo das interações entre o Registro de Imóveis e a Administração Pública quanto ao denominado meio ambiente natural. Não obstante, faz-se necessária a menção a essa específica parcela de outra modalidade de meio ambiente em virtude do destaque conferido à publicidade da informação ambiental (ainda que de caráter cultural) veiculada por meio do Registro Imobiliário.

cultural ou científico de bens que, em razão dessa especial qualidade, passam a ser preservados, mediante inscrição no Livro do Tombo.²⁹⁵ Trata-se, portanto, de uma limitação administrativa ao direito de propriedade, com vistas ao cumprimento de sua função social e à tutela do direito fundamental à memória do patrimônio cultural.²⁹⁶

Como modalidade especial de intervenção do Estado na propriedade privada, o tombamento encontra respaldo constitucional nos arts. 23, 24, 30, 215 e 216. Essas normas estabelecem a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para proteger o patrimônio cultural brasileiro, bem como a competência legislativa concorrente da União e dos Estados para estabelecer normas gerais sobre a matéria.

No plano infraconstitucional, o tombamento é previsto no Decreto-Lei nº 25/1937, que organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Esse Decreto-Lei, nos seus arts. 1º a 21, define o conceito de tombamento, as suas modalidades (voluntário ou compulsório), os procedimentos (iniciativa, notificação, impugnação e homologação), os efeitos (direitos e deveres dos proprietários ou possuidores e do poder público) e as sanções pelo descumprimento do tombamento (multa, perda ou deterioração do bem).

Dentro dessa regulação, destaca-se aquela prevista no art. 13, que dispõe que o tombamento definitivo dos bens de propriedade particular será, por iniciativa do órgão competente do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (atualmente IPHAN, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional) registrado em Livro específico do Registro Imobiliário, bem como averbado na matrícula do imóvel.²⁹⁷

²⁹⁵ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Bens culturais e sua proteção jurídica**. Curitiba: Juruá, 2005, p. 131.

²⁹⁶ Sobre o tombamento como mecanismo de tutela do direito fundamental à memória do patrimônio cultural, Versola escreve que “o direito fundamental à memória emerge como um dos pilares das formulações jurídico-constitucionais no alcance de um modelo social e democrático, uma vez que a memória é elemento essencial ao homem, permitindo que este se reconheça na sociedade, através de seus costumes e do meio social onde vive, conferindo ao indivíduo uma identidade própria. Assim, exige-se do Poder Público a implementação de políticas públicas, com o intuito de incentivar o tombamento como forma de proteção ao patrimônio histórico e cultural, assegurando o direito à memória como um dos vetores de participação satisfatória do processo político democrático” (VERSOLA, Humberto Luís. Imunidade tributária do ITBI (imposto sobre a transmissão *inter vivos*) e direito fundamental à memória do patrimônio cultural em negócios jurídicos sobre bens imóveis tombados. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, v. 1, n. 2, jul.-dez. 2015, p. 358).

²⁹⁷ Referida lei menciona o termo “transcrição”, uma vez que editada sob a égide da antiga Lei de Registros Públicos (Lei nº 4.827/24), que utilizava o sistema das transcrições. Atualmente, em face da vigente Lei nº 6.015/1973, que instituiu a matrícula imobiliária e o sistema de registros e averbações, deve-se entender o termo “transcrição”, atualmente, como sinônimo de registro em sentido estrito, de modo que o ato de tombamento deve ser registrado no fôlio real, em Livro próprio (Livro nº 3), bem como averbada essa informação ambiental na matrícula do bem imóvel tombado.

O registro do tombamento definitivo no fôlio real opera, além de seus tradicionais efeitos *erga omnes* em virtude da publicidade real conferida pela inscrição na matrícula, efeitos constitutivos (e não meramente declaratórios), de modo que a proteção cultural, histórica ou artística somente incide quando o tombamento ingressa na matrícula do bem imóvel.²⁹⁸

O tombamento é, assim, uma importante modalidade de intervenção do Estado na propriedade privada, que, para produzir seus regulares efeitos, necessita de uma intervenção do Registrador de Imóveis. Essa intervenção se opera mediante o ato de registro no Livro 3 e averbação na matrícula do imóvel, sem prejuízo ainda da possibilidade de averbação, na matrícula do imóvel, do procedimento administrativo do tombamento provisório, consoante estabelecem algumas normas estaduais.²⁹⁹

3.3.4.2 Áreas e águas contaminadas

Não são apenas as intervenções do Estado sobre a propriedade privada – tais como as mencionadas anteriormente (servidões ambientais, Reserva Legal, tombamento) – que interessam para fins de publicização das informações no Registro de Imóveis e, assim, garantir uma maior proteção do meio ambiente.

Situações de fato incidentes sobre o bem imóvel, que sejam adversas ao meio ambiente, também merecem a eficaz tutela do Registro de Imóveis, sobretudo por meio dos atributos da ampla publicidade real e dos efeitos *erga omnes* conferidos por meio da inscrição de um título no fôlio real.³⁰⁰

²⁹⁸ Nesse sentido, vide KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral**, v. 5, t. 2, 2020, p. 2130.

²⁹⁹ No âmbito territorial do Estado de São Paulo, admite-se não só a possibilidade de averbação: (a) do tombamento provisório de bens imóveis (alínea “a”, item 84.2, do Capítulo XX, das Normas de Serviços da Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo), mas também (b) das restrições próprias dos imóveis reconhecidos como integrantes do patrimônio cultural, por forma diversa do tombamento, mediante ato administrativo ou legislativo ou decisão judicial; bem como (c) as restrições próprias dos imóveis situados na vizinhança dos bens tombados ou reconhecidos como integrantes do patrimônio cultural, consoante, respectivamente, as alíneas “b” e “c” do mesmo dispositivo normativo.

³⁰⁰ A respeito da publicidade registral imobiliária, Loureiro ensina que ela é “o melhor mecanismo de oponibilidade, uma vez que implica a presunção *iuris et de iuris* de que toda situação jurídica registrada é de conhecimento dos demais membros da comunidade, senão de forma efetiva, ao menos de forma potencial. Ou seja, ninguém pode alegar desconhecimento ou boa-fé contra ato ou situação jurídica constante da publicidade registral. Embora a inscrição no Registro, no direito brasileiro, não convalide títulos nulos, não saneie seus vícios, o princípio da legitimidade implica presunção *iuris tantum* de validade do registro e de seu conteúdo, que perdura enquanto não ocorre sua retificação ou cancelamento” (LOUREIRO, Luiz Guilherme, ob. cit., 2019, p. 591).

Nesse contexto é que se insere o debate sobre a necessidade de publicidade registral das áreas contaminadas. Essas áreas são, de acordo com Alves:

Espaços territoriais de qualquer forma poluídos, contaminados ou degradados com matéria, substância ou resíduo que, pela incapacidade de filtração e/ou absorção, altere suas propriedades naturais tornando-as prejudicadas sob o ponto de vista ambiental e perigoso para a saúde humana e de qualquer espécie animal e vegetal.³⁰¹

A proteção da qualidade do solo é objeto de um acervo normativo específico, composto sobretudo pela Lei n° 6.938/1981, pelo Código Civil (art. 1.228, § 1°) e pela Resolução CONAMA n° 420/2009³⁰². Essa última instituiu critérios e valores orientadores de qualidade do solo quanto à presença de substâncias químicas e estabelece diretrizes para o gerenciamento ambiental de áreas contaminadas por essas substâncias em decorrência de atividades antrópicas.³⁰³ Essa Resolução determina que o órgão ambiental competente, para o cumprimento dos procedimentos e ações no gerenciamento das áreas contaminadas, deverá não só dar ampla publicidade (por meio de seus canais próprios), mas também comunicar a situação da área contaminada (ou reabilitada para uso declarado), a uma série de sujeitos, dentre os quais se incluem o proprietário, o possuidor, a serventia do Registro de Imóveis da Comarca onde se insere o imóvel, bem como o cadastro imobiliário da Prefeitura local.³⁰⁴

Há, dessa forma, uma especial preocupação quanto à concretização do direito de acesso à informação ambiental, sendo o Registro de Imóveis um importante instrumento de tutela na proteção ambiental de áreas contaminadas. Embora o texto da Resolução diga apenas “comunicação” do órgão ambiental ao Registro de Imóveis, diversos atos normativos estaduais, como os existentes nos Estados de São Paulo,³⁰⁵ Rio Grande do Sul,³⁰⁶ Rio Grande do Norte,³⁰⁷ Alagoas,³⁰⁸ Roraima,³⁰⁹ Acre,³¹⁰ e Santa Catarina,³¹¹ seguindo a ideia de cooperação

³⁰¹ ALVES, Elizete Lanzoni. **A proteção ambiental e a instrumentalidade da averbação informativa de áreas contaminadas no Registro de Imóveis: uma perspectiva da *Accountability* ambiental na sociedade de risco**. Florianópolis: UFSC, 2013, p. 178.

³⁰² Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/CONAMA/REA0420-281209.PDF> Acesso em: 26 abr. 2023.

³⁰³ Isto é, atividades realizadas pelo ser humano. O Dicionário Aurélio define a palavra “antrópico” como “relativo ao homem, ou ao período de sua existência na Terra” (FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda, ob. cit., 2020, p. 51).

³⁰⁴ Resolução CONAMA n° 420/2009, art. 32, inciso VIII e art. 37, inciso VI.

³⁰⁵ NSCGJSP, Capítulo XX, item 9, alínea “b”, itens 39, 40 e 41; bem como item 10.5.

³⁰⁶ CNNR/RS, art. 584, inciso IX.

³⁰⁷ Código de Normas da Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, art. 322, inciso VI.

³⁰⁸ Consolidação Normativa Notarial e Registral do Estado de Alagoas, art. 82, inciso VI.

³⁰⁹ Código de Normas dos Serviços Notariais e de Registro do Estado de Roraima, art. 668, alínea “b”, números 39 a 41, e §§ 6° a 9°.

³¹⁰ Código de Normas dos Serviços Notariais e de Registro do Estado do Acre, art. 888, alínea “b”, números 39 a 41.

³¹¹ Código de Normas do Estado de Santa Catarina, art. 685, inciso VI.

interinstitucional,³¹² passaram a prever a averbação, na matrícula imobiliária, dessa informação ambiental, agora já juridicamente qualificada, eis que inscrita na matrícula imobiliária mediante o processo de qualificação registral. Como afirmam Ferri e Miron:

A previsão da averbação foi deveras pertinente, posto que a mera comunicação desse fato ao Registro de Imóveis não teria qualquer efeito se não fosse realizada a averbação dessa informação na matrícula, na medida em que não teria organização no fôlio real, e, portanto, teria remota possibilidade de acesso por terceiros, tendo em vista a inexistência de publicidade de comunicados.³¹³

De outro lado, a previsão, por exemplo, de averbação, na matrícula do imóvel, de área contaminada (com substâncias tóxicas³¹⁴ prejudiciais à qualidade do solo e das águas subterrâneas), permite que se confira ampla publicidade a uma situação ambiental adversa na propriedade imobiliária. Dessa forma, reduz-se o custo das atividades de supervisão sobre tal área, uma vez que eventual interessado em adquirir o imóvel para implementação de um projeto industrial que exija licenciamento ambiental saberá, de antemão, pela simples leitura da certidão de matrícula, da possível inviabilidade de seu programa de ação, sem ter que recorrer à busca dessa informação (contaminação da área) em um órgão ambiental competente.

Como diz Machado, “a informação há de ser capaz de dar a dimensão do perigo captado pelo órgão informante, como deve dar sugestões válidas e aptas para um comportamento seguro dos informados”.³¹⁵ É imbuído exatamente desse propósito que os diversos atos normativos acima mencionados trazem as possibilidades de averbação.

Sob um viés econômico-ambiental, a possibilidade de averbação de áreas contaminadas na matrícula do imóvel poderia ser classificada, utilizando-se do pensamento de Ostrom, como uma espécie de norma compartilhada (pois reduz o custo das atividades de supervisão e sancionamento), ou, ainda, como norma de “capital social”, na medida em que é passível de ser utilizada na resolução dos problemas de recursos de uso comum.³¹⁶

Demais disso, a averbação das áreas (e águas) contaminadas concretiza o direito ambiental procedimental de acesso à informação ambiental. Isso ocorre porque ela amplia a segurança jurídica nas relações sociais envolvendo o direito de propriedade e contribui, dessa

³¹² Vide o primeiro capítulo, subseção 2.3.1.

³¹³ FERRI, Caroline Feliz Sarraf; MIRON, Rafael Brum, ob. cit., 2021, p. 9-10.

³¹⁴ Tais como solventes halogenados, chumbo ou mercúrio.

³¹⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme, ob. cit., 2018, p. 97.

³¹⁶ “Shared norms that reduce the cost of monitoring and sanctioning activities can be viewed as social capital to be utilized in solving CPR (Common Pool Resources) problems” (OSTROM, Elinor, ob. cit., 2021, p. 36).

forma, para uma tutela ecológica mais efetiva por parte do Estado, consoante preconizado por Alves:

A averbação informativa de áreas contaminadas ou prejudicadas sob o ponto de vista ambiental ampara a segurança jurídica quando da aquisição de imóveis e áreas nessas condições e demonstra a responsividade estatal em informar e prestar contas aos cidadãos, que mergulhados numa sociedade de risco que, pela trajetória sociotecnológica tem despertado, atualmente, a consciência da necessidade da preservação de um mínimo existencial ecológico a garantir a sobrevivência das atuais e futuras gerações.³¹⁷

Trata-se, portanto, de uma maneira de ampliar a proteção ambiental por meio da publicidade registral imobiliária. E isso garante, por sua vez, um aumento na segurança jurídica do tráfego imobiliário, contribuindo para relações sociais mais bem informadas, da perspectiva da transparência ambiental dos imóveis.

Dentro, ainda do tema das áreas e águas contaminadas, insere-se a relevante questão de políticas públicas adequadas para o correto gerenciamento das bacias hidrográficas. Essas bacias têm sua definição legal dada pela Lei nº 9.433/1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Seu art. 1º, inciso V, define a bacia hidrográfica como sendo “a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos”. Na doutrina, Teodoro *et al.* a definem da seguinte forma:

Um conjunto de terras drenadas por um rio e seus afluentes, formada nas regiões mais altas do relevo por divisores de água, onde as águas das chuvas, ou escoam superficialmente formando os riachos e rios, ou infiltram no solo para formação de nascentes e do lençol freático.³¹⁸

As águas superficiais de uma bacia hidrográfica, quando servem para o abastecimento público, convertem essas bacias em bacias hidrográficas de captação. Sob a perspectiva socioambiental, a gestão dos recursos hídricos oriundos das bacias hidrográficas de captação assume especial relevância, na medida em que ela deve se pautar pelos objetivos previstos na Política Nacional de Recursos Hídricos, previstos no art. 2º da Lei nº 9.433/1997.³¹⁹ Há, pois, a necessidade de o Poder Público realizar um adequado e eficiente

³¹⁷ ALVES, Elizete Lanzoni, ob. cit., 2013, p. 364.

³¹⁸ TEODORO, Valter Luiz Iost *et al.* O conceito de bacia hidrográfica e a importância da caracterização morfométrica para o entendimento da dinâmica ambiental local. **Revista Brasileira Multidisciplinar**, v. 11, 2007, p. 138.

³¹⁹ “Art. 2º São objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos: I - assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos; II - a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável; III - a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais; IV - incentivar e promover a captação, a preservação e o aproveitamento de águas pluviais”.

planejamento do uso e ocupação do solo urbano, a fim de garantir a segurança hídrica no abastecimento, como informam Machado *et al.*³²⁰

Para garantir que o planejamento das cidades se dê tendo como eixo principal a proteção do meio ambiente, inclusive quanto a uma eficiente gestão dos recursos hídricos provenientes das bacias hidrográficas de captação, é necessário o uso do zoneamento ambiental. O zoneamento ambiental é previsto como instrumento legal da política urbana, consoante a alínea “c” do inciso III do art. 4º do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), sendo um pressuposto legal do zoneamento urbanístico e agrário, conforme magistério de Rech.³²¹

O uso do zoneamento ambiental, por parte da Administração Pública, não é discricionário, mas sim obrigatório, de acordo com a lição de Rech:

Por força da construção hermenêutica advinda da combinação do art. 9º, inciso II, da Lei 6.938/81, que prevê o zoneamento ambiental como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, do art. 2º do Decreto 4.297/2002, que determina que o zoneamento ambiental é instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas; do art. 225 da Constituição Federal que impõe ao Poder Público o dever de defender e preservar o meio ambiente e o Estatuto da Cidade, entende-se o zoneamento ambiental como instrumento de aplicação obrigatória.³²²

Nesse contexto, a atuação do Registro de Imóveis, averbando as áreas e águas contaminadas (inclusive as que envolvem as bacias hidrográficas de captação) na matrícula imobiliária, permite ampliar a publicidade das situações de fato adversas ao meio ambiente. Dessa forma, as serventias imobiliárias contribuem para uma melhor efetivação da gestão ambiental, por meio de uma informação ambiental juridicamente qualificada e amplamente publicitada na matrícula do imóvel.

³²⁰ “A urbanização irregular nessas áreas, por não garantir a existência da infraestrutura urbanística e sanitária mínima, pode comprometer a segurança hídrica no abastecimento” (MACHADO, Anderson *et al.* Geografia e segurança hídrica: estudo do avanço de ocupação irregular em área de bacia hidrográfica de captação no município de Caxias do Sul, RS. **Revista do Departamento de Geografia**, USP, v. 42, 2022, p. 2).

³²¹ “A nossa Constituição, no inciso III do art. 225, resolve esse discurso conceitual de sustentabilidade ambiental e concretamente remete para a necessidade de preservação de espaços que assegurem a biodiversidade e um ambiente ecologicamente equilibrado. Em outras palavras, ela determina o zoneamento ambiental, em âmbito federal, estadual e municipal, para servir de plataforma de planejamento e ocupação humana. Portanto, o zoneamento ambiental é pressuposto legal do zoneamento urbanístico e agrário. Isso é, a ocupação humana só pode acontecer se respeito o zoneamento ambiental. Mas nós insistimos em produzir leis pautados pela batalha conceitual de sustentabilidade, sem preocupação científica e sem observância ao que dispõe a Constituição; produzimos uma profusão de normas, sem efetividade e eficácia” (RECH, Adir Ubaldó. Instrumentos para um urbanismo socioambiental. In: RECH, Adir Ubaldó (org.). **Instrumentos de desenvolvimento e sustentabilidade urbana**. Caxias do Sul: Educus, 2014, p. 53).

³²² RECH, Adivandro. O zoneamento ambiental como plataforma de planejamento e sustentabilidade urbana. In: RECH, Adir (Org.). **Instrumentos de desenvolvimento e sustentabilidade urbana** [recurso eletrônico]. Caxias do Sul: Educus, 2014, p. 49. Porém, o mesmo autor adverte que, não obstante o zoneamento ambiental tenha a natureza jurídica de instrumento de defesa do meio ambiente, esse instrumento “foi deturpado pelo Decreto 4.297/2002, que lhe dá características fortes de instrumento econômico” (idem, *ibidem*).

3.3.4.3 Autos de infração ambiental, ações judiciais e termos de ajustamento de conduta

Além de publicidade registral das modalidades de intervenção do Estado na propriedade privada, para fins ambientais;³²³ e de situações de fato adversas ao meio ambiente;³²⁴ também se debate a possibilidade de inscrição, no fôlio real, de atos praticados pela Administração Pública, pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público, quando apresentem conteúdo ambiental. O objetivo também é o de dar amplo conhecimento a toda a coletividade de situações, no imóvel, que estejam prejudicando o meio ambiente, como é o caso do auto de infração ambiental, confeccionado no exercício do poder de polícia pela Administração Pública.³²⁵

No Estado de Goiás, consta a previsão expressa dessa possibilidade, no inciso II do art. 790 de seu Código de Normas do Foro Extrajudicial. Comentando sobre a importância dessa averbação, Ferri e Miron elucidam:

Entende-se, dentro dessa linha de raciocínio, que a averbação de autos de infração ambiental assume uma dupla função de aumentar a transparência da atuação estatal ambiental e, ao mesmo tempo, prevenir conflitos no âmbito das relações econômicas privadas, dando-se ciência aos eventuais interessados em negócios jurídicos nas áreas objeto da infração ambiental dos possíveis ônus a serem arcados com tal situação.³²⁶

Como um dos objetivos da atuação do Registrador de Imóveis é realizar a justiça preventiva, impedindo a ocorrência de litígios por meio de uma atuação voltada à promoção da segurança jurídica ao tráfego imobiliário, a publicização dos autos de infração ambiental na matrícula do imóvel estaria alinhada a esse objetivo. Isso ocorre na medida em que se permitiria o conhecimento a todos sobre possíveis problemas na propriedade, o que, inclusive, aumentaria

³²³ Como as servidões ambientais e o tombamento, examinados, respectivamente na subseção 3.3.1 e no item 3.3.4.2.

³²⁴ Como as áreas e águas contaminadas, objeto de análise no item 3.3.4.2.

³²⁵ “O auto de infração é o instrumento legal no qual o fiscal ambiental imputa as sanções de advertência, multa simples ou multa diária ao responsável pela prática deletéria da qualidade ambiental. É o meio pelo qual se materializa o princípio poluidor-pagador àquele que infringiu norma protetora dos recursos naturais. Nele, à exceção da sanção de advertência, é atribuído ao infrator valor pecuniário com o qual o infrator deverá arcar em estreita relação com o dano ambiental por ele praticado. A aplicação de autos de infração reflete, por um lado, o interesse do Estado no controle das ações impactantes e, por outro, o comportamento da sociedade no que diz respeito à prática de condutas lesivas ao ambiente. Trata-se, portanto, de um instrumento de gestão territorial” (MARQUES, Eliê Regina Fedel *et al.* Auto de infração ambiental como instrumento de gestão territorial: fatores intervenientes. **XII Congresso Brasileiro de Gestão Ambiental**. Salvador: IBEAS, 2021, p. 1).

³²⁶ FERRI, Caroline Feliz Sarraf; MIRON, Rafael Brum, ob. cit., 2021, p. 12.

as chances de a multa aplicada no auto de infração viesse a ser adimplida, consoante preconiza MELO.³²⁷

A previsão, portanto, contida na legislação do Estado de Goiás poderia ser ampliada para todo o território nacional, por meio da atuação do Poder Legislativo Federal, consoante se analisará em tópico subsequente do presente trabalho.³²⁸

Da mesma forma, a ampla publicidade conferida pelos Registros Imobiliários poderia ser aproveitada para dar conhecimento *erga omnes* sobre ações civis públicas (ou equivalentes) de responsabilidade por danos ambientais (ou outras que tenham repercussão ambiental), que incidam sobre determinados imóveis.³²⁹ Embora a LRP seja omissa quanto a essa possibilidade, o STJ, em importante precedente jurisprudencial em favor da ampla publicidade ambiental na matrícula do imóvel, entendeu pela viabilidade dessa averbação.³³⁰

³²⁷ “Entendemos que as infrações administrativas ambientais que forem punidas com multa e que possuam relação direta com a propriedade imobiliária podem acessar a matrícula respectiva no Registro de Imóveis, em razão do efeito da concentração e art. 246 da Lei nº 6.015/73. A publicidade registral existiria depois de outorga do prazo para o proprietário se defender, outorgando maior segurança ao ato. [...] Com absoluta certeza, a averbação das infrações ambientais no Registro de Imóveis aumentaria o adimplemento das respectivas multas, porque se estaria conferindo publicidade *erga omnes* do ato que, automaticamente, alertaria propensos adquirentes do imóvel e instituições financeiras para a concessão de crédito, que exigiria a satisfação da obrigação” (MELO, Marcelo Augusto Santana de, ob. cit., 2010, p. 84-85).

³²⁸ Vide subseção 4.3.3.

³²⁹ “Independente da ação administrativa, sempre caberá, diante do cometimento de um prejuízo ao meio ambiente, as ações civis ou penais de solicitação de danos ou de imputação de delitos. Tanto em um caso como em outro deve ser facilitado o seu acesso ao registro imobiliário, muito especialmente quando o dano afetar ou for produzido em um imóvel em concreto, ou possa ter uma repercussão direta ou indireta sobre seu domínio” (MORELL, Santiago Lafarga, ob. cit., 2004, p. 8).

³³⁰ “PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ALEGAÇÃO DE COISA JULGADA. VIOLAÇÃO DO § 3º DO ART. 267 DO CPC NÃO CONFIGURADA. NÃO-DEMONSTRAÇÃO DA DIVERGÊNCIA. AVERBAÇÃO DA DEMANDA NA MATRÍCULA DO IMÓVEL. LEGALIDADE. DIREITO DOS CONSUMIDORES À INFORMAÇÃO E À TRANSPARÊNCIA. PODER GERAL DE CAUTELA. 1. Cuidam os autos de Ação Civil Pública proposta com o fito de obstar a construção de empreendimento imobiliário de grande porte em Área de Preservação Permanente situada em Jurerê Internacional, sem licenciamento do Ibama. O acórdão recorrido limitou-se a manter decisão liminar que determinou a averbação da demanda no cartório de registro de imóveis. [...] 4. Quanto ao mérito, observo que a recorrente carece de interesse jurídico tutelável porque a averbação, em si, obrigação alguma lhe impõe, servindo apenas para informar os pretensos adquirentes da existência de Ação Civil Pública na qual se questiona a legalidade do empreendimento. 5. Na verdade, o interesse implícito da empresa, que não se mostra legítimo, é de que inexista prejuízo mediato à sua atividade comercial com a ampliação da publicidade acerca da demanda, em negativa ao direito básico à informação do consumidor, bem como aos princípios da transparência e da boa-fé, estatuídos pelo CDC. 6. Impende anotar que a averbação foi determinada na esteira de acórdão (questionado no REsp 1.177.692/SC) que deferira em parte a liminar pleiteada pelo Ministério Público para condicionar o prosseguimento das obras à prestação de caução imobiliária equivalente a 15% do valor comercial dos imóveis, para fins de compensação ambiental, bem como à ciência dos adquirentes. 7. Nesse contexto, o provimento encontra suporte no art. 167, II, item 12, da Lei 6.015/1973, que determina a averbação ‘das decisões, recursos e seus efeitos, que tenham por objeto atos ou títulos registrados ou averbados’. 8. Ressalto ainda que, ao contrário do que sustenta a recorrente, o amparo legal para proceder à averbação não se restringe ao art. 167, II, da Lei 6.015/1973, porquanto o rol nele estabelecido não é taxativo, e sim exemplificativo, haja vista a norma extensiva do art. 246 da mesma lei. 9. Na hipótese, a averbação serve para tornar completa e adequada a informação sobre a real situação do empreendimento, o que se coaduna com

O teor desse precedente, firmado em 2011, foi consolidado onze anos mais tarde, quando, por ocasião do IAC nº 13, o STJ firmou a tese de que o “o regime registral brasileiro admite a averbação de informações facultativas sobre o imóvel, de interesse público, inclusive as ambientais”.³³¹

Esse precedente, inclusive, fundamenta também a possibilidade de averbação no Registro de Imóveis, da existência de termos de ajustamento de conduta, inquéritos civis públicos ou outras peças, produzidas na atuação extrajudicial do Ministério Público em defesa do meio ambiente. Nesse sentido é o entendimento de Melo, com base em precedente da jurisprudência administrativa do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP).³³²

Verifica-se, dessa forma, um interessante ponto de intersecção e de convergência de dois dos três direitos ambientais procedimentais. Isso porque, ao se permitir a averbação, na matrícula do imóvel, da existência de ações civis públicas, termos de ajustamento de conduta e inquérito civil, dentre outros, o Registrador Imobiliário produz informação juridicamente qualificada a respeito de atos pertinentes à esfera do direito de acesso à justiça ambiental. Essa informação ambiental pode, por seu turno, potencializar o terceiro direito procedimental dessa tríade, viabilizando um maior controle popular na participação pública na tomada de decisões ambientais, na medida em que as informações averbadas na matrícula imobiliária passam a ser de amplo conhecimento da sociedade.

3.3.4.4 Espaços territoriais especialmente protegidos

Um dos mais relevantes instrumentos de tutela ecológica por meio do uso de bens imóveis se dá através da criação de espaços territoriais especialmente protegidos (ETEPs). Eles

a finalidade do sistema registral e com os direitos do consumidor. 10. Ademais, tal medida está legitimada no poder geral de cautela do julgador (art. 798 do CPC), que, a par da decisão liminar, considerou-a adequada para assegurar a necessária informação dos adquirentes acerca do litígio existente. 11. Recurso Especial não provido” (STJ, REsp nº 1.161.300-SC, 2ª. T., rel. Min. Herman Benjamin, j. em 22.02.2011, DJe de 11.05.2011).

³³¹ As quatro teses fixadas pelo STJ nesse julgado foram analisadas na subseção 2.3.1.

³³² “Cumpra consignar que a Corregedoria-Geral de São Paulo já autorizou a publicidade pelo Registro de Imóveis de instauração de inquérito civil investigativo e outras peças de informação, sem necessidade de averbação, conforme interpretação constante do art. 18 da Lei nº 6.015/73. Assim, o Ministério Público pode oficiar ao Registro de Imóveis a existência de peças de informação, inquérito civil e ação civil pública envolvendo questões de desrespeito ao meio ambiente” (MELO, Marcelo Augusto Santana de, ob. cit., 2010, p. 79).

têm base constitucional no § 1º do art. 225 da Constituição Federal e fundamento legal no inciso VI do art. 9º da Lei nº 6.938/1981. Segundo Gois:

Trata-se de porções do território brasileiro – nacional, estadual e municipal – separadas das demais áreas comuns pelo poder público, com fins de tutela de valores atinentes ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Em face do interesse público, tais espaços encontram-se submetidos à regime jurídico específico.³³³

Tais espaços territoriais podem ser classificados, segundo Silva, em típicos e atípicos.³³⁴ Os primeiros estão contidos na Lei nº 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Sua definição legal consta do art. 2º, inciso I, sendo definidos como espaços que apresentam características naturais relevantes, legalmente instituídas pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção. Tais unidades se subdividem, por sua vez, em Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável.

Já os espaços territoriais especialmente protegidos atípicos são aqueles que, embora não constem da Lei nº 9.985/2000 como unidades de conservação legalmente instituídas, apresentam características naturais relevantes, tais como a Mata Atlântica, as Zonas Costeiras, os Hortos Florestais e os Jardins Botânicos.

Dentro da regulamentação trazida pela Lei nº 9.985/2000, as unidades de conservação, por implicarem restrição ao direito de propriedade privada, devem ser criadas por lei ordinária, por meio do devido processo legislativo. Isso decorre da interpretação do art. 22 da Lei nº 9.985/2000 em consonância com primado da legalidade estatuído no inciso II do art. 5º da Constituição Federal, na esteira do pensamento de Silva.³³⁵

Apesar de trazer uma minudente regulamentação das unidades de conservação da natureza, que interferem diretamente no conteúdo de propriedades públicas e privadas, a Lei nº 9.985/2000 praticamente não trouxe normatização sobre a necessidade de registro ou averbação da existência dessas unidades nas matrículas dos imóveis atingidos. A única exceção diz

³³³ GOIS, Elieuton Sampaio. **Diretrizes jurídico-ambientais a alterações e supressões dos espaços territoriais especialmente protegidos** [recurso eletrônico]. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2019, p. 29.

³³⁴ SILVA, Antônio Fernando Schenkel do, ob. cit., 2021, p. 221-222.

³³⁵ “O art. 225, § 1º, inciso III da Constituição impõe ao Poder Público definir espaços protegidos da natureza, sendo certo que Poder Público é um conceito amplo de poder estatal, ou seja, pode ser o Poder Legislativo, o Poder Executivo e o Poder Judiciário. Dessa forma, a definição dos espaços territoriais a serem especialmente protegidos somente poderia vir por ato do Poder Legislativo, tanto que a alteração e a supressão igualmente dependem de uma lei. A interpretação deve ser sistêmica, sob pena de inconstitucionalidade e de ilegalidade, por afronta ao art. 5º, inciso II, da Carta Magna, e aos arts. 9º e 20 da Lei nº 9.985/2000” (SILVA, Antonio Fernando Schenkel do Amaral e, ob. cit., 2021, p. 236).

respeito às Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs), para as quais se previu expressamente a necessidade de sua averbação na matrícula do bem imóvel privado.³³⁶

Apesar do silêncio da Lei nº 9.985/2000, Silva defende a possibilidade de averbação, nas matrículas dos imóveis abarcados pelas unidades de conservação, dessa condição, argumentando que “a publicidade gerada pela averbação é de indiscutível utilidade para a sobrevivência da unidade, bem assim seu respeito e cuidado pela sociedade local”.³³⁷ Respalda sua posição com fundamento no inciso II do art. 167 da LRP, que estabelece que serão averbadas, na matrícula do imóvel, todas as ocorrências que alterem o registro.

A possibilidade contemplada pela doutrina, acerca da publicidade registral de informações ambientais atinentes aos espaços territorialmente protegidos, foi acolhida pela jurisprudência do STJ, no julgamento do IAC nº 13, já abordado por ocasião da análise do direito ambiental procedimento de acesso à informação ambiental.³³⁸ Nesse julgamento, a terceira tese firmada foi a seguinte: “o regime registral brasileiro admite a averbação de informações facultativas sobre o imóvel, de interesse público, inclusive as ambientais”.

Discutia-se, no caso concreto subjacente ao acórdão do STJ, a possibilidade de averbação de Áreas de Proteção Ambiental (APA) na matrícula do imóvel.³³⁹ Considerando que a LRP permite averbações facultativas, e considerando que a publicidade dos atos administrativos pelos meios legais (p.ex., Diário Oficial) não impede a publicidade real veiculada na matrícula do imóvel, concluiu-se pela viabilidade de sua publicização no fôlio real. Na fundamentação do acórdão, inclusive, tratou-se expressamente da averbação das unidades de conservação na matrícula dos imóveis atingidos:

A publicidade registral, mediante averbação de unidades de conservação, traz como benefícios: i) acesso amplo, independentemente de interesse, e vinculado ao imóvel, da proteção ambiental incidente e imposta a seu proprietário, como vetor de controle social e prevenção por ignorância; ii) identificação precisa dos imóveis e suas restrições; iii) identificação dos recursos ambientais (flora e fauna) especialmente protegidos; iv) informação sobre as restrições e permissões contidas no plano de

³³⁶ Art. 21. A Reserva Particular do Patrimônio Natural é uma área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica. § 1º O gravame de que trata este artigo constará de termo de compromisso assinado perante o órgão ambiental, que verificará a existência de interesse público, e será averbado à margem da inscrição no Registro Público de Imóveis.

³³⁷ SILVA, Antonio Fernando Schenkel do Amaral e, ob. cit., 2021, p. 239.

³³⁸ Vide subseção 2.3.1.

³³⁹ As áreas de proteção ambiental (APAs) estão disciplinadas no art. 15 da Lei nº 9.985/2000, sendo constituídas por áreas em geral extensas, com um certo grau de ocupação humana, dotadas de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas. As APAs têm como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais, podendo ser constituídas por terras públicas ou privadas, sendo que, no caso dessa última, podem ser estabelecidas normas e restrições para a sua utilização.

manejo; v) conscientização coletiva sobre a existência da área protegida; vi) conservação histórica das informações; vii) organização territorial das informações; viii) disseminação nacional das serventias registrais; ix) sistematização profissional dos dados, submetida à fiscalização e regulação judicial; e x) acesso centralizado por meio do Operador Nacional de Registro.³⁴⁰

O direito positivo brasileiro contempla, assim, um vasto leque de hipóteses legais de averbação de informações ambientais na matrícula do imóvel. Essas hipóteses legais podem ser oriundas: (a) de modalidades de intervenção ambiental do Estado na propriedade privada, a exemplo das servidões ambientais e de espaços territoriais especialmente protegidos; (b) de situações de fato incidentes sobre o imóvel, a exemplo das áreas e águas contaminadas; (c) de atos praticados pela Administração Pública, pelo Poder Judiciário ou pelo Ministério Público.

A informação ambiental, para ser registrada ou averbada na matrícula do imóvel, passa por um processo de qualificação registral, por meio do qual o Oficial Registrador examina o título e respectivos documentos à luz da legislação de regência e dos princípios registrais. Em caso de qualificação registral positiva, o título ingressa no fôlio real, e a informação ambiental converte-se em uma informação ambiental juridicamente qualificada, irradiando os efeitos da publicidade em caráter *erga omnes* e conferindo segurança jurídica ao imóvel objeto do ato praticado pelo Registrador, fazendo com que o Registro de Imóveis se preste a cumprir a tutela ecológica por meio da concretização do direito fundamental de propriedade.³⁴¹

³⁴⁰ STJ, REsp nº 1.857.098/MS, rel. Min. Og Fernandes, Primeira Seção, j. em 11.5.2022, DJe de 24.5.2022, p. 34.

³⁴¹ “O sistema registral público, em especial o Registro Imobiliário, tem muito a oferecer em termos de segurança, de informação e de facilitação de acesso à população em relação às condicionantes, implicações e restrições/limitações ambientais ligadas à propriedade imobiliária” (GIL, Gustavo Luz, ob. cit., 2021, p. 80).

4 AMPLIANDO O CONTRIBUTO DO REGISTRO DE IMÓVEIS ÀS AÇÕES ESTATAIS DE DEFESA E PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

Uma boa e adequada gestão pública do bem jurídico ambiental depende, em larga medida, da qualidade das interações entre distintas esferas do Poder Público. Essas interações, por sua vez, serão tanto mais produtivas, em termos de proteção ao meio ambiente, quanto maior for o grau de cooperação entre elas. Essa cooperação, de seu turno, depende, em grande medida, do compartilhamento de informações ambientais que sejam produzidas de modo adequado e transmitidas de forma completa.

Dentro dessa linha de raciocínio, abordou-se, no primeiro capítulo, o direito-dever da informação ambiental à luz do direito fundamental do meio ambiente, inicialmente no marco dos direitos fundamentais da pessoa humana, inserido na tríade dos direitos ambientais procedimentais (ao lado dos direitos à participação pública na tomada de decisões ambientais e do acesso à justiça ambiental). Posteriormente, a informação ambiental foi examinada no marco dos deveres fundamentais ecológicos do Estado, inserida nas políticas públicas e ações dos Poderes Públicos, bem como na própria remodelação das funções estatais frente aos direitos ambientais procedimentais e o consequente surgimento da cooperação pública aberta como novo e relevante paradigma de atuação interinstitucional.

Por sua vez, o segundo capítulo examinou o papel da atividade jurídica do Registro de Imóveis na produção de informação ambiental juridicamente qualificada, através de uma análise decomposta em três níveis. Primeiro, por meio do exame do regime jurídico do Registro de Imóveis inserido no sistema brasileiro de registros públicos. Segundo, por intermédio da abordagem específica da atividade jurídica em que ele exerce um poder de Estado visando sobretudo à segurança jurídica das relações sociais envolvendo o direito de propriedade. Terceiro, por meio da apresentação de exemplos de produção de informação ambiental juridicamente qualificada pelo Registro de Imóveis já previstas em nosso ordenamento jurídico.

Esse terceiro capítulo pretende, com base nos elementos discutidos nos dois capítulos anteriores, discutir caminhos, apontar alternativas e refletir sobre ações que possam ampliar as contribuições do Registro de Imóveis às ações estatais de defesa e proteção do meio ambiente. Para tal objetivo, serão abordados, inicialmente, dois eixos temáticos – acesso à justiça, de um lado, e políticas públicas, de outro lado – de atuação dos Registros de Imóveis (e dos próprios Registros Públicos em geral). Esses dois eixos temáticos, apesar de “correrem em paralelo” no

ordenamento jurídico brasileiro – isto é, se darem em distintas arenas de atuação³⁴², sobre uma multiplicidade de relevantes temas no cenário jurídico brasileiro –, podem convergir para uma direção única, quando examinados sob a perspectiva do aprimoramento da tutela ecológica envolvendo Registro de Imóveis e Administração Pública, tendo como espécie de fio condutor o direito-dever de informação ambiental.

Esse terceiro capítulo termina com uma seção dedicada a trazer cinco sugestões de como fazer com que as contribuições do Registro de Imóveis aumentem a proteção estatal na tutela ambiental, dentro de molduras fáticas e jurídicas caracterizadas por uma maior cooperação interinstitucional, cooperação essa essencial dentro de um Estado Democrático de Direito.

4.1 O EIXO TEMÁTICO DO ACESSO À JUSTIÇA: A FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA NO CERNE DA EXPANSÃO DA ATUAÇÃO DO REGISTRO DE IMÓVEIS NOS QUADROS DO SISTEMA BRASILEIRO DE JUSTIÇA MULTIPORTAS

O Estado Democrático de Direito brasileiro vem passando por profundas transformações no tema do direito de acesso à justiça, que é considerado por Cappelletti e Garth como o mais fundamental de todos os direitos humanos.³⁴³ No caso particular do ordenamento jurídico brasileiro, a ampliação do catálogo de direitos fundamentais, com o advento da Constituição Federal de 1988, provocou um aumento na judicialização das demandas, como afirmado por Watanabe.³⁴⁴

³⁴² O acesso à justiça diz mais com a concretização de direitos pela via do Poder Judiciário, ao passo que as políticas públicas apresentam conexão mais forte com a tutela dos direitos pelas vias dos Poderes Legislativo e Executivo, não obstante eles próprios apresentarem, por vezes, pontos de cruzamento e intersecção e, portanto, se misturarem. Pense-se, por exemplo, na política judiciária nacional de tratamento adequado de conflitos de interesses, instituída por meio da Resolução nº 125/2010 do CNJ; ou, ainda, no controverso e polêmico tema do ativismo judicial, por meio do qual, por vezes, o Judiciário determina diretamente a execução de políticas públicas, o que vem sendo admitido pelo STF, mas de modo excepcional, sobretudo em questões afetas à efetivação de direitos fundamentais sociais, como é o caso do direito à saúde (vide, por exemplo, decisão proferida pelo STF no **RE nº 1.097.962 AgR**, rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª T., j. em 28.06.2021, *DJe* de 29.07.2021).

³⁴³ “De fato, o direito ao acesso efetivo tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação. O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos” (CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**, 1988, p. 11-12).

³⁴⁴ “Fato da maior importância ocorrido após a década de 1980, em especial com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi a ampliação do direito material. A própria Constituição consagrou um elenco enorme de direitos fundamentais sociais, econômicos e culturais [...], e muitos deles passaram a ser reclamados em juízo em razão de seu descumprimento, em especial pelos Poderes Públicos” (WATANABE, Kazuo. **Acesso à**

Contudo, a incapacidade de o Judiciário resolver as demandas a contento gerou uma crise no sistema de justiça.³⁴⁵ Isso obrigou o desenvolvimento de um peculiar sistema de Justiça Multiportas, bastante distinto do modelo norte-americano.³⁴⁶ No sistema brasileiro de Justiça Multiportas, as serventias extrajudiciais ocupam uma posição de destaque, em virtude de seus atributos, dentre os quais se destaca a fundamentação jurídica no exercício de suas atividades. Compreender, assim, como se desenvolveu esse protagonismo é essencial para, posteriormente, fundamentar e justificar uma maior participação do Registro de Imóveis na tutela ecológica.

Essa primeira seção trata, portanto, do eixo temático do acesso à justiça, explorando de que maneira a fundamentação jurídica conseguiu se firmar como elemento nuclear da expansão dos Registros Públicos em geral, e do Registro de Imóveis em particular, nos quadros do sistema de Justiça Multiportas no Brasil, principalmente para a concretização de valores ligados a uma justiça consensual, de caráter preventivo. Esse exame está estruturado em três subseções. A primeira cuidará dos motivos que levaram ao protagonismo das serventias extrajudiciais na arena pública do acesso à justiça. A segunda tratará da normatização da necessidade de fundamentação jurídica por parte dos agentes da Administração Pública. E, por fim, a terceira e última subseção cuidará do aumento da importância da qualificação registral, pelos Oficiais de Registro de Imóveis, em procedimentos desjudicializados, com vistas à ampliação do direito de acesso à justiça no Brasil.

justiça e solução pacífica dos conflitos de interesses. In: ZANETTI JÚNIOR, Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (orgs). **Justiça Multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios adequados de solução de conflitos**. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 44).

³⁴⁵ “Há décadas o Judiciário brasileiro está em crise. Ele é considerado lento, ineficaz e caro. Inúmeras reformas foram realizadas para tentar dar celeridade aos tribunais, mas, até agora, os resultados não foram satisfatórios. Procedimentos foram simplificados, juizados especiais criados, defensorias públicas montadas, competências constitucionais alteradas e o acesso aos serviços públicos adjudicatórios continua sendo restrito e a morosidade judicial um problema nacional (GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira. A tragédia do Judiciário. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, 2014, p. 164).

³⁴⁶ O modelo norte-americano é, resumidamente, o de uma *Multidoor Courthouse*, em que as múltiplas portas para a tutela dos direitos se organizam em torno de um sistema organizado e centralizado sob a gestão de um tribunal. Esse tribunal funcionaria, então, como um centro de resolução de disputas, oferecendo ao jurisdicionado diversos mecanismos para a tutela de seus direitos, como a mediação, arbitragem, conciliação e o processo no Tribunal (KESSLER, Gladys; FINKELSTEIN, Linda. **The evolution of a Multi-Door Courthouse**. 37 *Cath. U. L. Rev.* 577, 1988, p. 577). A distinção existe porque, no Brasil, a Justiça Multiportas funciona de modo difuso, onde os vários instrumentos de solução de conflitos, principalmente os de caráter extrajudicial, como as serventias extrajudiciais, não se encontram organizados em torno de um órgão nacional. Contudo, há algumas iniciativas pontuais que centralizam certos instrumentos, como é o caso da iniciativa encampada pelo CNJ na Resolução nº 125/2010, que trata dos métodos adequados e consensuais de solução de conflitos de interesses (a mediação e a conciliação).

4.1.1 O papel das serventias extrajudiciais na desjudicialização do direito de acesso à Justiça

O acesso à justiça vem sendo objeto de estudos e preocupações de diversos operadores do Direito, em todo o mundo, há muitos anos. Esse tema ganhou relevo mundial a partir da célebre pesquisa empreendida pelos juristas Cappelletti, Gordley e Johnson Jr., que publicaram um trabalho sobre os diversos modelos de assistência judiciária existentes no mundo, em 1975, através do livro *Towards Equal Justice: a Comparative Study of Legal Aid in Modern Societies*.³⁴⁷

Dando prosseguimento a essa pesquisa, Cappelletti, juntamente com Garth e Johnson Jr., lideraram uma equipe multiprofissional e multidisciplinar, composta por advogados, economistas, sociólogos e antropólogos, de mais de trinta países diferentes, com o fim de realizar a maior pesquisa global sobre o acesso à justiça já realizada até então, naquilo que ficou conhecido como Projeto Florença.³⁴⁸ Esse Projeto se notabilizou, dentre outros fatores, pela criação das metáforas das três ondas renovatórias do acesso à justiça nos sistemas contemporâneos de justiça, que representam as três linhas temáticas objeto da pesquisa, sinteticamente descritas abaixo.

A primeira onda consistiu na identificação de barreiras de natureza econômica, que impediam ou dificultavam o acesso efetivo à Justiça, com a correspondente proposição de reformas para a melhoria dos meios de assistência judiciária aos hipossuficientes.³⁴⁹ A segunda onda se concentrou nas barreiras provocadoras de um desequilíbrio entre as partes, seja quanto aos recursos financeiros para suportar o ônus do tempo de duração – muitas vezes demasiada – dos litígios, seja quanto à aptidão para o reconhecimento de direitos, o ajuizamento de ação ou o exercício do direito de defesa. Dentro dessa perspectiva, a sugestão de reformas foi

³⁴⁷ De acordo com Munday, “this voluminous comparative study offers a broad conspectus of systems of legal aid throughout the world with a view both to enabling the reader to gauge the position of his country’s legal aid scheme relative to that of other countries’ government-subsidised programmes and to providing legislators, judges and governments with a useful guide for possible reform” (MUNDAY, R. J. C. **Book Reviews**. Cambridge Law Journal, n. 36, abr. 1977, p. 174, DOI: <https://doi.org/10.1017/S0008197300014410> Acesso em: 24 maio 2023).

³⁴⁸ No Brasil, o trabalho mais conhecido resultante desse programa foi o relatório geral do projeto, traduzido por Ellen Gracie Northfleet e publicado sob o título “Acesso à Justiça” (PATERSON, Alan *et al.* **Descortinando o Global Access to Justice Project**, 2019, p. 1).

³⁴⁹ No Brasil, constituem exemplos da primeira onda renovatória a Lei n° 1.060/1950, que instituiu a assistência judiciária gratuita, bem como normas fortalecedoras do papel das Defensorias Públicas, como aquelas advindas da Emenda Constitucional n° 80/2014.

direcionada para a representação adequada da defesa dos interesses difusos e coletivos.³⁵⁰ E a terceira onda focalizou sua pesquisa num conjunto de temas com o enfoque no acesso à justiça, tais como o aprimoramento de instituições e procedimentos, o papel do juiz na direção do processo judicial etc.³⁵¹

Os estudos sobre o direito de acesso à justiça em diferentes sistemas jurídicos, iniciados com a pioneira pesquisa elaborada por Cappelletti, com a colaboração de Garth e Johnson Jr., no final da década de 70, foram retomados de forma sistemática quarenta anos depois, em 2019, com o lançamento do *Global Access to Justice Project*. Esse projeto está coletando as informações mais recentes “sobre os principais sistemas de justiça do mundo, analisando as barreiras econômicas, sociais, culturais e psicológicas que impedem ou inibem muitos, e não apenas os mais pobres, de acessarem e fazerem uso do sistema de justiça”.³⁵²

Trata-se de um programa coordenado pelos professores Paterson, Garth, Alves, Esteves e Johnson Jr. O *Global Access to Justice Project* apresenta, além do compromisso democrático, um compromisso com a igualdade geográfica:

Embora o conhecimento produzido nos países mais pobres do planeta tenha sido historicamente negligenciado, as alternativas teóricas produzidas pelas nações economicamente menos desenvolvidas são extremamente válidas, especialmente no contemporâneo cenário de austeridade vivenciado pela grande maioria dos sistemas jurídico-assistenciais no mundo.³⁵³

Dentre os objetivos dessa pesquisa, está a continuidade da exploração temática, na forma das metáforas das ondas renovatórias, sendo adicionadas mais 8 (oito) ondas renovatórias, além das 3 (três) ondas renovatórias iniciais, totalizando 11 (onze) linhas de pesquisa.³⁵⁴ A quarta onda trata da ética nas profissões jurídicas e o acesso dos advogados à justiça; a quinta onda trata do processo de internacionalização da proteção dos direitos humanos; a sexta onda aborda as novas tecnologias para aprimorar o acesso à justiça; a sétima onda estuda a desigualdade de raça e gênero nos sistemas de justiça; a oitava onda estuda as necessidades jurídicas (não atendidas) e a sociologia da (in)justiça; a nona onda aborda as dimensões culturais do problema de acesso e o aprendizado dos povos das “primeiras nações”;

³⁵⁰ No sistema jurídico brasileiro, a segunda onda se manifestou pelo desenvolvimento do denominado microsistema de tutela de interesses coletivos, difusos e individuais homogêneos, composto, principalmente, pelas Leis nº 4.717/1965 (Lei da Ação Popular), nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública) e nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor).

³⁵¹ No Brasil, exemplos da terceira onda são a criação dos Juizados Especiais por meio da Lei nº 9.099/1995, a Reforma do Judiciário concretizada por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004.

³⁵² Disponível em: <https://globalaccesstojustice.com/global-access-to-justice/?lang=pt-br> Acesso em: 3 fev. 2023.

³⁵³ PATERSON, Alan *et al.* Descortinando o *Global Access to Justice Project*. 2019, p. 3.

³⁵⁴ Disponível em: <https://globalaccesstojustice.com/thematic-overview/?lang=pt-br> Acesso em: 3 fev. 2023.

a décima onda cuida da educação jurídica e, finalmente, a décima primeira onda concentra seu foco nos estudos sobre os esforços globais na promoção do acesso à justiça.³⁵⁵

No contexto do sistema jurídico brasileiro, como dito anteriormente, em vista da crise que assolou o Poder Judiciário, sobretudo após o advento da Constituição Federal de 1988, várias reformas, representativas de diferentes “ondas renovatórias”, foram empreendidas no intuito de atenuar esse problema. Essas reformas visavam, de um lado, modificar aspectos internos ao processo civil (tais como o sistema de recursos, simplificação de procedimentos etc.),³⁵⁶ e outras de caráter externo ao processo, seja por meio de criação de novos mecanismos alternativos ao Poder Judiciário, seja por meio de melhorias nos serviços judiciários e na infraestrutura material (como um maior uso das tecnologias digitais).³⁵⁷

Foi promulgada, inserida nesse propósito de mudanças, a Emenda Constitucional nº 45/2004, denominada de Emenda de Reforma do Judiciário, criando, no ponto que interessa à presente pesquisa, como novo órgão do Poder Judiciário,³⁵⁸ o Conselho Nacional de Justiça (CNJ). O CNJ exerce um importante papel quanto às serventias extrajudiciais, pois a ele compete o controle da atuação administrativa do Poder Judiciário, podendo expedir atos regulamentares no âmbito dos serviços notariais e de registro.³⁵⁹ O CNJ complementa, assim, na esfera nacional, a atuação fiscalizatória exercida em nível estadual, pelos Tribunais de Justiça, prevista no § 1º do art. 236 da Carta Magna.³⁶⁰

Dentro, ainda, do objetivo de ampliar o direito de acesso à justiça, e em face da incapacidade institucional do Poder Judiciário de resolver com efetividade todas as espécies de conflitos, o sistema jurídico brasileiro foi desenvolvendo, particularmente ao longo das últimas três décadas, diversos instrumentos de resolução de conflitos de forma alternativa ao processo judicial. Citam-se, como exemplos, a arbitragem, por meio da Lei nº 9.307/1996; a conciliação e a mediação, por meio do trio de normas compostas pela Resolução CNJ nº 125/2010, CPC de 2015 e Lei da Mediação (Lei nº 13.105/2015); a plataforma digital Consumidor.Gov, para a resolução amigável de demandas envolvendo direitos do consumidor;³⁶¹ e diversos

³⁵⁵ Além dos relatórios temáticos, o *Global Access to Justice Project* também objetiva produzir relatórios de sistemas de justiça por países. Para mais informações, vide: <https://globalaccesstojustice.com/country-insights/?lang=pt-br> Acesso em: 7 set. 2023.

³⁵⁶ Representativas da terceira onda de acesso à justiça (aprimoramento da procedimentos e instituições).

³⁵⁷ Representativas da sexta onda de acesso à justiça (novas tecnologias para aprimorar o acesso à justiça).

³⁵⁸ CF, art. 92, inciso I-A.

³⁵⁹ CF, art. 103-B, § 4º, inciso I.

³⁶⁰ CF, art. 236, § 1º: “lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário”.

³⁶¹ Disponível em: <https://www.consumidor.gov.br> Acesso em: 24 maio 2023.

procedimentos que foram desjudicializados para as serventias extrajudiciais, como os procedimentos de separação, divórcio, inventário e partilha consensuais pelos Tabelionatos de Notas, através da Lei nº 11.441/2007; a usucapião extrajudicial, regulada pelo art. 216-A da Lei de Registros Públicos e pelo Provimento CNJ nº 149/2023 etc.

O ordenamento jurídico brasileiro foi desenvolvendo, portanto, um peculiar sistema de Justiça Multiportas, abrindo-se um amplo leque de opções ao jurisdicionado para a tutela consensual dos mais diversos direitos, não mais se restringindo à porta exclusiva do Poder Judiciário. Contudo, o acesso ao Poder Judiciário não foi obstado, podendo o cidadão se socorrer dessa porta sempre que as demais portas não lhe atenderem na tutela de seus direitos, até em face do princípio constitucional de inafastabilidade do controle jurisdicional.³⁶²

Nesse novo cenário jurídico de ampliação do direito de acesso à justiça mediante a multiplicação de instrumentos para a tutela dos direitos dos jurisdicionados, houve uma ressignificação da importância de diversos atores – públicos e privados – que passaram a exercer papel de protagonistas da concretização do acesso à justiça, dentre os quais as serventias extrajudiciais (incluindo as serventias de Registros de Imóveis). Os procedimentos realizados por elas, na tutela dos direitos que foram objeto de desjudicialização, se caracterizam, em geral, pelos atributos da consensualidade,³⁶³ menor onerosidade,³⁶⁴ celeridade,³⁶⁵ flexibilidade,³⁶⁶ além de seus agentes – os Oficiais Tabeliães e Registradores – serem especializados, estarem

³⁶² CF, art. 5º, inciso XXXV.

³⁶³ Em contraposição ao paradigma adversarial, que predomina no processo judicial tradicional, o paradigma da consensualidade traz a possibilidade de as partes envolvidas, no exercício de suas autonomias de vontade, chegarem a um acordo para a solução da demanda.

³⁶⁴ Como afirmam Nascimento e Varella: “ao se utilizar do descentralizado Sistema Registral e Notarial, o Poder Público lança mão de operadores do direito especializados, sem custo adicional para o erário. Esses delegatários custeiam suas atividades com os emolumentos relativos aos atos que realizam e prestam ao Estado serviços gratuitos das mais diversas naturezas” (NASCIMENTO, Irley Carlos Siqueira Quintanilha; VARELLA, Marcelo Dias. Tabeliães e Registradores nos arranjos institucionais de políticas públicas brasileiras de desjudicialização. **Revista Direito, Estado e Sociedade**. n. 51. jul.-dez. 2017. Rio de Janeiro: PUC-RJ, p. 116).

³⁶⁵ Por exemplo, a tramitação de um procedimento de inventário, que na via judicial poderia levar dez anos, no Tabelionato de Notas, de acordo com o relatório Cartório em Números, pode ser reduzido para quinze dias (ANOREG/BR, **Cartório em números**, 2022, p. 50).

³⁶⁶ A flexibilidade confere dinamismo aos procedimentos desjudicializados, para adaptação às novas circunstâncias sociais que podem exigir modificações na forma da prática dos atos jurídicos. Cite-se, a título de exemplo, o Provimento CNJ nº 100/2020 (revogado pelo Provimento CNJ nº 149/2023), que passou a permitir a prática do ato notarial eletrônico, permitindo, assim, que as separações, divórcios, inventários e partilhas extrajudiciais pudessem ser realizados em meios inteiramente digitais, sem o comparecimento das partes ao balcão das serventias, o que veio ao encontro das necessidades sociais da época da edição do citado Provimento, em que houve a decretação de *lockdown* e políticas de distanciamento social em muitas cidades do Brasil, em virtude do alastramento da pandemia do Covid-19.

amplamente presentes no território brasileiro,³⁶⁷ e atuarem com independência e imparcialidade jurídicas.³⁶⁸

No núcleo do protagonismo ascendente dos Registros Públicos dentro dos quadros de uma expansão cada vez maior do Sistema Brasileiro de Justiça Multiportas estão justamente os atributos indissociáveis da atividade exercida. Os Tabeliães e Registradores são investidos de poder de Estado, para o desempenho de atividades jurídicas destinadas a conferir publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, sob a chancela da fé pública, nos termos conferidos pela lei que define seu regime jurídico.³⁶⁹

Além disso, os procedimentos em que eles passaram a atuar para a tutela de direitos especificados na legislação devem obediência, em perfeita simetria com o processo judicial, ao princípio do devido processo legal, agora de natureza extrajudicial. Esse é o entendimento de Hill:

Em um Estado Democrático de Direito, a transferência ou o compartilhamento da função jurisdicional entre diferentes núcleos decisórios pressupõe que todos eles sejam imparciais e independentes. Por conseguinte, se, porventura, o legislador venha a desjudicializar determinado procedimento, elegendo, para tanto, um agente que não ostente tais características, entendemos que haverá manifesta inconstitucionalidade.³⁷⁰

A desjudicialização de diversos procedimentos para as serventias extrajudiciais é vantajosa, ainda, como diz Mattar, em virtude de sua alta capilaridade, ou seja, a presença disseminada em todo o território nacional. Tal fator potencializa a difusão da cultura da autocomposição,³⁷¹ dentro da concepção de atuação de uma justiça preventiva, destinada a prevenir conflitos. Corroborar-se, pois, para que a paz que se dissemina nas relações sociais também projete seus reflexos para a esfera das relações jurídicas.

³⁶⁷ Sobre a característica da capilaridade das serventias extrajudiciais, Patah escreve: “são essas esferas de justiça que estão, em geral, mais próximas da população, justamente por sua capilaridade. Mesmo em distritos ou municípios que não são sede de comarcas, muitas vezes, a serventia extrajudicial é o único local de fornecimento de informações jurídicas e esclarecimentos. O seu reconhecimento como forma de acesso à justiça é essencial” (PATAH, Priscila Alves. **Sistema extrajudicial de justiça**. Indaiatuba: Foco, 2023, p. 168).

³⁶⁸ Parra afirma que os Tabeliães e Registradores exercem a magistratura da paz privada, na medida em que “sua função é prevenir os litígios, garantindo que os cidadãos desfrutem da paz privada, da ausência de disputas entre si, ou pelo menos de sua resolução rápida” (PARRA, Marcos Vinícius Canhedo. O controle de constitucionalidade incidental por notários e registradores. **Revista de Direito Notarial**, v. 3, n. 2, 2021, p. 71-72).

³⁶⁹ Lei nº 8.935/1994, arts. 1º e 3º.

³⁷⁰ HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização e acesso à justiça além dos tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. **Revista Eletrônica de Direito Processual – Redp**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, abr. 2021, p. 393.

³⁷¹ MATTAR, Cecília Patrícia. Mediação e conciliação em cartórios extrajudiciais: desafios e possibilidades. **Direito UNIFACS – Debate Virtual**, 2022, p. 16.

As serventias extrajudiciais, assim, em face dos inúmeros procedimentos que lhes foram transferidos, dentro do propósito de desjudicialização, estão plenamente engajadas como importantes atores dentro do conceito atualizado de acesso à justiça, segundo Watanabe.³⁷² Ele realça a importância, no vigente sistema jurídico brasileiro, dos instrumentos extrajudiciais de resolução de conflitos: “o acesso à justiça, nessa dimensão atualizada, é mais amplo e abrange não apenas a esfera judicial, como também a extrajudicial”.³⁷³

Por outro lado, a ampliação do direito de acesso à justiça é um grande desafio em um país como o Brasil, onde o modelo de justiça de caráter adversarial, centralizado no Poder Judiciário, não se mostra suficiente para tutelar de forma adequada os direitos dos cidadãos. Esse desafio envolve, assim, a necessidade, como diz Watanabe, de “um grande projeto de formação de nova mentalidade e de incentivo à utilização dos mecanismos de solução consensual dos conflitos”.³⁷⁴ Essa mentalidade envolve inclusive o ensino de graduação, onde precisa ser orientado, como exemplificado por Yendo Ito,³⁷⁵ por uma nova visão social, “que procura valorizar e a perseguir a aproximação com a comunidade, ajudando a enfrentar e a superar as naturais resistências a processos de mudanças desta natureza”.³⁷⁶

Dentro, ainda, dos escopos de facilitação e de ampliação do acesso à justiça, sob a ótica de atuação de órgãos administrativos, encontra-se a moderna tendência de motivação dos atos praticados pela Administração Pública. Esse elemento será abordado na próxima subseção.

4.1.2 A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e o dever de motivação dos atos administrativos

Uma novidade trazida para a Administração Pública pela Lei nº 13.655/2018 foi a inclusão dos arts. 20 a 30 na LINDB, trazendo o dever de fundamentação às decisões

³⁷² “O conceito de acesso à justiça passou por uma importante atualização: deixou de significar mero acesso aos órgãos judiciários para a proteção contenciosa dos direitos para constituir acesso à ordem jurídica justa, no sentido de que os cidadãos têm o direito de ser ouvidos e atendidos não somente em situação de controvérsias com outrem, como também em situação de problemas jurídicos que impeçam o pleno exercício da cidadania” (WATANABE, Kazuo. Depoimento. **Cadernos FGV Projetos**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 30, abr.-maio 2017, p. 24).

³⁷³ Idem, *ibidem*.

³⁷⁴ WATANABE, Kazuo. Depoimento. **Cadernos FGV Projetos**, abr.-maio 2017, p. 29.

³⁷⁵ Cujas atuações se deu nas reformas curriculares em Ciências da Saúde (no âmbito do ensino de graduação na Universidade Estadual de Londrina, Paraná, na década de 90), mas cujos princípios de atuação se aplicam igualmente aos cursos de Ciências Jurídicas.

³⁷⁶ Vide CAMPOS, João José Batista de. Como abrir caminhos para a transformação do ensino médico no Brasil. **Revista Brasileira de Educação Médica**, maio-dez. 1999, p. 18.

administrativas. Incluiu-se a obrigação, de, na fundamentação, serem observadas as “consequências práticas da decisão”, conforme estabelecido em seu art. 20. Sobre essa modificação legislativa, Dezan e Lopes preceituam que:

Trata-se de normativo inédito no Direito brasileiro, com efeitos na esfera das decisões administrativas e judiciais. Incorpora, a um só tempo, um postulado hermenêutico (diretriz interpretativa para o órgão julgador), quando estabelece que se deve considerar as “consequências práticas” (consequencialismo/pragmatismo jurídico) da decisão a ser tomada, e uma regra de densificação do dever de motivar as decisões, isto é, a relevância do art. 20 da LINDB está não apenas na parte em que ele exige que as consequências sejam consideradas também na parte em que ele exige que o julgador explicita, na fundamentação, o caminho que seu raciocínio trilhou para chegar até elas.³⁷⁷

A necessidade de fundamentação das decisões administrativas, principalmente quando encartadas em um processo administrativo, deriva da própria garantia do cidadão em um Estado Democrático de Direito, de conhecer as razões que fundamentaram o agir do Poder Público num dado sentido. Trata-se, pois, de garantia implícita do devido processo legal administrativo, que, ademais, tem sua fonte primária no Texto Constitucional (art. 5º, inciso LV). Visa-se, assim, dar mais transparência à conduta administrativa.

Dentro dessa nova dimensão axiológica que pauta a atividade da Administração Pública não apenas aos ditames da lei – princípio da legalidade estrita – mas sobretudo à Constituição – princípio da juridicidade – é que se deve entender que os atos praticados pelos Poderes Públicos, no exercício da função administrativa, sobretudo quando revestem a natureza de decisão, devem ser fundamentados juridicamente. Esse é magistério de Dezan e Lopes:

O ato administrativo decorrente do exercício de atividade administrativa, à medida que se aproxima da decisão, via módulo processual administrativo, *pari passu*, afasta-se da legalidade estrita, esta com maior incidência no ato administrativo em seu estágio primário – dimensão dogmática de restrita densificação axiomático-normativo –, submetendo-se com maior intensidade e completude à incidência da juridicidade administrativa, notadamente em relação ao esforço de fundamentação da decisão jurídico-administrativa.³⁷⁸

As novas normas sobre o dever de fundamentação das decisões administrativas têm como destinatário original o administrador público, sobretudo no exercício da gestão pública, ou seja, ao Poder Executivo. Há, aliás, uma contínua preocupação legislativa sobre o aperfeiçoamento dessa gestão, inclusive sob o manto de uma participação democrática e

³⁷⁷ DEZAN, Sandro Lúcio; LOPES, Alexandre dos Santos. Elementos para uma teoria da fundamentação da decisão administrativa: uma abordagem à luz da hermenêutica. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 21, n. 83, 2021, p. 228.

³⁷⁸ Idem, p. 230.

coordenada entre diferentes atores da esfera pública.³⁷⁹ E quanto aos Registradores de Imóveis? Incidiria sobre eles o conjunto dessas novas normas da LINDB?

Pensa-se ter aplicação subsidiária ao âmbito dos Registros de Imóveis as normas, previstas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que regulam o dever de motivação dos atos administrativos. Especialmente quanto à qualificação registral de títulos e documentos, destaca-se que o Registrador de Imóveis, ao decidir pelo indeferimento de determinado ato de registro ou de averbação na matrícula imobiliária – por exemplo, ao negar recepção no fôlio real de um contrato de servidão ambiental – embora não decrete diretamente a invalidade desse documento, deve motivar tal decisão, indicando expressamente suas consequências jurídicas e administrativas, a teor do que dispõe o art. 21, *caput*, da LINDB.

Tal dever de motivação também está previsto nos arts. 2º a 4º do Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019, que regulamenta o disposto nos arts. 20 a 30 da LINDB. Do contido no Decreto mencionado destacam-se, a esse respeito, o disposto no § 1º do art. 2º (“a motivação da decisão conterà os seus fundamentos e apresentará a congruência entre as normas e os fatos que a embasaram, de forma argumentativa”); e o contido no § 1º do art. 4º (“a consideração das consequências jurídicas e administrativas é limitada aos fatos e fundamentos de mérito e jurídicos que se espera do decisor no exercício diligente de sua atuação”).

Desse modo, embora as normas da LINDB contidas em seus arts. 20 a 30 tenham como destinatário principal o gestor público na prática de atos administrativos principalmente discricionários, há uma aplicação residual direcionada aos Oficiais delegatários dos serviços extrajudiciais de Notas e de Registros. Isso porque a eles se aplica o regime de Direito Público, justamente por exercerem serviço público de titularidade do Estado, consoante decidido pelo STF no julgamento da ADI nº 1.800.³⁸⁰ Além disso, eles são bacharéis em Direito, aprovados em concurso público, que produzem decisões jurídicas enquanto autoridade de Estado, por meio

³⁷⁹ A Lei nº 14.210/2021, nesse contexto, acrescentou dispositivos à Lei nº 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo Federal), para, dentre outros, incluir a denominada decisão coordenada, como “a instância de natureza interinstitucional ou intersetorial que atua de forma compartilhada com a finalidade de simplificar o processo administrativo mediante participação concomitante de todas as autoridades e agentes decisórios e dos responsáveis pela instrução técnico-jurídica, observada a natureza do objeto e a compatibilidade do procedimento e de sua formalização com a legislação pertinente” (art. 49-A, § 1º). Na justificativa para a alteração legislativa, consta: “a administração pública moderna deve ser baseada nos tradicionais princípios da legalidade e da eficiência, mas lidos, agora, a partir de novos pressupostos, como a transparência e a celeridade na tomada de decisões e a participação democrática como elementos fundantes de qualquer ordem jurídica justa”.

³⁸⁰ “A atividade desenvolvida pelos titulares das serventias de notas e registros, embora seja análoga à atividade empresarial, sujeita-se a um regime de direito público” (STF, ADI nº 1.800, rel. Min. Ricardo Lewandowski, Pleno, j. em 11.06.2007, *DJe* de 28.09.2007, p. 26).

de qualificação registral, consoante já analisado em subseção precedente desse trabalho.³⁸¹ Nesse sentido, Cammarosano escreve:

Uma coisa é certa: a LINDB é norma geral e abstrata destinada à Administração Pública, entidades de controle e às decisões judiciais. Dessa forma, as decisões jurídicas devem objetivar a concretização da LINDB e são decorrentes da interpretação de dispositivos normativos e fatos, portanto, valorativa pelos operadores do Direito.³⁸²

É justamente nisso que reside a essência da atividade jurídica do Registrador de Imóveis, operada por meio da qualificação registral: interpretar normas e fatos para, ao final, deferir ou indeferir determinado pedido a ele endereçado, trazendo segurança jurídica ao sistema brasileiro de tutela da propriedade imobiliária. Além de trazer segurança jurídica ao sistema registral, a atuação do agente delegatário, fundamentando sua decisão, é, como dizem Santos e Maia, “garantia do cidadão inerente ao Estado Democrático de Direito. Trata-se de um elemento integrativo de uma garantia completa do contraditório, de fazer valer suas argumentações”.³⁸³

Na mesma linha é o pensamento de Cammarosano, que afirma que estabelecer comportamentos decisórios padronizados “é inerente ao Estado Democrático de Direito, reverenciando a segurança jurídica, a confiança legítima, a razoabilidade e a proporcionalidade na concretização da norma jurídica”.³⁸⁴

Dentro desse viés de transparência nos atos decisórios praticados pelos Registradores de Imóveis, com respaldo nas recentes modificações legislativas que apontam para uma tendência de maior controle da atuação da Administração Pública, tem-se, também, identificado no ordenamento jurídico outra tendência que vai ao encontro daquela primeira: o aumento da importância da qualificação registral. É o que se examinará na próxima subseção.

4.1.3 O Registro de Imóveis em procedimentos desjudicializados: o aumento da importância da qualificação registral

³⁸¹ Vide subseção 3.2.1.

³⁸² CAMMAROSANO, Flávia Giorgini Fusco. **Motivação e consequências das decisões: uma análise dos arts. 20 e 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lei nº 13.655/2018 – LINDB**. São Paulo: PUC, 2021, p. 65.

³⁸³ SANTOS, Welder Queiroz dos; MAIA, Gregory Paiva Pires Moreira. Segurança jurídica, transformações no Direito Administrativo e deveres da Administração Pública implementados pela Lei nº 13.655/2018. **Revista de Direito Administrativo**, v. 280, set.-dez. 2021, p. 108.

³⁸⁴ CAMMAROSANO, Flávia Giorgini Fusco, ob. cit., 2021, p. 65.

A ampliação do direito de acesso à justiça no Brasil, por meio da consolidação do sistema de Justiça Multiportas, fez com que as serventias extrajudiciais de Notas e de Registros passassem a ocupar papel de protagonismo da tutela dos direitos dos cidadãos.³⁸⁵ Esse protagonismo as coloca em posição de horizontalidade frente, além do próprio Poder Judiciário, aos demais atores públicos e privados – Câmaras Públicas e Privadas de Conciliação, Câmaras Privadas de Arbitragem, Ministério Público, Defensoria Pública, Advocacias Pública e Privada etc. – aos quais têm sido franqueada a realização de mecanismos de acesso à justiça.

No específico plano da desjudicialização de procedimentos visando à tutela do direito de propriedade diretamente pelo Registro de Imóveis, diversos procedimentos passaram a ser de alçada dessa serventia, dentre os quais se destacam o procedimento administrativo de retificação de área,³⁸⁶ o procedimento de regularização fundiária³⁸⁷ e o procedimento de usucapião extrajudicial.³⁸⁸ Em todos esses procedimentos abriu-se um leque de duas opções ofertadas ao interessado, podendo ele tutelar seu direito: (a) de maneira totalmente extrajudicial, no próprio âmbito do Registro de Imóveis; sem prejuízo (b) do ingresso na via judicial, não somente caso a solução dada pelo Registrador de Imóveis não lhe atenda, mas também de forma direta, já que o prévio ingresso na via extrajudicial não constitui condição para o ingresso no Poder Judiciário, conforme jurisprudência do STJ.³⁸⁹ Contudo, Andrade discorda desse

³⁸⁵ Eis o Enunciado 707 do Fórum Permanente de Processualistas Cíveis (FPPC): “a atuação das serventias extrajudiciais e dos comitês de resolução de disputas (dispute boards) também integra o sistema brasileiro de justiça multiportas” (Disponível em: <https://diarioprocessual.com/2022/03/23/enunciados-fppc-2022/> Acesso em: 4 maio 2023).

³⁸⁶ Modificação introduzida pela Lei nº 10.931/2004 no art. 213 da LRP.

³⁸⁷ Através da Lei nº 11.977/2009, posteriormente revogada pela vigente Lei nº 13.465/2017, que estabelece a necessidade de qualificação registral nos arts. 42, parágrafo único e 44. Magalhães e Fogaça destacam: “é necessário pontuar que a qualificação registral em sede de regularização fundiária - ou, em outras palavras, a imbricação entre as finalidades de segurança jurídica e direito à moradia e à cidade - possuem características especiais. Considerando que a regularização fundiária recai sobre áreas irregulares, em regra de população de baixa renda, não é apenas a porção de território que está irregular. Em muitos casos, tampouco a situação jurídica sucessória, contratual, condominial etc., da população que vive nessa área está regular. Isto é, são pessoas e territórios que estão à margem do Direito. Daí que, se a qualificação registral for tomada em seu sentido civil-negocial tradicional, a regularização fundiária pode se tornar inviável e não atender à sua finalidade (MAGALHÃES, Carmem Sílvia Matos de; FOGAÇA, Lucas Dellarosa, ob. cit., 2022, p. 19-20).

³⁸⁸ Por meio do art. 216-A da LRP, regulamentado, inicialmente, pelo Provimento CNJ nº 65/2017, e, atualmente, pelo Provimento CNJ nº 149/2023.

³⁸⁹ “RECURSO ESPECIAL. DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. USUCAPIÃO EXTRAORDINÁRIA. EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. INTERESSE PROCESSUAL. VIA ADMINISTRATIVA. ESGOTAMENTO. DESNECESSIDADE. ART. 216-A DA LEI DE REGISTROS PÚBLICOS. USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL. CARÁTER FACULTATIVO. 1. Recurso especial interposto contra acórdão publicado na vigência do Código de Processo Civil de 2015 (Enunciados Administrativos nºs 2 e 3/STJ). 2. Cuida-se, na origem, de ação de usucapião extraordinária extinta liminarmente sem resolução de mérito por falta de interesse processual consistente na ausência de esgotamento da via administrativa extrajudicial. 3. Cinge-se a controvérsia a definir se o art. 261-A da Lei nº 6.015/1973, com a redação dada pelo art. 1.071 do Código de Processo Civil de 2015, que criou a figura da usucapião extrajudicial, passou a exigir, como pré-requisito para a propositura da ação judicial, o esgotamento da via administrativa. 4. O ajuizamento de ação de usucapião

posicionamento do STJ, argumentando que o Registrador atua em posição simétrica à do juiz, no sentido de produzir uma atividade jurídica decisória, não fazendo sentido, segundo ela, ofertar ao interessado a via judicial num primeiro momento.³⁹⁰

A transferência de competências decisórias de caráter jurisdicional traz, por sua vez, a necessidade de as serventias de Registro de Imóveis cumprirem, no desenrolar dos procedimentos agora sob sua competência, as garantias constitucionais derivadas da cláusula do devido processo legal extrajudicial. Conforme assinalado por Hill, essas garantias abrangem: a) a imparcialidade e independência do Oficial; b) o controle externo pelo Poder Judiciário; c) a publicidade de todos os atos do procedimento; d) a previsibilidade do rito procedimental; e) o efetivo contraditório e garantia do direito à participação.³⁹¹

Além de todos esses elementos, indispensáveis para o cumprimento do devido processo legal também na seara extrajudicial, pensa-se que, em linha com o que se sustentou na subseção imediatamente precedente, bem como no segundo capítulo, outro elemento é essencial para garantir legitimidade a tais mecanismos. Trata-se da fundamentação jurídica, pelo Registrador de Imóveis, nas decisões tomadas na tutela dos direitos. Isso porque a fundamentação jurídica não confere apenas ampla transparência na atividade jurisdicional do Registrador de Imóveis, permitindo à sociedade conhecer os fundamentos de fato e de direito que embasaram a sua decisão, mas também porque se trata de elemento intrínseco à própria desjudicialização.

Ora, se antes determinado procedimento – como é o caso do processo judicial de usucapião – estava sob alçada exclusiva do Poder Judiciário, e sendo desse o encargo de fundamentar todas as suas decisões, sob pena de nulidade (CF, art. 93, inciso IX), não seria razoável se, ao se transferir esse mesmo procedimento – processo de usucapião – para a instituição do Registro de Imóveis, fosse simplesmente excluída a necessidade de fundamentação jurídica. Isso decorre das próprias características do Oficial Registrador, pois, a exemplo do magistrado, o Registrador de Imóveis também: (a) precisa ser Bacharel em

independe de pedido prévio na via extrajudicial. Precedente da Terceira Turma e exegese doutrinária. 5. Recurso especial provido” (STJ, **REsp nº. 1.796.394/RJ**, rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, 3ª T., j. em 24.5.2022, *DJe* de 30.5.2022).

³⁹⁰ “O Registrador atua, em seus procedimentos, como um juiz na qualificação de títulos e demais atos registrares. Para além da tendência de desburocratização que requer a sociedade atualmente, com a desjudicialização de feitos até bem pouco tempo inimagináveis, não faz sentido ofertar a possibilidade da via judicial em um primeiro momento” (ANDRADE, Anna Carolina Pessoa de Aquino. Usucapião extrajudicial: o Registro de Imóveis como via inicial obrigatória para regularização da posse. **Revista de Direito Imobiliário**, p. 39-40).

³⁹¹ HILL, Flávia Pereira, ob. cit., 2021, p. 380.

Direito;³⁹² (b) precisa ser habilitado em prévio concurso público de provas e títulos;³⁹³ (c) precisa exercer suas atribuições com independência e imparcialidade jurídicas;³⁹⁴ (d) lida com a tutela de direitos fundamentais (no caso, o direito de propriedade).³⁹⁵

Dentro dessa linha evolutiva do Sistema Brasileiro de Justiça Multiportas, o legislador, na mesma medida em que vem aumentando o protagonismo do Registro de Imóveis na tutela dos direitos, aparentemente percebeu a necessidade de também prestigiar a qualificação registral, mais particularmente a necessidade de fundamentação jurídica expressa, como elemento nuclear dos procedimentos desjudicializados. A vigente Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973) já exige, desde que foi promulgada, fundamentação jurídica expressa, mas apenas nos casos de indeferimento dos pedidos de registro e averbação (LRP, art. 198).

Porém, tal panorama mudou no caso do direito de acesso à justiça por meio do procedimento de usucapião extrajudicial. O Provimento CNJ nº 65/2017, que regulava esse procedimento até a edição do Provimento CNJ nº 149/2023, deu um passo de avanço no ordenamento jurídico, ao prever a necessidade de fundamentação jurídica expressa também no caso de deferimento do pedido de registro de usucapião. Ela se concretiza por meio da emissão de uma nota fundamentada de deferimento, consoante se infere de seu art. 22: “estando em ordem a documentação e não havendo impugnação, o oficial de registro de imóveis emitirá nota *fundamentada de deferimento* e efetuará o registro da usucapião” (sem destaque no original).³⁹⁶

A nota fundamentada seria essencial ao procedimento, no magistério de Couto, tendo em vista que, ao contrário do que ocorre nas demais situações comumente observadas no dia a dia das serventias de Registro de Imóveis, o título apto ao registro na matrícula imobiliária se forma durante o curso do procedimento.³⁹⁷ Contudo, Bottega sustenta a ideia de que a decisão

³⁹² LNR, art. 14, inciso V, regra excepcionada pelo disposto no § 2º do art. 15 da mesma lei.

³⁹³ LNR, art. 14, inciso I.

³⁹⁴ LNR, art. 28.

³⁹⁵ LRP, art. 167; CC, art. 1.227.

³⁹⁶ No curso do procedimento, o mesmo Provimento CNJ nº 65/2017 previa a elaboração de nota fundamentada também para a análise da documentação, consoante prescreve seu art. 13, § 4º: “a análise dos documentos citados neste artigo e em seus parágrafos será realizada pelo oficial de registro de imóveis, que proferirá nota fundamentada, conforme seu livre convencimento, acerca da veracidade e idoneidade do conteúdo e da inexistência de lide relativa ao negócio objeto de regularização pela usucapião”. A norma contida nesse dispositivo se encontra reproduzida no § 4º do art. 410 do Provimento CNJ nº 149/2023, que revogou o Provimento CNJ nº 65/2017.

³⁹⁷ “O ato registral não deve ser praticado da mesma forma como se faz com uma compra e venda, ou um inventário. Nesses casos, já existe um ‘título’ instrumentalizando o ato ou negócio jurídico, que é o contrato, a escrita ou o formal de partilha, por exemplo. Assim, feita a qualificação registral, não se lavra um ato de ‘deferimento’. O Oficial realiza a escrituração diretamente em seus livros, abrindo a matrícula, se for o caso. Com a usucapião extrajudicial é diferente, porque o procedimento visa a constituir um título que ensejará a mutação da situação jurídica do imóvel, no fôlio real. Assim, ao final do procedimento, deve ser praticado um

fundamentada deve embasar qualquer procedimento de qualificação registral, independentemente da natureza do título que ingressa na serventia.³⁹⁸ Pensa-se que essa última posição é a mais acertada, sobretudo em virtude dos fins constitucionais para os quais foi criado o Registro de Imóveis, que é justamente para a outorga da segurança jurídica das relações sociais envolvendo o direito de propriedade. A segurança jurídica impõe que as decisões em torno do direito de propriedade, inclusive as proferidas pelo Oficial Registrador, sejam realizadas em conformidade com os princípios da publicidade e da transparência que norteiam a atuação administrativa. A fundamentação jurídica se torna tão mais essencial quanto maior for o protagonismo do Registro de Imóveis na ampliação do direito de acesso à justiça nos quadros do Sistema Brasileiro de Justiça Multiportas – eixo temático ora explorado – em virtude de todos os atributos do Registro de Imóveis já antes examinados.³⁹⁹

Porém, a ascensão dos Registros Públicos brasileiros tem ocorrido não apenas nas interações com o Poder Judiciário. Também no importante cenário das políticas públicas, eles têm tido papel de destaque, por meio das interações com a Administração Pública através do intercâmbio dos dados produzidos e armazenados nas serventias extrajudiciais. Esse tópico será o objeto de exame da próxima seção.

4.2 O EIXO TEMÁTICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: A COMUNICAÇÃO ADMINISTRATIVA NO CERNE DAS INTERAÇÕES ENTRE OS REGISTROS PÚBLICOS E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A atuação colaborativa e cooperativa dos Registros Públicos com os demais órgãos e entidades que compõem o Estado brasileiro, bem como com a sociedade civil, não se limita e

ato no qual o Registrador analisa toda a documentação e os desdobramentos ocorridos no curso do procedimento, reconhecendo ou rejeitando o pedido inicialmente feito. Nesse ato, a que se chamou de ‘nota fundamentada’, o Oficial irá expor as razões de fato e de direito que justificam sua decisão de acolhimento ou negativa da pretensão inicial” (COUTO, Marcelo de Rezende Campos Marinho. **Usucapião extrajudicial**, 2020, p. 306).

³⁹⁸ “Da qualificação registral resultam três tipos de decisão: a) se o título e o direito nele formalizado estão de acordo com o ordenamento jurídico, a decisão será pelo deferimento do registro; b) se o título apresenta vícios insanáveis ou o direito nele formalizado não for passível de registro, a decisão será de indeferimento do registro; e c) sendo o caso de vícios insanáveis, a decisão será no sentido de apontar exigências que, se cumpridas, possibilitarão o deferimento do registro em uma nova qualificação registral” (BOTTEGA, Jéverson Luís, ob. cit., 2021, p. 182-183).

³⁹⁹ A Lei nº 13.472/2022 incluiu, na LRP, mais um instrumento de desjudicialização de procedimentos a cargo das serventias de Registro de Imóveis: a adjudicação compulsória de imóvel objeto de promessa de venda ou de cessão, que, nos termos do art. 216-B, pode ser efetivada extrajudicialmente na serventia de Registro de Imóveis. A adjudicação compulsória extrajudicial foi regulamentada pelo Provimento CNJ nº 150/2023.

não se esgota em seu papel proativo na concretização do direito fundamental de acesso à justiça, por meio do aumento da importância da qualificação registral na tutela dos mais diversos direitos por meio de procedimentos que fora desjudicializados, no contexto de um sistema de Justiça Multiportas em franca expansão. Também nos espaços atinentes à efetivação das políticas públicas tem crescido o papel dos Registros Públicos na cooperação interinstitucional com a Administração Pública, sobretudo para a concretização de direitos fundamentais sociais.

Isso porque, além de produzir decisões juridicamente qualificadas, cuja importância foi explorada na abordagem do primeiro eixo temático,⁴⁰⁰ os Registros Públicos ainda detêm outra importante função no cenário jurídico nacional. Trata-se da função de produzir, armazenar e publicizar dados e informações das mais variadas naturezas, sob a chancela da fé pública, com o fim de garantir segurança jurídica. Esses dados e informações podem subsidiar – e efetivamente subsidiam – políticas públicas por parte do Estado.

Assim, a atuação dos Registros Públicos – e em especial a dos Registros de Imóveis – servem, no primeiro eixo temático do acesso à justiça, para a concretização de uma justiça consensual e preventiva. Já nesse segundo eixo temático, o das políticas públicas, sua interação com os Poderes Executivo e Legislativo serve, sobretudo, para a concretização de valores ligados à promoção da justiça social, dentro de uma ótica que prevê o dever fundamental do Estado de proteção dos direitos fundamentais.⁴⁰¹

Compreender, pois, como se dá o funcionamento desse segundo eixo temático é, assim como primeiro, essencial para, a seguir, proceder a uma convergência de ambos os eixos para a construção de propostas visando à ampliação da contribuição do Registro de Imóveis às ações estatais de defesa e proteção do meio ambiente. A abordagem desse segundo eixo temático será decomposta em três níveis. No primeiro, serão analisadas as interações entre os Registros Cíveis das Pessoas Naturais e a Administração Pública quanto ao compartilhamento de dados visando à elaboração de políticas públicas de fortalecimento da cidadania. Em um segundo momento, serão analisadas as interações entre os Registros de Imóveis e o Estado e a sociedade civil quanto às políticas públicas habitacionais, para a efetivação dos direitos sociais associados à

⁴⁰⁰ Vide seção 3.1 desse capítulo.

⁴⁰¹ Nesse sentido, o importante papel de atuação do Poder Legislativo na concretização do dever de proteção dos direitos fundamentais ocorre não apenas no plano do direito público, nas relações entre o Estado e o cidadão (como ocorre, por exemplo, na questão do direito de acesso à justiça). Ele também se dá na esfera do direito privado, isto é, nas relações entre particulares, pois, como bem assinala Steinmetz, o Poder Legislativo é responsável pela “disciplina do negócio jurídico, dos atos jurídicos, do direito dos contratos e do direito da responsabilidade civil” (STEINMETZ, Wilson. *Direitos fundamentais e relações entre particulares: anotações sobre a teoria dos imperativos de tutela*. **Revista de Direito Privado**, 2005, p. 2).

moradia. Por fim, em um terceiro momento, como forma de realizar uma ponte de raciocínio com a seção final desse capítulo, será examinada a fundamentalidade material do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como pauta axiológica a orientar uma atuação mais integrada dos Poderes Públicos em ações ambientais.

4.2.1 O Registro Civil das Pessoas Naturais e as políticas públicas de fortalecimento da cidadania

Os Registros Cíveis das Pessoas Naturais (RCPNs) compõe, ao lado dos Registros de Imóveis, Registros Cíveis das Pessoas Jurídicas etc., uma espécie do gênero “Registros Públicos”. Os RCPNs têm fundamento constitucional no art. 236 da Carta Magna e fundamento legal no art. 1º, § 1º, inciso I, da Lei nº 6.015/1973 (LRP).

Os RCPNs têm a importante função de realizar, nos termos do art. 29 da LRP, o registro dos principais acontecimentos fáticos e jurídicos da pessoa física ao longo de sua vida, tais como nascimentos (inciso I), casamentos (inciso II), óbitos (inciso III), opções de nacionalidade (inciso VII), além da averbação, nos termos do § 1º do mesmo dispositivo legal, de outros tantos atos igualmente importantes da pessoa física ao longo de sua vida, tais como de sentenças que declararam a nulidade ou anulação de casamento (alínea “a”), alteração de nomes (alínea “f”) etc. Por meio desses atos, que também passam por um processo de qualificação registral – tendo em vista que é preciso aferir a legalidade dos títulos e documentos (por exemplo, Declaração de Nascido Vivo, atestado de óbito etc.) à luz do ordenamento jurídico – o Oficial do RCPN confere publicidade *erga omnes* e segurança jurídica a toda a sociedade, criando as condições necessárias para que a pessoa natural possa exercer livremente todos os atos inerentes à sua personalidade.⁴⁰²

Assim como o bem jurídico tutelado pelo Registro de Imóveis é a propriedade imobiliária e os direitos fundamentais a ela conectados, o bem jurídico tutelado pelo RCPN é a

⁴⁰² “Desde cedo o homem civilizado teve presente a importância de conservar assentos que arrolassem, numa determinada coletividade, o número e a identidade dos cidadãos, e seu falecimento. O Estado tem no registro civil a fonte principal de referência estatística [...]. O indivíduo nele encontra meios de provar seu estado, sua situação jurídica. Fixa, de modo impagável, os fatos relevantes da vida humana, cuja conservação em assentos públicos interessa à Nação, ao indivíduo e a todos os terceiros” (CENEVIVA, Walter. **Lei dos Registros Públicos comentada**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 207-208).

cidadania e os direitos fundamentais a ela correlacionados. Esse é o pensamento de Kumpel e Ferrari:

É nesta especialidade registral onde se encontra, de forma segura e autêntica, o verdadeiro histórico da pessoa natural, desde o seu nascimento até a morte, e se pode verificar a certeza do estado civil da pessoa física, assim como de sua capacidade. Nessa acepção, pode-se afirmar que o registro civil das pessoas naturais tem como bem jurídico fundamental a cidadania, já que viabiliza o exercício de direitos sociais, civis, educacionais, culturais, trabalhistas, previdenciários, dentre todos os demais direitos fundamentais da pessoa natural.⁴⁰³

Diante dessa conexão existente entre a espécie de direito protegido e a respectiva modalidade de registro público é que a própria LRP prevê a necessidade de uma interação contínua entre RCPNs e Administração Pública. Ela está materializada, por exemplo, por meio da necessidade de envio periódico (trimestral) dos mapas de nascimentos, casamentos e óbitos ao IBGE, consoante prevê o art. 49 da LRP. Além disso, diversas regulamentações estaduais ainda preveem o envio de informações a outros órgãos públicos, como Polícia Federal, Instituto de Identificação etc., como é o caso das Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo (NSCGJSP),⁴⁰⁴ colaborando, dessa forma, para uma boa atuação da Administração Pública na execução dos mais diversos serviços públicos.⁴⁰⁵

Dentro desse propósito de maior interação e integração entre RCPNs e a Administração Pública com vistas à elaboração de políticas públicas, foi criado o Sistema Nacional de Registro Civil (SIRC). Instituído pelo Decreto nº 8.270/2014⁴⁰⁶, o SIRC tem a finalidade principal de compilar dados de registros públicos realizados junto às serventias, através do envio eletrônico desses dados aos Poderes Públicos.⁴⁰⁷ Essa atividade está situada dentro, portanto, de um contexto de digitalização dos serviços públicos e governança eletrônica, que tem sido um

⁴⁰³ KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral**, v. 1, 2017, p. 333.

⁴⁰⁴ NSCGJSP, Tomo II, Capítulo XVII, item 27 e seus subitens.

⁴⁰⁵ De acordo com a versão 2022 do relatório anual Cartório em Números, “14 órgãos públicos oficiais recebem as informações recebidas pelos Cartórios brasileiros para a elaboração de diversas políticas públicas nas áreas de saúde, educação, habitação, planejamento e saneamento” (ANOREG/BR, ob. cit., 2022, p. 22-23). Patah afirma: “as serventias extrajudiciais têm sido parceiras constates de agentes fiscalizadores, como os órgãos tributários, atuando na fiscalização de tributos, no envio de dados estatísticos ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), à Receita Federal, ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), contribuindo para a elaboração de políticas públicas e o combate à lavagem de dinheiro” (PATAH, Priscila Alves, ob. cit., 2023, p. 167).

⁴⁰⁶ Posteriormente, esse Decreto foi revogado pelo vigente Decreto nº 9.929/2019.

⁴⁰⁷ “Com o procedimento de envio das informações ao SIRC por meio eletrônico, possibilita-se, para além do recebimento das informações sobre óbito necessárias para evitar pagamentos indevidos de benefícios, o tratamento das informações de nascimento e casamento, o que qualifica os dados sobre os cidadãos disponíveis para toda a administração pública federal. Seu principal cliente é, portanto, o Estado Brasileiro, que acompanha a implantação do SIRC por meio de Comitê Gestor. A gestão desses dados apoia o planejamento de políticas públicas e permite modernizar a prestação de serviços públicos” (VARELLA, Marcelo Dias; OLIVEIRA, Clarice G.; MOESCH, Frederico, ob. cit., 2017, p. 570).

tendência verificada no âmbito dos demais sistemas de registros públicos, como analisado em item precedente.⁴⁰⁸

Mais recentemente, o CNJ, dentro de seu poder regulamentar, tem desenvolvido políticas públicas visando à erradicação do sub-registro civil de nascimento, sobretudo das populações socialmente vulneráveis, tais como a população em situação de rua, a população ribeirinha e os refugiados. Dentro desse contexto, em 2020 foi editado, pelo CNJ, o Provimento n° 104,⁴⁰⁹ que cuidava do envio, pelo RCPN, aos Institutos de Identificação estaduais, de dados registrais de pessoas em estado de vulnerabilidade socioeconômica, para fins exclusivos de emissão de registro geral de identidade. Objetiva-se garantir às pessoas em situação de maior vulnerabilidade acesso à obtenção de documentos civis.⁴¹⁰

E, em 2023, foi editado o Provimento CNJ n° 140,⁴¹¹ destinado ao estabelecimento, no âmbito do Poder Judiciário Nacional, do Programa de Enfrentamento ao Sub-registro Civil e de Ampliação ao Acesso à Documentação Básica por Pessoas Vulneráveis, além da instituição da Semana Nacional do Registro Civil.⁴¹² Trata-se de uma ação coordenada e interinstitucional, envolvendo diferentes atores públicos e privados – União, Estados, Distrito Federal, Municípios, demais entidades públicas, entidades representativas dos Oficiais de Registro Civil das Pessoas Naturais, organizações da sociedade civil, iniciativa privada e comunidade – com vistas à garantia da documentação básica para o exercício de todos os atos inerentes à cidadania.⁴¹³

Os RCPNs desempenham papel fundamental nesse programa, pois a política pública encartada no Provimento CNJ n° 140/2023 tem como diretrizes, dentre outras, a ampliação da rede de serviços dos Registros Públicos das Pessoas Naturais, visando assegurar a eficiência, desburocratização e a capilaridade do atendimento, com a garantia de sustentabilidade destes serviços.⁴¹⁴

⁴⁰⁸ Vide segundo capítulo, subseção 3.1.3.

⁴⁰⁹ Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3340> Acesso em: 5 maio 2023.

⁴¹⁰ O Provimento CNJ n° 104/2020 foi revogado pelo Provimento CNJ n° 149/2023, sendo as normas daquele Provimento integralmente incorporadas a esse último, que instituiu o Código Nacional de Normas do Foro Extrajudicial.

⁴¹¹ Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4955> Acesso em: 5 maio 2023.

⁴¹² A 1ª Semana ocorreu entre 8 a 12 de maio de 2023. Vide: <https://www.cnj.jus.br/corregedoriacnj/semana-nacional-de-registro-civil-registre-se/> Acesso em: 5 maio 2023.

⁴¹³ A edição do Provimento CNJ n° 140/2023 está em perfeito alinhamento com a Meta 16.9 da Agenda 2030 da ONU para o Desenvolvimento Sustentável, que consiste em: “até 2030, fornecer identidade legal para todos, incluindo o registro de nascimento”.

⁴¹⁴ Art. 3º, inciso III.

A concretização de direitos fundamentais sociais, por meio da elaboração de políticas públicas, encontra, assim, nos Registros Cíveis das Pessoas Naturais importante ponto de apoio, especialmente quanto aos atos essenciais ao exercício da cidadania. Porém, não são apenas os RCPNs que servem de elemento estratégico para a ação estatal voltada à concretização dos direitos sociais. Os Registros de Imóveis, para além de realizarem a qualificação jurídica de títulos e documentos em procedimentos desjudicializados que colaboram para o acesso à justiça,⁴¹⁵ também exercem um papel não menos relevante na concretização de políticas públicas envolvendo o direito fundamental social à moradia. É o que se analisará na próxima subseção.

4.2.2 Os Registros de Imóveis e as políticas públicas habitacionais e de regularização fundiária

As interações entre as serventias extrajudiciais de Notas e de Registros e os Poderes Executivo e Legislativo no eixo temático das políticas públicas não se limitam à promoção dos direitos fundamentais atrelados à cidadania, cujo suporte inicial é encontrado no Registro Civil das Pessoas Naturais, pela segurança jurídica que essa serventia fornece quanto aos dados e às informações associados aos principais fatos da vida humana (tais como nascimento, casamento e morte). Tais interações se estendem aos demais segmentos dos Registros Públicos: é o caso, por exemplo, do direito à moradia – e mais precisamente, do direito à moradia regularizada, fator indispensável de segurança jurídica – que encontra no Registro de Imóveis seu *locus* por excelência.⁴¹⁶

O direito à moradia é, desde a publicação da EC nº 26/2000, que modificou a redação do art. 6º da Carta Magna, considerado um direito fundamental de cunho social. Contudo, a urbanização das grandes cidades ocorreu de maneira desorganizada, o que afeta a segurança jurídica de milhares, senão milhões, de domicílios constituídos de forma irregular, o que evidencia, no magistério de Rech, completa falta de planejamento por parte das estruturas

⁴¹⁵ Tal como analisado no primeiro eixo temático abordado (acesso à justiça).

⁴¹⁶ Sobre a finalidade constitucional do Registro de Imóveis, Bottega ensina: “com vistas a tornar efetiva a diretiva constitucional que imputou ao Estado o dever de garantir a inviolabilidade do direito de propriedade (art. 5º, *caput*), o serviço destina-se a dar publicidade a direitos relacionados à propriedade imobiliária, que devem ser respeitados por terceiros que não participaram da relação jurídica que lhes deu causa. Essa característica da atividade, ao expor a intencionalidade do Estado em promover a segurança jurídica através de mecanismos de intervenção em relações privadas, também denuncia o fato de que a atuação do registrador de imóveis se justifica, preponderantemente, no interesse público” (BOTTEGA, Jéverson Luís, ob. cit., 2021, p. 190).

administrativas do Estado brasileiro.⁴¹⁷ A concretização do direito à moradia está, assim, diretamente relacionada aos deveres prestacionais do Estado, isto é, à necessidade do Poder Público de realizar prestações fáticas destinadas a concretizar esses direitos fundamentais.⁴¹⁸

Visando a dar melhor concretização às políticas públicas envolvendo os espaços urbanos, foi editada a Lei nº 10.257/2001, denominada de Estatuto da Cidade, regulamentando os arts. 182 e 183 da CF, e estabelecendo diretrizes gerais das políticas urbanas. Como afirmam Malheiros e Duarte:

Dentre as diretrizes do Estatuto da Cidade, figura em seu art. 2º, inc. XIV, a da efetivação da regularização fundiária. Esta pressupõe, sinteticamente, três aspectos: (i) dimensão urbanística, a partir do investimento para melhoria das condições de vida da população; (ii) dimensão jurídica, com instrumental que possibilite a aquisição da propriedade em áreas privadas e o reconhecimento da posse em áreas públicas; e (iii) dimensão registrária, com lançamento nas matrículas imobiliárias da aquisição de tais direitos.⁴¹⁹

Percebe-se, assim, já da leitura do Estatuto da Cidade, uma estreita ligação entre os Registros de Imóveis e as políticas públicas urbanas destinadas à melhoria da qualidade de vida nas cidades. Tal melhoria deve contemplar a utilização de instrumentos apropriados para a adequada efetivação do direito social à moradia, que promova a inclusão social de forma plena. O que se percebe, no entanto, é a lacuna do Direito em realizar “políticas concretas, viáveis, de inclusão e equidade”, como afirmado por Rech.⁴²⁰

O direito à moradia, portanto, depende de políticas públicas que contemplem uma atuação proativa, articulada e engajada dos Poderes Públicos. Essa atuação não decorre apenas

⁴¹⁷ “As estruturas administrativas do Estado brasileiro demonstram o desconhecimento total do que seja planejamento. Na seara federal, por exemplo, o planejamento tem preocupação apenas monetária e financeira. Não há um plano nacional de ocupação sustentável do território brasileiro. Isso compromete os habitats naturais e propícios à vida, biodiversidade, riqueza ambiental, às diversidades culturais e degrada, coloca em risco, a própria evolução humana” (RECH, Adir Ubaldo, ob. cit., 2021, p. 133).

⁴¹⁸ Sobre os limites à realização prestacional dos direitos fundamentais sociais, especialmente quanto ao argumento da reserva do possível, vide SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos sociais como direitos fundamentais: seu conteúdo, eficácia e efetividade no atual marco jurídico-constitucional brasileiro. **Direitos fundamentais e estado constitucional: estudos em homenagem a JJ Gomes Canotilho**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 213-252.

⁴¹⁹ MALHEIROS, Rafael Taranto; DUARTE, Clarice Seixas. A dimensão jurídico-institucional da política pública da regularização fundiária urbana de interesse social e a busca de sua efetividade. **REI – Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, 2019, p. 1.094-1.095.

⁴²⁰ “Apesar do crescimento econômico ser uma realidade, o direito urbanístico não construiu instrumentos de inclusão social, sendo que as periferias de nossas cidades abrigam a miséria e geram degradação ambiental e humana. Portanto, a miséria tem espaço específico, ambiente definido, que é objeto de nossa reflexão. Essa miséria acontece nas periferias, não por culpa do desenvolvimento econômico ou do capitalismo, mas por falta de políticas concretas, viáveis, de inclusão e equidade, não construídas pelo direito [...] O planejamento sustentável de nossas cidades passa também pela definição de espaços de inclusão e justiça social” (RECH, Adir Ubaldo. Instrumentos para um urbanismo socioambiental. In: RECH, Adir Ubaldo (org.). **Instrumentos de desenvolvimento e sustentabilidade urbana**. Caxias do Sul: Educs, 2014, p. 56).

de exigências derivadas da legislação interna: também no cenário internacional a já citada Agenda 2030 da ONU prevê, no seu ODS 11, como uma das metas a serem atingidas pelos Estados-partes (incluindo o Brasil), “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”.⁴²¹

A fim de dar concreção às políticas públicas habitacionais urbanas, foi editada a Lei nº 13.465/2017, instituindo o procedimento de regularização fundiária urbana (Reurb). Calil *et al.* defendem que a Reurb “seja incluída dentre as políticas públicas habitacionais, tendo em vista ser instrumento indispensável à concretização plena do direito fundamental à moradia, permitindo, inclusive, certas operações contratuais e registrais”.⁴²²

A Lei nº 13.465/2017 conferiu grande protagonismo ao Registro de Imóveis dentro do procedimento da Reurb, dedicando um Capítulo específico (Capítulo IV, arts. 42 a 54) somente para tratar dos detalhes do registro da Certidão de Regularização Fundiária (CRF), bem como do respectivo projeto de regularização fundiária, que será requerido diretamente ao Oficial e efetivado, nos termos, da lei, independentemente de atuação judicial ou do Ministério Público.⁴²³ No cerne desse protagonismo estão as constantes interações entre Registro de Imóveis e órgãos e entidades do Poder Público, seja para fins de cumprimento de atos pertinentes à regularização do registro das propriedades regularizadas,⁴²⁴ seja para a prática de atos registrais requeridos pelo próprio Município.⁴²⁵

A necessidade de concretização da segurança jurídica é, assim, elemento nuclear das políticas públicas voltadas à concretização do direito fundamental à moradia. A segurança jurídica deve, ainda, ser lida em um contexto que favoreça o cumprimento da função socioambiental da propriedade, consoante o ensinamento de Santin e Comiran:

Somente a partir do momento que o Poder Público tiver maior segurança jurídica para implantar as políticas e instrumentos necessários para a regularização fundiária é que se terá a verdadeira proteção do direito à moradia e do necessário cumprimento da

⁴²¹ Vide: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel> Acesso em: 7 maio 2023. Dentro de seus sub-itens, destacam-se o 11.1 (até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas) e 11.3 (até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países).

⁴²² CALIL, Mario Lúcio Garcez *et al.* A regularização fundiária urbana como concretização do direito à moradia. **Revista de Direito da Cidade**, v. 14, n. 4, 2022, p. 2382.

⁴²³ Lei nº 13.465/2017, art. 42, *caput*.

⁴²⁴ P.ex., § 7º do art. 44: “o oficial do cartório de registro de imóveis, após o registro da CRF, notificará o Inbra, o Ministério do Meio Ambiente e a Secretaria da Receita Federal do Brasil para que esses órgãos cancelem, parcial ou totalmente, os respectivos registros existentes no Cadastro Ambiental Rural (CAR) e nos demais cadastros relacionados a imóvel rural, relativamente às unidades imobiliárias regularizadas”.

⁴²⁵ P.ex., parágrafo único do art. 53: “a requerimento do Município, o oficial de registro de imóveis abrirá matrícula para as áreas que tenham ingressado no domínio público.”

função socioambiental da propriedade, que a própria Constituição Federal dispõe a toda a sociedade. Estas garantias e direitos fundamentais de moradia digna deverão ser dadas em um contexto ambiental favorável e com segurança para todos, com vistas a atingir a função social da cidade e da propriedade urbana.⁴²⁶

Para o cumprimento desses propósitos, é indispensável que os gestores públicos, em especial os responsáveis pela administração das cidades, empreguem de uma forma inteligente os Planos Diretores, adaptando-os às realidades locais. Isso se dá, por exemplo, com a criação de zoneamentos especificamente moldados às circunstâncias fáticas de cada municipalidade, inclusive com a participação de atores privados oriundos da sociedade civil, como bem exemplificado por Rech:

O Plano Diretor é o instrumento de planejamento de que dispõe o município, o qual deverá regulamentar esses dispositivos, acabando com o monopólio dos loteamentos populares, exclusivos do Poder Público, de modo a multiplicar as iniciativas, mediante instrumentos legais e economicamente vantajosos, tanto para o Poder Público quanto para a iniciativa privada. Não é possível assegurar direitos sociais por discurso ou simples existência da norma constitucional. É necessário, fundamentalmente, que sejam destinados espaços para todas as classes sociais e recursos econômicos, viabilizados através de instrumentos jurídicos e socialmente justos, à urbanização desses espaços. [...] A execução dessa política que envolve o Poder Público e a iniciativa privada é uma parceria que encontra amparo legal no instituto: Operação Urbana Consorciada, prevista no art. 32 do Estatuto da Cidade.⁴²⁷

Por outro lado, as interações entre Registro de Imóveis e Poderes Públicos vão além da superação dos *déficits* habitacionais, de forma a concretizar o direito fundamental social à moradia (CF, art. 6º, *caput*). Elas também encontram respaldo no desenvolvimento de políticas públicas visando ao crescimento do mercado imobiliário e, assim, cumprir os princípios gerais da atividade econômica, também de natureza constitucional (CF, art. 170, incisos II e III), especialmente o desenvolvimento econômico através do estímulo ao mercado imobiliário.

Dentro desse contexto de cooperação entre Registro de Imóveis, Estado (através do Ministério da Fazenda) e entidades e associações da sociedade civil, concretizada, dentro outros, através da Iniciativa de Mercado de Capitais (IMK),⁴²⁸ foi promulgada a Lei nº 14.382/2022. Essa lei, além de ter instituído o Serp, já examinado anteriormente,⁴²⁹ representou um importante marco legal para o Registro de Imóveis para diversos institutos jurídicos, como, por exemplo, o regime de incorporação de casas isoladas ou geminadas, bem como a regulação legal do parcelamento do solo. O aspecto dialógico da construção dessa nova política pública

⁴²⁶ SANTIN, Janaína Rigo; COMIRAN, Rafaela. Direito urbanístico e regularização fundiária. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 3, 2018, p. 1619.

⁴²⁷ RECH, Adir Ubaldo, ob. cit., 2014, p. 62.

⁴²⁸ Vide <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/orgaos/spe/imk> Acesso em: 8 maio 2023.

⁴²⁹ Vide subseção 3.1.3.

foi ressaltado pela ARISP, em cartilha elaborada a respeito do novo regime de incorporação imobiliária de casas isoladas ou geminadas a partir da Lei nº 14.382/2022:

Foram dois anos de constante diálogo dos Registros Públicos com a Secretaria de Política Econômica – SPE do Ministério da Economia, a Construção Civil, as Incorporadoras Imobiliárias, o Mercado de Crédito Imobiliário e mais de 40 entidades da sociedade civil, através do Grupo de Trabalho chamado IMK-5 (Iniciativa de Mercado de Capitais). Desde a edição da Medida Provisória nº 1.085/21 e sua posterior tramitação no Congresso Nacional, presenciamos um novo Capítulo no direito real brasileiro, com a construção de um consorciamento social pautado na promoção de importantes avanços, fortalecimento do Registro de Imóveis e do desenvolvimento do mercado imobiliário.⁴³⁰

Examinando-se essas interações entre Registros Públicos e Administração Pública em matéria de políticas públicas, constata-se que a agenda de concretização de diversos direitos fundamentais, pelo Estado, encontra nos Registros Públicos um canal de comunicação favorável para facilitar a sua implementação.⁴³¹ No vértice dessa interlocução se encontra, em posição de primazia que orienta essa maior aproximação, a natureza constitucional dos direitos em jogo, seja no caso das interações entre os RCPNs e o Poder Público para a concretização de direitos atrelados ao fortalecimento da cidadania; seja no caso das interações entre os Registros de Imóveis e o Poder Público na efetivação de direitos atrelados ao cumprimento da função social da propriedade e o direito social à moradia regularizada. Seguindo essa trilha de raciocínio, a próxima subseção tratará de outro direito fundamental que exige, pelo mesmo argumento central (*status* constitucional), uma maior aproximação e interlocução entre os agentes públicos: o direito ao meio ambiente.

4.2.3 A fundamentalidade material do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como pauta axiológica a orientar uma atuação mais integrada dos Poderes Públicos em ações e políticas públicas ambientais

⁴³⁰ ASSOCIAÇÃO DOS REGISTRADORES IMOBILIÁRIOS DE SÃO PAULO (ARISP). **O novo regime de incorporação imobiliária de casas isoladas ou geminadas a partir da Lei nº 14.382/2022**, 2022, p. 3.

⁴³¹ Dentro desse contexto de apoio dos serviços registrares imobiliários à transparência nas informações sobre regularização fundiária, a regulamentação dos serviços extrajudiciais no Estado de São Paulo (NSCGJSP) prevê, nos seus itens 396 a 402 do Capítulo XX, normas sobre o cadastramento dos projetos de regularização fundiária registrados nas unidades de Registros de Imóveis do Estado de São Paulo. O Cadastro de Regularização Fundiária Urbana é constituído por bancos de dados e estatísticas, além de interface de acesso disponível pela Internet, com informações das regularizações fundiárias efetuadas (item 397); ao passo que o Cadastro de Regularização Fundiária Rural é destinado ao cadastramento das regularizações efetivadas mediante averbação do Termo de Consolidação de Domínio e sujeita-se às mesmas regras de gestão, funcionamento e acesso do Cadastro de Regularização Fundiária Urbana (item 401).

A exigibilidade de certos direitos em nível constitucional faz com que surja o correspondente dever instrumental do Estado de atuar de forma mais eficiente para dar concreção a esses direitos. E essa maior eficiência, por sua vez, somente se materializa se houver uma atuação coordenada entre as diferentes esferas do Poder Público, onde haja um maior intercâmbio e compartilhamento de informações entre elas.

No caso do direito fundamental transindividual ao meio ambiente, o Texto Constitucional enumera, no § 1º do art. 225, os deveres do Estado na tutela ecológica, embora não o faça em relação aos deveres dos particulares. Isso traz consequências relevantes quanto ao tema da vinculação dos particulares a direitos fundamentais, como percucientemente observa Steinmetz.⁴³²

Portanto, no marco da Constituição Federal, uma atuação integrada entre os diversos entes e esferas que compõem o Poder Público é essencial para uma proteção ecológica mais eficaz.⁴³³ No âmbito do presente trabalho, isso traz à tona a relevância de uma articulação interinstitucional bem estruturada quanto à informação ambiental, mais particularmente quanto à sua, por vezes recorrente, assimetria.

A assimetria de informações é um problema que dificulta uma maior efetividade das ações estatais de defesa e proteção do meio ambiente. O Registro de Imóveis, nessa perspectiva, pode contribuir para atenuar tal problema em vista do atributo da publicidade registral, que facilita a gestão da informação ambiental juridicamente qualificada, no magistério de Morell.⁴³⁴

⁴³² “Quanto à forma de vinculação, ao que parece, os direitos fundamentais transindividuais vinculam mediatamente (indiretamente) os particulares [...]. Em favor de uma eficácia mediata há pelo menos três argumentos. (a) O texto constitucional aponta, sempre, para a mediação estatal. [...] (b) Os bens e as relações protegidos pelos direitos transindividuais são complexos. Pense-se na complexidade dos problemas ambientais e das relações de consumo em uma sociedade capitalista, também ela complexa. [...] (c) Por fim, se de um lado os direitos transindividuais exigem de seus destinatários abstenções (e.g., proibição de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente), de outro, em virtude do dever de preservação e promoção, impõem também ações, o que, por vezes, implica para os destinatários um ônus material, atual ou potencial [...]. Como o texto constitucional não especifica os deveres dos particulares e há casos de ônus material, a via mais adequada para a concretização, entre os particulares, dos direitos transindividuais, é o desenvolvimento legislativo, até porque é ampla a liberdade de configuração do legislador” (STEINMETZ, Wilson Antônio, ob. cit., 2004, p. 284-286. Sobre a incidência dos direitos fundamentais transindividuais nas relações entre os particulares, analisada sob a perspectiva dos deveres estatais de proteção, vide p. 286-287 da mesma obra).

⁴³³ Sobre a necessidade de uma atuação ampliada da Administração Pública em questões ecológicas, que trate de problemas dessa natureza de forma sistêmica, e não apenas mediante resolução de questões jurídicas pontuais e isoladas, Luhmann ensina: “uma vez que a Administração Pública se ampliou imensamente ao seu orientar para as funções de bem-estar social e, mais recentemente, para as funções relacionadas a questões ecológicas, cada vez menos se trata de problemas jurídicos que se apresentam sob a forma de casos, e, cada vez mais, de circunstâncias sobre as quais é o caso de exercer influência: purificação da água e do ar, desenvolvimento industrial etc.” (LUHMANN, Niklas, ob. cit., 2016, p. 575).

⁴³⁴ “Com a publicidade registral das medidas protecionistas sobre o meio, consegue-se unir à informação jurídica sobre a titularidade e os ônus do imóvel, a informação ambiental, evitando sua dispersão e conseguindo que

A informação ambiental, por seu turno, como elemento estruturador de ações estatais de defesa e proteção do meio ambiente, pode ter origem em fontes extraídas da sociedade civil, como pessoas físicas, empresas, organizações pertencentes ao Terceiro Setor etc., ou serem provenientes de outros entes que titularizam serviço público de Estado, como é o caso das serventias de Registros de Imóveis. Assim, se, como diz Machado, no contexto das interações entre a Administração Pública e as associações ambientais quanto à promoção dos sistemas de coleta e de difusão das informações ambientais, é necessária uma atuação colaborativa entre a sociedade civil e o Estado,⁴³⁵ com mais razão essa ação colaborativa se torna indispensável no âmbito das relações entre esse mesmo Estado e o Registro de Imóveis. Isso porque, nessa esfera de gestão da informação pública, os Oficiais de Registro de Imóveis desempenham papel crucial na produção de relevantes informações ambientais, juridicamente qualificadas, quanto à propriedade imobiliária, como se viu no segundo capítulo do presente trabalho.⁴³⁶

Por outro lado, as interações entre o Registro de Imóveis e a Administração Pública também podem ser vistas, ainda sob uma base cooperativa, a partir da perspectiva de um conceito de Administração Pública em rede. Essa Administração Pública em rede é caracterizada por estruturas de poder policêntricas, em que há múltiplas fontes decisórias, públicas e privadas, atuando, como afirma Gonçalves, de modo horizontal, “com fortes tons cooperativo, compartilhado, integrado, complementar, plural e colaborativo, com ênfase em relações administrativas em coerência com resultados conjuntos”.⁴³⁷

É justamente o caso da gestão ambiental, sobre o qual pode incidir o modelo de Administração Pública em rede, em que dialogam estruturas públicas de poder – tais como os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), responsáveis pela condução de políticas públicas – com estruturas de poder que, apesar de públicas quanto à prestação do serviço (de natureza pública), funcionam sob gestão administrativa eminentemente privada (por exemplo, os Registros de Imóveis). Nada impede – aliás, tudo recomenda – que essa

esta seja simétrica, com o que se evitariam maiores despesas e se ofereceria maior segurança e proteção ao tráfico jurídico e ao meio ambiente” (MORELL, Santiago Lafarga. Registro da propriedade e meio ambiente. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 57 [recurso eletrônico], jul.-dez. 2004, p. 1).

⁴³⁵ “A Administração Pública não pode ver as ONGs como intrusas e nem como usurpadoras de suas funções. Por isso, na questão da gestão da informação pública, a Administração Pública precisa da colaboração dessa parcela da sociedade civil, auxiliando-a nas decisões acerca dos sistemas de coleta e de difusão das informações ambientais” (MACHADO, Paulo Affonso Leme, ob. cit., 2018, p. 107).

⁴³⁶ Vide seção 3.3.

⁴³⁷ GONÇALVES, Cláudio Cairo. **A processualização administrativa negocial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, p. 67.

Administração Pública em rede mantenha igualmente canais ativos de interlocução com a própria sociedade civil, na esteira do ensinamento de Santin e Comiran.⁴³⁸

Ainda, partindo dos ensinamentos da doutrina espanhola de Direito Administrativo – sobretudo dos autores Ysa, Padrós e Sanz-Carranza –, Gonçalves assinala que a rede pode ser compreendida “como uma governança horizontal, organizada sob o critério da cooperação, utilizando os mecanismos de ‘reciprocidade’ e ‘reputação’ como principais formas de resolução de conflitos”.⁴³⁹

Como se vê do magistério dos autores acima mencionados, o critério de cooperação que governa a Administração Pública em rede é o mesmo critério que fundamenta a necessidade de uma relação harmônica, interdependente e complementar entre a Administração Pública e o Registro de Imóveis, no particular aspecto da gestão da informação ambiental como elemento apto a orientar a formulação de políticas públicas. Isso se dá na medida em que, como analisado no segundo capítulo, os dados coletados do sistema jurídico vigente sugerem que o Registro de Imóveis possui as aptidões técnicas suficientes para produzir informação ambiental juridicamente qualificada.⁴⁴⁰

Dessa maneira, constata-se que um Estado Democrático de Direito, que reconhece o meio ambiente como bem jurídico fundamental, será tanto mais proativo na defesa e promoção da justiça ambiental quanto mais efetivo for no incentivo à participação construtiva dos entes que o compõem. O Registro de Imóveis surge, nessa perspectiva, como instituição que, através dos eixos temáticos estudados, vem ganhando cada vez mais destaque, seja na particular arena do acesso à justiça,⁴⁴¹ seja no específico espaço jurídico das políticas públicas.⁴⁴²

Porém, é possível fazer a convergência desses dois eixos temáticos, de modo a ampliar a tutela ecológica por meio de uma ação mais integrada dos Poderes Públicos e as serventias extrajudiciais de Registro de Imóveis. Essa convergência é feita usando os atributos de sua atividade jurídica que vêm ganhando relevância no cenário jurídico brasileiro, dentro da ótica da informação ambiental juridicamente qualificada. É o que será objeto da terceira e última seção desse terceiro capítulo.

⁴³⁸ “É imperioso salientar que, somente com a colaboração da sociedade e com a atitude ativa do governo é que se conseguirá atingir os parâmetros estabelecidos para que se tenha uma vida saudável” (SANTIN, Janaína Rigo; COMIRAN, Rafaela, ob. cit., 2018, p. 1619).

⁴³⁹ GONÇALVES, Cláudio Cairo, ob. cit., 2021, p. 68.

⁴⁴⁰ Vide seção 3.3.

⁴⁴¹ Vide seção 4.1.

⁴⁴² Vide subseções 4.2.1 e 4.2.2.

4.3 ONDE OS EIXOS TEMÁTICOS SE CONVERGEM: PROPOSTAS PARA UMA MAIOR SINERGIA ENTRE O REGISTRO DE IMÓVEIS E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Se refletir criticamente sobre o papel do Direito na regulação das condutas humanas já assume uma importância fundamental em pesquisas acadêmicas que visem à busca de alternativas para a melhoria das condições de vida da sociedade, refletir criticamente sobre esse papel em questões que envolvem as relações dos seres humanos com o meio ambiente gera responsabilidades ainda mais profundas. Isso ocorre em virtude não apenas do caráter intergeracional da tutela constitucional ecológica,⁴⁴³ mas também porque, como bem afirma Rech, “sempre que não estamos alinhados com a natureza, na construção do Direito, podemos colocar em risco a vida”.⁴⁴⁴

Projetando essas reflexões para o campo temático da pesquisa que ora caminha para a sua parte final, é preciso repensar continuamente as interações entre os serviços prestados pelo Registro de Imóveis e as ações e políticas estatais voltadas à tutela ecológica, de modo a prover mecanismos que facilitem a proteção ambiental por meio dos dados gerados e armazenados pelas serventias registradas imobiliárias. Como diz Grant:

Se você for um cientista profissional, repensar é essencial ao seu trabalho. A ciência exige uma percepção constante dos limites da sua compreensão. Espera-se que você duvide do que sabe, tenha curiosidade a respeito do que não sabe e atualize suas opiniões diante de novos dados.⁴⁴⁵

É assumindo, pois, o desafio de realizar a convergência dos elementos discutidos nas duas seções precedentes que se destina a abordagem da presente seção. Ela não se limitará a fazer essa abordagem integrativa entre a justiça consensual – objeto do eixo temático de acesso à justiça – com a justiça socioambiental – um dos objetos do eixo temático das políticas públicas – com o fim de produzir reflexões sobre como promover uma justiça qualificada pela junção dos valores centrais de cada eixo temático, ou seja, uma “justiça consensual socioambiental”.⁴⁴⁶

⁴⁴³ Refletido no próprio *caput* do art. 225 da CF: “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” (sem destaque no original).

⁴⁴⁴ RECH, Adir Ubaldó, ob. cit., 2021, p. 27.

⁴⁴⁵ GRANT, Adam. **Pense de novo**, 2021, p. 27.

⁴⁴⁶ Cumprindo-se, assim, a um só tempo, não só a função preventiva de litígios das serventias extrajudiciais imobiliárias, mas também o seu papel de cooperador com entes públicos na elaboração de programas e ações em defesa e proteção do meio ambiente.

Visa-se, com as reflexões construídas nessa seção, em igual medida, proceder a uma convergência das linhas temáticas oriundas dos próprios capítulos anteriores, ou seja, uma fusão entre a ação do Estado em defesa e proteção do meio ambiente e as características que regem o Registro de Imóveis na proteção ambiental, tendo como fio condutor o direito à informação ambiental juridicamente qualificada (que permeou ambos os capítulos). Esse é um ponto essencial para fazer com que os denominados direitos “materiais” saiam do plano abstrato dos textos normativos e se materializem no plano concreto do dia a dia das pessoas, como afirmam Sarlet e Fensterseifer:

O olhar dos juristas contemporâneos está focado mais do que nunca nos mecanismos necessários à transposição dos direitos proclamados nos textos legais para o “mundo da vida”. Os denominados *direitos procedimentais* cumprem justamente tal função, operando no sentido da efetivação dos direitos ditos “materiais”.⁴⁴⁷

Desse modo, a presente seção está estruturada em cinco subseções. Na primeira, tratar-se-á da averbação da reserva legal na matrícula imobiliária, como corolário do princípio da vedação ao retrocesso em matéria ambiental. A segunda subseção abordará a possibilidade de se desenvolver a obrigatoriedade de emissão de notas fundamentadas de deferimento, em procedimentos de regularização fundiária, com o seu respectivo envio aos órgãos ambientais e aos Poderes Públicos, em prestígio ao princípio da publicidade. A terceira tratará da averbação de atos de conteúdo ambiental na matrícula do imóvel, como materialização dos princípios da publicidade e da concentração. A quarta subseção, por sua vez, cuidará da comunicação dos registros e averbações em matéria ambiental aos órgãos públicos diretamente interessados, a fim de se cumprir o princípio da eficiência administrativa. Por fim, a quinta e última subseção tratará da integração do Registro de Imóveis ao SINIMA, como forma de fortalecer a interação informacional interinstitucional ambiental na ordem jurídica brasileira.

Tais propostas não visam propriamente a servirem como pontos de chegada e, assim, esgotar os assuntos aqui debatidos. Pelo contrário, elas têm o objetivo de servirem como pontos de partida, para fomentar novas reflexões sobre um tema que ainda é bastante incipiente no cenário jurídico brasileiro, consistente numa maior participação das serventias de Registro de Imóveis nos quadros da promoção da justiça ambiental em nosso país.

4.3.1 Averbação da reserva legal na matrícula imobiliária

⁴⁴⁷ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago, ob. cit., 2018, p. 421 (com destaque no original).

A proteção do patrimônio florestal brasileiro é elemento indispensável para conferir maior efetividade à tutela ecológica em nosso sistema jurídico, dada a riqueza da biodiversidade existente em território nacional, não obstante haja muitas dificuldades de se dar a devida proteção a esse patrimônio, como aponta Ferreira Filho.⁴⁴⁸ A preocupação com os ecossistemas que protegem a vida terrestre não é apenas brasileira, alcançando *status* de preocupação global, a ponto de a ONU ter incluído, na já citada Agenda 2030, um Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) especificamente voltado para ela. Trata-se do ODS 15 – Vida Terrestre, que visa proteger, restaurar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, travar e reverter a degradação dos solos e da biodiversidade.⁴⁴⁹

Dentre os instrumentos criados pela ordem jurídica brasileira para tutelar as áreas de vegetação nativa está justamente a Reserva Legal, que funciona como uma restrição ao direito de propriedade. Contudo, há uma moderna tendência de ampliação da tutela ecológica, que considera a Reserva Legal indispensável não apenas para o cumprimento da função socioambiental da propriedade imobiliária nas áreas rurais. Isso porque, nas áreas urbanas, a Reserva Legal cumpre papel essencial para melhoria das condições climáticas das cidades, como explicam Mesquita e Rezende:

Sabe-se que essas áreas [Reservas Legais] são essenciais para melhoria do clima, reduzindo a aridez causada pela grande quantidade de concreto, aumentando a umidade relativa do ar, e consequentemente reduzindo doenças respiratórias. Elas reduzem a poluição sonora e auxiliam na absorção dos gases expelidos pelos veículos (CO₂), contribuindo para a redução da poluição do ar.⁴⁵⁰

Viu-se, no segundo capítulo, o problema envolvendo a averbação da Reserva Legal no Registro de Imóveis, bem como as dificuldades inerentes à publicização dessa restrição legal ao direito de propriedade por meio do CAR.⁴⁵¹ Como também já analisado precedentemente,

⁴⁴⁸ “Não é novidade o reconhecimento pela comunidade científica – nacional e internacional – da importante posição do Brasil por possuir inúmeros recursos naturais; principalmente, uma das maiores florestas tropicais do mundo, rica em diversidade biológica. Em que pese esta invejável posição, paradoxalmente, são constantes as iniciativas legislativas e administrativas, para dificultar, postergar e afastar a aplicação do Código Florestal e outras normas que exigem a conservação, manutenção, recuperação e averbação das áreas de Reservas Florestais Legais nas propriedades rurais brasileiras” (FERREIRA FILHO, Edward. Reserva Florestal Legal. In: CRIADO, Francisco de Asís Palacios *et al.* **Registro de Imóveis e Meio Ambiente**, 2010, p. 397).

⁴⁴⁹ Vide <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/15> Acesso em: 9 maio 2023. Sobre a evolução do cumprimento, por parte do Estado brasileiro, desse ODS 15, vide página dos Indicadores Brasileiros para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, elaborado pelo IBGE e disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo/objetivo?n=15> Acesso em: 9 maio 2023.

⁴⁵⁰ MESQUITA, Thaís Barros de; REZENDE, Elcio Nacur. Expansão urbana e a manutenção da reserva legal no plano diretor: uma análise do crescimento dos grandes centros urbanos frente à imperiosa proteção ambiental. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, set.-dez. 2019, p. 199-200.

⁴⁵¹ Vide subseção 3.3.2.

um dos princípios fundamentais que orientam a atuação do Registro de Imóveis é o da legalidade, ou seja, ele somente atua onde houver espaço normativo de autorização.⁴⁵² No caso da Reserva Legal, isso significa que a sua averbação depende de expressa previsão legal.

Essa exigência somente veio a se materializar com a edição da Lei Federal nº 7.803/1989, que acrescentou um parágrafo único ao art. 44 do então Código Florestal vigente (Lei nº 4.771/1965).⁴⁵³ E, confirmando essa tendência da legislação de incluir informações ambientais na matrícula do imóvel, a Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, que tratava da gestão de florestas públicas para produção sustentável, estabeleceu, no seu art. 85, importante modificação na Lei de Registros Públicos. Ela incluiu duas novas hipóteses obrigatórias de averbação na matrícula imobiliária: a reserva legal (consolidando a previsão normativa no então Código Florestal vigente) e a servidão ambiental.⁴⁵⁴

O Direito brasileiro vinha, assim, num caminhar evolutivo de progressiva ampliação dos níveis de proteção ambiental quanto às reservas legais. Alinhava-se, assim, com as práticas, por exemplo, da União Europeia, que prevê, segundo Canotilho, o princípio da responsabilidade de longa duração como um dos *standards* materiais no âmbito daquele continente.⁴⁵⁵

Contudo, houve, em nosso entendimento, uma ruptura desse caminhar evolutivo de proteção das reservas legais com a edição da Lei Federal nº 12.651/2012. Essa lei, ao instituir o Cadastro Ambiental Rural (CAR) em seu art. 29, desobrigou a averbação da Reserva Legal na matrícula do imóvel. Não se nega a intenção do legislador de facilitar a gestão das informações ambientais de propriedades rurais por meio desse novo sistema de caráter nacional, com o uso, por exemplo, de tecnologias digitais, como observado por Prata.⁴⁵⁶

⁴⁵² Vide subseção 3.1.2. Ressalte-se que o princípio da legalidade convive hodiernamente com o princípio da juridicidade, tendo em vista que a obediência, pelos Registradores de Imóveis, deve ser ampliada, para alcançar também o respeito às normas constitucionais, bem como aos atos normativos infralegais, que têm uma relevância muito grande para as serventias extrajudiciais em geral, tais como os atos expedidos pelo CNJ no exercício de sua competência regulamentar (Provimentos, Resoluções etc.), além de todo o acervo normativo infralegal produzido no âmbito dos Tribunais de Justiça locais.

⁴⁵³ “Art. 44. [...] Parágrafo único. A reserva legal, assim entendida a área de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento), de cada propriedade, onde não é permitido o corte raso, *deverá ser averbada à margem da inscrição da matrícula do imóvel no registro de imóveis competente*, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento da área” (sem destaque no original).

⁴⁵⁴ Sobre a servidão ambiental, vide subseção 3.3.1.

⁴⁵⁵ “A responsabilidade de longa duração pressupõe a obrigatoriedade não apenas de o Estado adotar medidas de protecção adequadas mas também o dever de observar o princípio do nível de protecção elevado quanto à defesa dos componentes ambientais naturais. Embora a Constituição Portuguesa não consagre *expressis verbis* este princípio, ele vem servindo de parâmetro e de standard material no ordenamento jurídico da União Europeia (no âmbito do ambiente, da saúde, do emprego)” (CANOTILHO, José Joaquim Gomes, ob. cit., 2010, p. 14).

⁴⁵⁶ “Nota-se que a finalidade desse registro público eletrônico é interessante, pois busca, exatamente, a integração de todas as informações relativas ao meio ambiente, inclusive dispondo de recursos digitais, para

Porém, ao se desobrigar a averbação da Reserva Legal na matrícula do imóvel, acaba ocorrendo um retrocesso na legislação ambiental, pois suprime do Registro de Imóveis a produção obrigatória de uma informação ambiental juridicamente qualificada. Há, assim, uma diminuição do nível de proteção ambiental pela menor publicidade das informações concernentes à Reserva Legal, ferindo, por conseguinte, o princípio de vedação ao retrocesso. Esse princípio é fundamental para manter o equilíbrio ambiental inclusive para as futuras gerações, consoante ensinam Sarlet e Fensterseifer.⁴⁵⁷

Desse modo, apesar da retirada da obrigatoriedade de averbação da Reserva Legal na matrícula imobiliária, operada pelo Código Florestal, que instituiu um sistema eletrônico próprio para tal finalidade, identifica-se a necessidade dessa obrigatoriedade ser restaurada pela legislação. Isso porque o Registro de Imóveis é a entidade adequada para conferir ampla publicidade às situações jurídico-ambientais concernentes aos imóveis. Essa ampla publicidade é, por sua vez, dirigida não apenas para os particulares, em decorrência dos efeitos materiais da publicidade *erga omnes* típicas dos direitos reais, mas também dirigida aos Poderes Públicos, e em especial ao Poder Público Municipal. Esse poderia, com o auxílio das informações ambientais averbadas no Registros de Imóveis, não somente aprimorar a fiscalização do cumprimento das normas ambientais federais, mas também melhor planejar suas próprias políticas públicas urbanas, particularmente aquelas atinentes à elaboração e execução do Plano Diretor. Isso estimularia, por sua vez, o cumprimento da função socioambiental da propriedade imobiliária.

O cumprimento dessa função está alicerçado não apenas na existência de uma legislação que normatize a proteção ambiental dos espaços verdes (como é o caso da Reserva Legal), impondo deveres de abstenção de ocupação humana, impondo penalidades nos casos de destruição e determinando deveres de ampliação da publicidade da informação ambiental respectiva. É necessário que, além das leis, existam instrumentos jurídicos concretos de

monitoramento, planejamento ambiental e econômico dos imóveis rurais, além de mencionar uma questão atual de grande relevância no país: o combate ao desmatamento” (PRATA, Máira Araújo Machado Borges. Da (i) legalidade da averbação da reserva legal no cartório de registro de imóveis em face da Lei Federal nº 12.651/2012. *Ius Gentium*, v. 10, n. 5, 2014, p. 310).

⁴⁵⁷ “No caso especialmente da legislação ambiental que busca dar operatividade ao dever constitucional de proteção do ambiente, há que se assegurar a sua blindagem contra retrocessos que a tornem menos rigorosa ou flexível, não admitindo que voltem a ser adotadas práticas poluidoras hoje proibidas, assim como buscar sempre um nível mais rigoroso de proteção, considerando especialmente o déficit legado pelo nosso passado e um ‘ajuste de contas’ com o futuro, no sentido de manter um equilíbrio ambiental também para as futuras gerações. O que não se admite, até por um critério de justiça (equidade e solidariedade) entre gerações humanas, é que sobre as gerações futuras recaia integralmente o ônus do descaso ecológico perpetrado pelas gerações presentes e passadas” (SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago, ob. cit., 2017, p. 210).

planejamento sustentável, amparados cientificamente, que deem suporte à aplicação das leis. É somente a partir da conjugação desses dois instrumentos – lei, de um lado, e atos concretos de planejamento, de outro lado – que se poderá garantir o melhor cumprimento da função socioambiental da propriedade. Nesse sentido é o pensamento de Rech:

A garantia da função socioambiental de terras urbanas e rurais não é uma questão ideológica, mas científica, necessária, indispensável, de como fazer a coisa certa. É necessário que se construam leis inteligentes, que contenham normas de planejamento de políticas públicas sustentáveis.⁴⁵⁸

É dentro desse objetivo de melhor uso dos instrumentos de planejamento urbano que se insere a necessidade de restauração da hipótese normativa de obrigatoriedade de averbação da Reserva Legal na matrícula do imóvel. Isso permitiria à informação ambiental juridicamente qualificada contribuir para o aperfeiçoamento da elaboração e execução dos Planos Diretores, dentro de um viés de cooperação interinstitucional a aproximar, em caráter dialógico, cooperativo e integrativo, os Registros de Imóveis e os Municípios.

Um Plano Diretor inteligente e sociambientalmente responsável poderia, por exemplo, incluir a obrigatoriedade de preservação da Reserva Legal, sobretudo em face da criação de novos loteamentos urbanos, como apontam Mesquita e Rezende:

O poder público municipal, através do poder legiferante, poderá incluir no plano diretor e na legislação municipal a obrigatoriedade de preservação da Reserva Legal em face dos novos loteamentos, visto que são normas responsáveis pelo direcionamento dos investimentos públicos e privados voltados à produção do espaço urbano. O equilíbrio ambiental nos centros urbanos traduz o conceito de cidade sustentável, diretriz básica do nosso planejamento urbanístico.⁴⁵⁹

E é aqui que entra um dos fundamentos a nortear a restauração da hipótese normativa de obrigatoriedade de averbação da Reserva Legal na matrícula do imóvel: ao contrário do CAR, que constitui um sistema de cadastro administrativo, dentre tantos outros, de âmbito nacional, o Registro de Imóveis, além de constituir um sistema de registro de direitos, tem funcionamento descentralizado e capilarizado em todo o território nacional. Essas características dos Registros Imobiliários facilitam a gestão das informações ambientais, sobretudo por meio do compartilhamento de dados com os Municípios.

Além disso, alguns ajustes precisam ser feitos na legislação que trata de temas correlatos. No caso do reconhecimento extrajudicial da usucapião de imóvel rural, o registro da aquisição originária da propriedade é condicionado a determinados requisitos, dentre os quais

⁴⁵⁸ RECH, Adir Ubaldó, ob. cit., 2021, p. 129.

⁴⁵⁹ MESQUITA, Thaís Barros de; REZENDE, Elcio Nacur; ob. cit., 2019, p. 200.

não se inclui a exigência da prévia averbação da reserva legal na matrícula imobiliária, consoante se infere da leitura do inciso I do art. 416 do Provimento CNJ n° 149/2023 (na parte em que regulamenta o procedimento de usucapião extrajudicial).

Contudo, diante de tudo o que foi exposto no presente trabalho, é necessário modificar essa norma, para os fins de fazer incluir a exigência ora debatida. Desse modo, sugere-se a alteração do inciso I do art. 416 do Provimento n° 149/2023 do CNJ (que institui o Código Nacional de Normas do Foro Extrajudicial), que atualmente tem a seguinte redação:

Art. 416. O registro do reconhecimento extrajudicial da usucapião de imóvel rural somente será realizado após a apresentação:

I – do recibo de inscrição do imóvel rural no Cadastro Ambiental Rural – CAR, de que trata o art. 29 da Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012, emitido por órgão ambiental competente, esteja ou não a reserva legal averbada na matrícula imobiliária, fazendo-se expressa referência, na matrícula, ao número de registro e à data de cadastro constantes daquele documento; [...]⁴⁶⁰

Para a seguinte redação:

Art. 416. O registro do reconhecimento extrajudicial da usucapião de imóvel rural somente será realizado após a apresentação:

I – do recibo de inscrição do imóvel rural no Cadastro Ambiental Rural – CAR, de que trata o art. 29 da Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012, emitido por órgão ambiental competente, bem como do comprovante da prévia averbação da reserva legal na matrícula imobiliária, fazendo-se expressa referência, na matrícula, respectivamente, ao número de registro e à data de cadastro constantes daquele documento, bem como aos dados da averbação da reserva legal [...].⁴⁶¹

O objetivo é ampliar a segurança jurídica nas aquisições originárias de propriedade por meio da usucapião extrajudicial de áreas rurais, conferindo ampla publicidade a essa informação ambiental – reserva legal em imóvel rural – juridicamente qualificada pelo Registrador de Imóveis. Cumpre-se, assim, em prestígio ao princípio da vedação ao retrocesso em matéria ambiental, não apenas o objetivo constitucional de proteção do meio ambiente (CF, art. 225), mas também a norma internacional representada pelo ODS 15 da Agenda 2030 das Nações Unidas.⁴⁶²

⁴⁶⁰ Redação idêntica à que constava no inciso I do art. 19 do Provimento CNJ n° 65/2017 (que tratava do procedimento extrajudicial de usucapião, e que foi revogado pelo Provimento CNJ n° 149/2023, que manteve, entretanto, o teor das normas do revogado Provimento).

⁴⁶¹ Trata-se de uma modificação passível de realização por meio de um ato normativo infralegal – Provimento do CNJ, que modifique o Provimento n° 149/2023, portanto, de mais fácil realização do que se a mudança tivesse que passar pelo processo legislativo constitucional, de elaboração de uma lei federal ordinária (que será tópico da próxima subseção).

⁴⁶² No Brasil, trata-se de cumprir de modo específico a Meta Nacional 15.1.1: “até 2020, serão conservadas, por meio de sistemas de unidades de conservação previstas na Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), e outras categorias de áreas oficialmente protegidas como Áreas de Preservação

4.3.2 Notas fundamentadas de deferimento, em procedimentos de regularização fundiária, enviadas aos órgãos ambientais e Poderes Públicos

As ações e programas de políticas públicas voltadas para a defesa e proteção do meio ambiente interferem em diversas outras áreas da ação do Estado, incluindo-se o planejamento urbano. Não se pode pensar em executar políticas que garantam o direito a cidades sustentáveis, como preconiza o Estatuto da Cidade,⁴⁶³ sem pensar na questão ambiental, que é, aliás, uma preocupação central de diversos dispositivos desse Estatuto.⁴⁶⁴

Um dos instrumentos voltados a garantir não apenas o direito a cidades sustentáveis, mas também os direitos de propriedade e de moradia, é a regularização fundiária (Reurb).⁴⁶⁵ Na Reurb, a participação coordenada entre Estado, entes públicos e privados e sociedade civil é fundamental para a garantia de êxito no procedimento. Dentre esses atores, o Registro de Imóveis surge como instituição a assumir protagonismo no papel de oferecer segurança jurídica à regularização, como explicitado em subseção precedente desse trabalho.⁴⁶⁶

O Registro de Imóveis, ao ocupar a posição de ator central nos procedimentos administrativos de regularização fundiária, realizando a qualificação jurídica positiva para a regularização registral das propriedades imobiliárias afetadas pela Reurb, contribui para superar o problema das cidades informais. Esse problema, como afirma Rech, causa numerosos efeitos negativos em áreas urbanas, como “construções irregulares e favelas, excluindo grande parte da população que não consegue adquirir moradia em cidades legais, porque as leis urbanistas não são inteligentes e não contemplam a diversidade humana”.⁴⁶⁷

Permanente (APPs), Reservas Legais (RLs) e terras indígenas com vegetação nativa, pelo menos 30% da Amazônia, 17% de cada um dos demais biomas terrestres e 10% de áreas marinhas e costeiras, principalmente áreas de especial importância para biodiversidade e serviços ecossistêmicos, assegurada e respeitada a demarcação, regularização e a gestão efetiva e equitativa, visando garantir a interligação, integração e representação ecológica em paisagens terrestres e marinhas mais amplas” Vide: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods15.html> Acesso em 11 maio 2023.

⁴⁶³ Lei nº 10.257/2001, art. 2º, inciso I.

⁴⁶⁴ Vide, por exemplo, parágrafo único do art. 1º, incisos I, IV, VI (alínea “g”), VIII, XII, XIII, XIV, XVII do art. 2º, e alínea “c” do inciso III do art. 4º.

⁴⁶⁵ Lei nº 10.257/2001, art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...] XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

⁴⁶⁶ Vide segundo capítulo, subseção 3.3.3.

⁴⁶⁷ RECH, Adir Ubaldo, ob. cit., 2021, p. 85.

Trata-se, contudo, de uma atividade jurídica complexa, que contempla a necessidade de o Oficial Registrador avaliar o cumprimento, pelo projeto de Reurb, de aspectos inclusive de natureza ambiental, que é requisito previsto em lei.⁴⁶⁸ Há, portanto, no procedimento da Reurb, a produção, pelo Oficial Registrador, de uma informação ambiental juridicamente qualificada, uma vez que ele, através de um juízo qualificador positivo, confirma que o projeto de regularização fundiária cumpre todos os requisitos ambientais exigidos pela legislação.⁴⁶⁹

Deve-se, portanto, valorizar a atividade jurídica do Registrador nesse procedimento complexo, pela mesma razão que o ordenamento jurídico valorizou, no contexto da ampliação do protagonismo dessa serventia nos quadros da Justiça Multiportas brasileira, a mesma atividade no procedimento administrativo de usucapião, onde se prevê a necessidade de produção de uma nota fundamentada de deferimento.⁴⁷⁰ Essa valorização pode se dar por meio da exigência de lavratura de uma nota fundamentada de deferimento nos procedimentos de Reurb, com a sua consequente remessa à Prefeitura Municipal responsável pela execução do programa de regularização fundiária.

A produção e o respectivo envio das notas fundamentadas de deferimento dos Registros de Imóveis aos órgãos públicos municipais permitiriam a esses conhecer os fundamentos legais que levaram à implantação de programas de regularização fundiária. Isso poderia facilitar o planejamento de futuras ações da Administração Pública nesse tema. Por se tratarem de programas sociais chancelados pelo ordenamento jurídico, uma vez que atestam a legalidade do projeto pelas Serventias de Registros de Imóveis, poderiam as notas fundamentadas de deferimento servir de referência jurídica concreta para que o poder público planejasse e executasse políticas públicas adequadas de habitação, respeitando-se tanto o zoneamento urbanístico – sob o viés das áreas que podem ser ocupadas – quanto o zoneamento ambiental – isto é, das áreas que devem ser destinadas prioritariamente à preservação dos recursos naturais.

⁴⁶⁸ A Lei nº 13.465/2017, em seu art. 12 (modificado pela Lei nº 14.118/2021), prevê: “a aprovação municipal da Reurb corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária e, na hipótese de o Município ter órgão ambiental capacitado, à *aprovação ambiental*” (sem destaque no original).

⁴⁶⁹ Em tema de política urbana municipal, a qualificação registral também exerce um papel importante, inclusive quanto à análise de aspectos ambientais, no parcelamento do solo, como aponta Silva: “na Lei 6.766/79 (Lei do parcelamento do solo urbano), o Oficial do Registro de Imóveis, na sua atividade qualificadora (exame de legalidade) exerce um controle sobre o cumprimento da legislação urbana, inclusive sobre aspectos de natureza ambiental discriminados na Lei 6.766/79. Senão, vejamos: ‘art. 19. Examinada a documentação e encontrada em ordem, o Oficial do Registro de Imóveis encaminhará comunicação à Prefeitura e fará publicar, em resumo e com pequeno desenho de localização da área, edital do pedido de registro em 3 (três) dias consecutivos, podendo este ser impugnado no prazo de 15 (quinze) dias contados da data da última publicação’” (SILVA, Antonio Fernando Schenkel do Amaral e, ob. cit., 2021, p. 192).

⁴⁷⁰ Vide subseção 3.1.3 desse capítulo.

E tudo isso contribuiria para suprir uma lacuna constatada nos dias atuais, que é justamente a falta de políticas inteligentes no âmbito dos espaços urbanos. Como diz Rech:

A raiz da falta de políticas inteligentes e concretas de ocupação e desenvolvimento sustentável está na falta de instrumentos legais de planejamento e execução de políticas adequadas, e as consequências são conhecidas de toda a sociedade. Não haveria a necessidade de maiores preocupações com o meio ambiente, se já tivesse sido definido onde não se pode ocupar, tendo como instrumento o zoneamento ambiental e, de outra parte, que áreas podem ser ocupadas de forma sustentável, cujos instrumentos são o zoneamento urbanístico e o agrário.⁴⁷¹

E as políticas inteligentes perpassam necessariamente pela consideração de aspectos ambientais no desenvolvimento das cidades, sob a ótica da sustentabilidade. Outro não é o entendimento de Aparecido Júnior, que afirma que a busca pelas cidades sustentáveis – um dos pilares do Estatuto da Cidade – constitui a “síntese positiva de conteúdo jurídico constitucional acerca do direito urbanístico e do direito ambiental”.⁴⁷²

O problema é que o Direito Urbanístico brasileiro não tem enfrentado o problema do planejamento urbano-ambiental de modo adequado. No Brasil, as políticas públicas urbanísticas têm priorizado a ocupação urbana com caráter meramente lucrativo e competitivo, relegando a segundo plano a construção de uma racionalidade que preserve uma relação de fundo ecocêntrico com a natureza. Nesse sentido, Rech escreve:

Os projetos de nossas cidades, sem exceção, não priorizam a vida, a integridade humana, exatamente porque não constroem uma relação ética ecocêntrica com a natureza. O Direito Urbanístico não resolve o conflito entre meio ambiente urbano e meio ambiente natural, porque destrói as condições essenciais à qualidade de vida do homem, mas prioriza a ocupação urbana meramente lucrativa e competitiva.⁴⁷³

É dentro desse contexto de crise do Direito Urbanístico que entra o papel fundamental do Registro de Imóveis como potencial instrumento viabilizador de uma maior proteção ambiental em tema de regularização fundiária. Ao Registro de Imóveis é atribuída, no ordenamento jurídico, a missão de qualificar juridicamente o projeto de regularização fundiária elaborado pelo Município.⁴⁷⁴ Além disso, ele tem o poder de negar a regularização fundiária,

⁴⁷¹ RECH, Adir Ubaldó, ob. cit., 2021, p. 128-129.

⁴⁷² APPARECIDO JÚNIOR, José Antonio. **Propriedade urbanística e edificabilidade: o plano urbanístico e o potencial construtivo na busca das cidades sustentáveis**. Curitiba: Juruá, 2012, p. 57.

⁴⁷³ RECH, Adir Ubaldó, ob. cit., 2021, p. 68.

⁴⁷⁴ A atividade jurídica do Registrador de Imóveis se insere, assim, na categoria de “medidas jurídicas” a que alude o *caput* do art. 9º da Lei nº 13.465/2017 (“ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”).

caso identifique desconformidade da atuação municipal com as normas do ordenamento jurídico, a teor do que prescreve o parágrafo único do art. 42 da Lei nº 13.465/2017:

Art. 42. [...] Parágrafo único. Em caso de recusa do registro, o oficial do cartório do registro de imóveis expedirá nota devolutiva fundamentada, na qual indicará os motivos da recusa e formulará exigências nos termos desta Lei.⁴⁷⁵

O que o Registrador de Imóveis visa não é apenas a chancela jurídica da conformidade do projeto de regularização fundiária com as normas urbanísticas que a regulam. Ele visa, em última análise, o próprio cumprimento da função socioambiental da propriedade imobiliária, função essa que, na prática, não funciona, como afirma Rech:

E a função socioambiental da propriedade urbana, garantida pela Constituição Federal, no seu art. 225, na prática não funciona, pois, em nome de um conceito equivocado de desenvolvimento, que tem como plataforma de planejamento o econômico e não o ambiente natural, se ignora a necessidade de uma relação ética e de convivência com a natureza.⁴⁷⁶

O desenvolvimento econômico precisa, assim, andar lado a lado com o desenvolvimento ambiental e também o desenvolvimento social, a fim de que haja sustentabilidade nas ações tanto dos Poderes Públicos – por meio do foco em programas de Estado, e não meramente de governo – quanto da sociedade. Busca-se, assim, atingir a sustentabilidade em todas as suas dimensões: social, econômica e ambiental, de modo a beneficiar não apenas os seres humanos, mas também a natureza, dentro de uma perspectiva biocêntrica de construção das políticas públicas, como, aliás, preconizado por Calgaro e Hermany.⁴⁷⁷

Rech enfatiza a necessidade de se trabalhar, no contexto do planejamento urbano-ambiental das cidades brasileiras, com um zoneamento urbanístico inteligente, que é, segundo o autor: “o princípio-base que deve tutelar a diversidade, a sustentabilidade e os direitos fundamentais e sociais de quem vive na cidade”.⁴⁷⁸ As cidades inteligentes precisam, além de priorizarem, no entender de Vanin e Reck, o interesse público como preocupação essencial da

⁴⁷⁵ A redação desse dispositivo está inclusive mais completa que a do art. 198 da LRP, que trata do mesmo assunto (“se houver exigência a ser satisfeita, ela será indicada pelo oficial por escrito, dentro do prazo previsto no art. 188 desta Lei e de uma só vez, articuladamente, de forma clara e objetiva, com data, identificação e assinatura do oficial ou preposto responsável”). No procedimento de regularização fundiária, a lei exige do registrador, em caso de recusa ao registro, não apenas as exigências a serem cumpridas, mas também a explicitação dos fundamentos do indeferimento.

⁴⁷⁶ RECH, Adir Ubaldo, ob. cit., 2021, p. 85.

⁴⁷⁷ “Observa-se a importância da sustentabilidade interligada nas várias esferas da sociedade, permitindo que ela seja implementada como um direito fundamental, acessível a todos, indistintamente. A sustentabilidade, vista como um direito fundamental, admite que as ações e a tecnologia sejam utilizadas em prol de todos, seres humanos e não-humanos, como no caso do meio ambiente” CALGARO, Cleide; HERMANY, Ricardo, ob. cit., 2021, p. 154).

⁴⁷⁸ RECH, Adir Ubaldo, ob. cit., 2021, p. 87.

ação estatal,⁴⁷⁹ respeitar o fluxo normal da natureza e do meio ambiente, de acordo com Rech: “a cidade não pode artificializar ou criar comportamentos contrários à natureza humana”.⁴⁸⁰ O conteúdo das normas jurídicas ambientais deve, assim, ser interdisciplinar, aberto e receptivo aos saberes provenientes de outras ciências, como afirma Carreño.⁴⁸¹

O planejamento urbano precisa preservar os recursos naturais existentes nas cidades. Para o cumprimento desse objetivo, a informação ambiental juridicamente qualificada, produzida pelo Registro de Imóveis como decorrência – como é o caso versado na presente subseção – de um procedimento de regularização fundiária, pode fornecer um rico material de cunho técnico-jurídico à Municipalidade. Ademais, esse material pode atenuar os riscos ocasionados pela assimetria de informações na elaboração de políticas públicas, tornando-as, portanto, mais eficientes para a concretização do interesse público que deve nortear as políticas de planejamento urbano. Considerando, assim, os fundamentos jurídicos explicitados nessa subseção, sugere-se que a redação do *caput* do art. 44 da Lei nº 13.465/2017, que atualmente tem o seguinte conteúdo:

Art. 44. Recebida a CRF, cumprirá ao oficial do cartório de registro de imóveis prenotá-la, autuá-la, instaurar o procedimento registral e, no prazo de quinze dias, emitir a respectiva nota de exigência ou praticar os atos tendentes ao registro.

Para a seguinte redação:

Art. 44. Recebida a CRF, cumprirá ao oficial do cartório de registro de imóveis prenotá-la, autuá-la, instaurar o procedimento registral e, no prazo de quinze dias, emitir a respectiva nota de exigência ou praticar os atos tendentes ao registro, emitindo, nesse último caso, a respectiva nota fundamentada de deferimento, com o imediato envio dessa nota ao Município, no prazo de 5 (cinco) dias.

Dessa forma, estar-se-ia, a um só tempo, (a) prestigiando a qualificação registral em simetria com o tratamento que o direito positivo conferiu à qualificação registral no procedimento de usucapião extrajudicial;⁴⁸² (b) ampliando o contributo do Registro de Imóveis às ações estatais de defesa e proteção do meio ambiente. Isso ocorre porque a decisão que defere

⁴⁷⁹ “Não se pode aceitar, a partir de uma observação jurídica, um conceito de cidade inteligente que não traga consigo o interesse público como preocupação última de ação governamental, o que tem relação direta com um agir do Estado em benefício da coletividade. No mesmo sentido, de observância básica, são os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, indispensáveis na execução de qualquer ação pública” (VANIN, Fabio Scopel; RECK, Janriê Rodrigues, ob. cit., 2021, p. 64).

⁴⁸⁰ RECH, Adir Ubaldo, ob. cit., 2021, p. 77.

⁴⁸¹ “Se busca enfatizar que la búsqueda de la racionalidad y de la objetividad en una disciplina jurídica como la ambiental tiene que tener en cuenta necesariamente los condicionantes provenientes de las otras ciencias que estudian el medio físico, sus componentes e interacciones, así como el factor social” (CARREÑO, Santiago M. Álvarez. El Derecho Ambiental entre la Ciencia, la Economía y la Sociología: reflexiones introductorias sobre el valor normativo de los conceptos extrajudiciales. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, n. 10, n. 1, 2019, p. 19).

⁴⁸² Vide subseção 4.1.3.

o pedido de registro do projeto de regularização fundiária consubstancia juízo positivo de cumprimento da legislação ambiental pelo Poder Público municipal.⁴⁸³

Além disso, as estruturas normativas que incluem os Registros de Imóveis na participação democrática da gestão da cidade podem fomentar o Poder Público a elaborar políticas públicas mais condizentes com a proteção ambiental. Como se viu no decorrer dessa subseção, há uma necessidade normativa de interações entre Poder Público Municipal e Registro de Imóveis quanto aos programas de regularização fundiária urbana. Como o uso dos instrumentos de política urbana, previstos no art. 4º do Estatuto da Cidade, dependem, em boa parte, de uma atuação do Registro de Imóveis, sugere-se a modificação do § 3º do art. 4º do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), a fim de inserir o Registro de Imóveis na discussão pública sobre a gestão democrática da cidade. Esse dispositivo legal teria, então, a seguinte redação:

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

[...]

§ 3º. Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos, entidades da sociedade civil e Registros de Imóveis.

A inserção do Registro de Imóveis na gestão democrática da cidade contribuiria principalmente para fornecer subsídios atinentes à segurança jurídica das políticas públicas, quanto a aspectos ligados ao planejamento urbano que interfiram no direito de propriedade dos cidadãos habitantes do Município, inclusive quanto a aspectos ambientais.

E é dentro desse propósito de ampliação do raio de atuação ambiental do Registro de Imóveis visando a corrigir assimetrias de informação, que possam comprometer a efetividade de políticas públicas ambientais, que será abordada a sugestão contida na próxima subseção. Ela tratará da averbação de atos de conteúdo ambiental na matrícula imobiliária.

4.3.3 Averbação de atos de conteúdo ambiental na matrícula imobiliária

⁴⁸³ Nada impede que essa obrigatoriedade de emissão de notas fundamentadas de deferimento aos órgãos públicos municipais também possa se estender a outros procedimentos em que há estreita participação do Registro de Imóveis no planejamento urbano das cidades, como é o caso da Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/1979).

O Registro de Imóveis titulariza, mediante delegação constitucional do Poder Público,⁴⁸⁴ serviço público em cujo cerne está a realização de atividade jurídica visando à garantia da inviolabilidade do direito de propriedade imobiliária. Para o desempenho de tal atividade, ele realiza, na matrícula imobiliária, atos jurídicos destinados a prover, seja a constituição, declaração, modificação ou transferência de direitos reais, mediante o registro *stricto sensu*, seja a necessidade de divulgar publicamente situações jurídicas importantes relacionadas ao imóvel, por meio de atos de averbação.

Para além de outorgar a segurança jurídica às relações sociais envolvendo o direito de propriedade, a publicidade conferida pela inscrição na matrícula confere caráter *erga omnes* aos direitos subjetivos atrelados ao direito de propriedade. Ora, se a informação, uma vez inscrita no fôlio real, se torna pública, o corolário disso é que toda a coletividade passa a ter direito de acessá-la – direito de acesso à informação registral –, consoante o magistério de Bottega.⁴⁸⁵

O Registrador de Imóveis atua, assim, como autêntico guardião da segurança jurídica que envolve a aquisição do direito de propriedade imobiliária (CC, art. 1.245).⁴⁸⁶ Considerando que a propriedade deve cumprir a sua função socioambiental (CC, art. 1.228, § 1º),⁴⁸⁷ como consectário lógico compete ao Registrador, dentro de suas atividades jurídicas, qualificar a informação ambiental. Essa informação, uma vez inscrita na matrícula imobiliária, não apenas confere segurança jurídica aos particulares, mas também disponibiliza ao Poder Público instrumentos aptos a viabilizar um melhor planejamento de ações estatais de cunho ambiental. Portanto, dentro do recorte temático no qual se encontra inserida a presente pesquisa, a

⁴⁸⁴ CF, art. 236: os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por *delegação* do Poder Público (sem destaque no original).

⁴⁸⁵ “Dar publicidade aos atos de registro é elemento nuclear do serviço registral imobiliário, pois é a partir dela que se cria a ficção de que o fato jurídico registrado é de conhecimento e oponível contra todos. Diante disso, tem-se que, se a cognoscibilidade geral derivada da publicidade substitui o conhecimento efetivo do direito inscrito e os efeitos jurídicos produzem-se mesmo que o conhecimento de fato não ocorra, a presunção ficta de conhecimento, como consequência da publicidade, gera aos terceiros o direito de conhecer o conteúdo dos registros. Em outras palavras, se a publicidade gera presunção de conhecimento de terceiros a respeito dos fatos jurídicos registrados, impõem-se que, ao mesmo tempo, ‘nasça’ aos terceiros que sofrem os efeitos da publicidade, o direito de acesso às informações registrais” (BOTTEGA, Jéverson Luís, ob. cit., 2022, p. 58).

⁴⁸⁶ “Art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis.” Melo afirma: “do ponto de vista normativo, o Registro de Imóveis é dotado de elementos suficientes para desempenhar a função de guardião do direito de propriedade” (MELO, Marcelo Augusto Santana de, ob. cit., 2023, p. 272).

⁴⁸⁷ “Art. 1.228. [...] § 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas”.

disponibilização da informação ambiental juridicamente qualificada no fôlio real é o primeiro passo para a concretização de uma ação estatal ambiental mais proativa.

Sobre o assunto, Stifelman defende a possibilidade de averbação de informações relativas a passivos ambientais com fulcro no art. 246 da LRP.⁴⁸⁸ Barreiros, por seu turno, diz que, quanto maior for a amplitude de inserção de informações ambientais na matrícula do imóvel, mais favorecida será a formação de uma consciência ambiental.⁴⁸⁹

Contudo, o problema, nesse tema, reside nos limites dessa qualificação registral, uma vez que, em virtude do princípio da legalidade, o Registrador fica limitado a uma atuação que encontre respaldo em lei. A legislação ambiental, no Brasil, não favorece uma atuação eficiente do Registrador de Imóveis quanto à produção da informação ambiental juridicamente qualificada, por uma série de fatores, muitos dos quais já abordados anteriormente.⁴⁹⁰

Dentre esses fatores, cita-se, como uma dos principais adversidades a uma maior tutela ecológica por meio do Registro de Imóveis, a falta de uniformidade nacional a respeito dos atos passíveis de registro ou averbação na matrícula do imóvel. Como a atuação das serventias extrajudiciais – não apenas a dos Registros de Imóveis, mas a de todas as demais serventias reguladas pela Lei nº 8.935/1994 – é disciplinada, em grande parte, pelos Tribunais de Justiça, por meio, por exemplo, dos Códigos de Normas do Foro Extrajudicial editados em cada uma das unidades da Federação, tem-se, como resultado, uma multiplicidade de normas.⁴⁹¹ Essas normas nem sempre atuam na mesma direção, com o risco de provocar desigualdade de tratamento jurídico sobre semelhantes situação de fato, vulnerando, dessa forma, o princípio constitucional da isonomia. Para o tema ora em comento, isso significa que as informações

⁴⁸⁸ “O art. 217 da Lei 6.015/1973 autoriza qualquer pessoa interessada a provocar a averbação, sendo que ao Ministério Público, como órgão legitimado à tutela dos interesses difusos e coletivos, também é conferida tal faculdade quando presente o interesse público na averbação de circunstâncias subjetivas ou objetivas que influenciem a propriedade imobiliária. [...] O rol dos atos passíveis de ingresso no registro de imóveis através da averbação é meramente exemplificativo, conforme se conclui pela simples leitura do art. 167, c/c o art. 246, ambos da Lei 6.015/1973, sendo que, quanto maior a concentração de informações no registro de imóveis, maior será a proteção dos terceiros interessados e do meio ambiente (STIFELMAN, Anelise Grehs. O registro de imóveis e a tutela do meio ambiente. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 69, jul.-dez. 2010, p. 337).

⁴⁸⁹ “A inscrição dos saberes ambientais a partir da propriedade imobiliária limitada pela respectiva matrícula induz a formação de consciência ambiental e panoptismo, instrumentaliza uma geografia da verdade, uma genealogia dos problemas ambientais favorecendo a implantação de uma medicina imobiliária através do diálogo com as demais fontes das ciências ambientais” (BARREIROS, Alexandre Augusto de Paiva. Registro de imóveis e a microfísica da publicidade ambiental. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 75, jul.-dez. 2013, p. 201).

⁴⁹⁰ Vide segundo capítulo, subseções 3.3.2 e 3.3.4.

⁴⁹¹ Sobre o tema, o CNJ tem se esforçado para facilitar a disciplina normativa das serventias extrajudiciais, como, por exemplo, através da edição do Provimento nº 149/2023, que instituiu o Código Nacional de Normas do Foro Extrajudicial.

ambientais que são regulamentadas em um Estado-membro da Federação como passíveis de averbação no fôlio real, em outras não o são.⁴⁹²

No direito positivo brasileiro, desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004, o Conselho Nacional de Justiça tem exercido o papel de instância reguladora e uniformizadora da atividade notarial e registral, no exercício de sua missão constitucional de fiscalizar e normatizar o Poder Judiciário quanto aos atos praticados por seus órgãos (art. 103-B, § 4º, I, II e III, da Constituição Federal). Dentro da estrutura normativa do CNJ, compete à Corregedoria Nacional de Justiça expedir provimentos e outros atos normativos destinados ao aperfeiçoamento das atividades dos serviços notariais e de registro (art. 8º, X, do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça).

Quanto à matéria ambiental, em 2019, foi instaurado, no âmbito do CNJ (mais especificamente na Corregedoria Nacional de Justiça) o Pedido de Providências (PP) nº 0004214-97.2019.2.00.0000. Por meio desse PP, pretende-se a regulamentação das repercussões socioambientais no Registro de Imóveis. Na doutrina, Castelar e Lacerda apontam vários dados ambientais que poderiam ser publicitados nas matrículas imobiliárias, mediante averbação:

A publicidade da existência de floresta plantada e do contrato particular de compra e venda de árvores seria essencial para a salvaguarda da oponibilidade a terceiros ao longo do tempo. A publicidade de espaços especialmente protegidos e de unidades de conservação é relevante para que a proteção realmente ocorra e seja respeitada. As unidades de proteção integral, as reservas biológicas, os parques nacionais não são comumente objeto de averbação e da publicidade no Registro de Imóveis. E o que falar das áreas de preservação permanente da Lei nº 12.651/2012? Elas têm a *função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas*. Mas quem protege a sua publicidade e garante a sua preservação?⁴⁹³

O referido Pedido de Providências ainda está em trâmite no CNJ, sendo que a última decisão prolatada, em julho de 2023, determinava o encaminhamento dos autos à Comissão Permanente de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 2030, para emissão de parecer acerca do tema.⁴⁹⁴

⁴⁹² Essa situação foi bem diagnosticada no trabalho desenvolvido por FERRI, Caroline Feliz Sarraf; MIRON, ob. cit., 2021, p. 11-47.

⁴⁹³ FARIA, Bianca Castellar de; LACERDA, Naurican Ludovico. A necessidade de preservação de dados ambientais relevantes por meio da publicidade registral imobiliária. **Atuação: Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense**, p. 197, com destaque no original.

⁴⁹⁴ Despacho monocrático em que consta, na parte final: “a fim de subsidiar futura decisão da Corregedoria Nacional, designo a Juíza Rafaela Santos Martins da Rosa para emissão parecer acerca do tema, na qualidade de colaboradora da Comissão Permanente de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento

Espera-se que o CNJ, por meio desse PP, regulamente a matéria, em face da multiplicidade de Códigos de Normas Estaduais que apresentam, muitas vezes, regulamentações distintas. É indispensável que haja uma regulamentação nacional unificada, que ficaria a cargo, segundo Ferri e Miron, do Conselho Nacional de Justiça:

Novamente, registra-se a relevância estratégica da regulação nacional da matéria, tendo em vista que a atuação dos órgãos de proteção ao meio ambiente clama por previsibilidade e por uniformização nacional, visto a dificuldade de operar com requisitos diversos e com possibilidades também divergentes em cada unidade da federação. O regramento do CNJ contribuirá para a efetividade e a eficiência da atuação dos agentes relacionados e para o aperfeiçoamento de prisma tão sensível do direito registral imobiliário.⁴⁹⁵

As preocupações em torno da necessidade de uma legislação ambiental nacionalmente unificada, aliás, têm sido a tônica da doutrina ambiental brasileira nos últimos anos. Antunes, por exemplo, ao analisar o papel do federalismo cooperativo brasileiro em matéria ambiental, e diante da multiplicidade – e até sobreposição – de competências administrativas e legislativas em torno do meio ambiente, assinala: “parece-nos razoável entender que a melhor opção para uma gestão pública sustentável do meio ambiente seja a adoção de legislação centralizada na União, com a descentralização da gestão”.⁴⁹⁶

O mesmo entendimento, com as adaptações necessárias, pode ser aplicado, por analogia, na regulamentação dos registros e averbações ambientais na matrícula imobiliária. Admite-se como razoável a interpretação de que haja a adoção de uma legislação centralizada por meio do Conselho Nacional de Justiça, que tem a atribuição constitucional de atuar na regulamentação dos serviços notariais e de registro, por força de expressa disposição constitucional (CF, art. 103-B, § 4º, inciso I).

Porém, pensa-se que a melhor solução para a questão passa pela necessidade de modificação da própria Lei de Registros Públicos. Isso em razão da maior estabilidade da legislação federal, quando analisada frente às regulamentações infralegais via CNJ. A regulamentação por meio de uma lei federal teria, além disso, uma legitimidade democrática que falta ao CNJ, uma vez que seria fruto das discussões travadas no âmbito do Parlamento,

Sustentável e da Agenda 2030 (Portaria Presi n. 104 de 14/4/2023). Aguarde-se em secretaria a juntada do parecer, a ser determinada em processo SEI instaurada para esse fim” (CNJ, **PP nº 0004214-97.2019.2.00.0000**, Cons. Salise Sanchotene, 2023).

⁴⁹⁵ FERRI, Caroline Feliz Sarraf; MIRON, Rafael Brum, ob. cit., 2021, p. 16.

⁴⁹⁶ ANTUNES, Paulo de Bessa, ob. cit., 2019, p. 86.

por meio de representantes eleitos pelo povo, diferente da forma de composição dos integrantes do CNJ, que se dá por meio de indicações políticas sem participação do povo.⁴⁹⁷

Assim, não obstante seja positiva, para a proteção ambiental, a regulamentação que se pretende criar por meio do PP n° 0004214-97.2019.2.00.0000, unificando, em território nacional, as averbações de caráter ambiental, a medida mais benéfica à tutela ecológica é a modificação em lei federal. Isso porque a lei federal, produto de atividade típica do Poder Legislativo (Congresso Nacional), tem uma maior legitimidade democrática, é mais estável e menos sujeita a modificações do que a normatização infralegal, ainda que essa última ocorra na esfera nacional, a cargo do CNJ. Corrobora para a defesa desse argumento, ainda, o princípio do nível mais elevado de proteção ambiental, que é alcançado quanto mais vigorosa for a legislação ambiental. Prieur, comentando sobre esse princípio no contexto do Direito Internacional do Meio Ambiente, diz:

Dentro das cláusulas de compatibilidade entre as distintas convenções internacionais, a preferência será dada ao mais elevado nível de proteção ambiental. [...] Busca-se dar preferência ao sistema mais protetor e, assim, privilegiar sempre o nível mais elevado de proteção ambiental. Resulta, daí, necessariamente, um privilégio dado à não regressão.⁴⁹⁸

No mesmo sentido é o entendimento de Canotilho, para quem o Estado tem o dever jurídico de “observar o princípio do nível de proteção elevado quanto à defesa dos componentes ambientais naturais”.⁴⁹⁹ Um nível mais elevado de proteção envolve construções normativas mais resistentes no tempo, o que, no caso sob análise, aponta para uma regulamentação que seja fruto de ação do Parlamento (Congresso Nacional), por meio do devido processo constitucional de elaboração das leis federais, e não por meio de simples normatização infralegal a cargo de um órgão do Poder Judiciário (CNJ).⁵⁰⁰

⁴⁹⁷ Vide CF, art. 103-B, incisos I a XIII.

⁴⁹⁸ PRIEUR, Michel. O princípio da proibição de retrocesso ambiental. Trad. de José Antônio Tietzmann e Silva. **O princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Brasília: Senado Federal, 2012, p. 27-30.

⁴⁹⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes, ob. cit., 2010, p. 14.

⁵⁰⁰ O princípio do nível mais elevado de proteção ambiental encontra-se estreitamente relacionado ao princípio da não regressão ambiental. Machado informa que esse último princípio foi definido, no plano legislativo, de forma inovadora, por meio de uma lei francesa de 2016. Essa lei tratava da reconquista da biodiversidade, da natureza e das paisagens, prescrevendo que: “a proteção do meio ambiente, assegurada pelas disposições legislativas e regulamentares relativas ao meio ambiente, só pode ser objeto de uma melhoria constante, levando-se em conta os conhecimentos científicos e técnicos do momento” (MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 29 ed. São Paulo: JusPodivm, 2023, p. 112). Encontra-se, também, ligado ao dever de uma progressiva realização dos direitos ambientais, que encontra suporte normativo no Pacto Internacional dos Direitos Econômico, Sociais e Culturais, de 1966. A esse respeito, vide SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago, ob. cit., 2011, p. 24-27.

Apoiado, assim, nesses fundamentos jurídicos, sugere-se a modificação da Lei Federal nº 6.015/1973, para o acréscimo de hipóteses legais de averbação de conteúdo ambiental na matrícula do imóvel:

Art. 167. No Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos:

I – o registro:

[...]

II – a averbação:

[...]

37. das áreas e águas contaminadas;

38. do auto de infração ambiental;

39. de certidão de distribuição de ações judiciais de reparação por dano ambiental;

40. de termo de ajustamento de conduta, inquérito civil público ou outras peças no curso de investigação ambiental promovida pelo Ministério Público ou Defensoria Pública;

41. dos espaços territoriais especialmente protegidos aludidos na Lei nº 9.985/2000;

A adição dessas cinco novas hipóteses é feita em coerência com a linha argumentativa exposta na subseção 3.3.4 do segundo capítulo desse trabalho, de modo a contemplar uma proteção mais efetiva, estável e permanente do que a mera regulamentação via ato normativo infralegal. Além disso, a averbação de atos de conteúdo ambiental não é estranha à própria Lei de Registros Públicos, uma vez que ela já contém hipóteses legais dessa natureza no mesmo art. 167, II, números 23⁵⁰¹ e 36.⁵⁰²

O estímulo à divulgação pública de informações, como o que ora se propõe – mais especificamente, a divulgação pública de informações ambientais na matrícula de imóvel – também é uma alternativa defendida por Thaler⁵⁰³ e Sunstein, mas no âmbito dos mercados financeiros e dos riscos associados aos produtos de investimentos. Os referidos autores escrevem:

Os legisladores precisam tomar medidas para ajudar as pessoas a lidar com a complexidade, resistir à tentação e evitar que as influências sociais as induzam ao erro. [...] Uma abordagem mais recomendável seria aumentar os níveis de transparência e estimular a divulgação pública de informações. Os legisladores podem reduzir a chance de uma tragédia no futuro forçando todos os envolvidos a facilitar a

⁵⁰¹ Averbação de servidão ambiental (examinada na subseção 3.3.1).

⁵⁰² Processo de tombamento de bens imóveis (examinada no item 3.3.4.1).

⁵⁰³ Assim, como Ostrom (referenciada anteriormente nesse trabalho), Thaler também ganhou o Prêmio Nobel de Economia. Tal se deu no ano de 2017, por suas contribuições para a economia comportamental.

compreensão dos verdadeiros riscos dos produtos complicados que estão negociando.⁵⁰⁴

De igual modo, a imposição de inscrição na matrícula da maior quantidade possível de informações ambientais também traria benefícios à sociedade, sob um duplo viés. Por um lado, reduziria os riscos de políticas públicas ambientais mal dimensionadas, que não espelhassem a realidade ecológica dos bens imóveis. E, por outro lado, também contribuiria para a diminuição dos custos de transação dos agentes econômicos privados, uma vez que todas as informações ambientais relevantes para a entabulação dos negócios já estariam gravadas na matrícula do bem imóvel.

A informação ambiental é, assim, um elemento que desempenha papel central na gestão não somente das atividades registradas a cargo dos Registros de Imóveis, mas também das próprias políticas públicas ambientais a cargo do Estado. Ela representa o ponto nodal de ligação entre o Sistema Brasileiro de Registros Públicos e o Sistema Nacional do Meio Ambiente. A implementação desse direito-dever não se presta apenas como garantia do cidadão e da sociedade, mas também como forma de tutelar a própria natureza, como o STJ deixou assentado ao julgar o IAC nº 13.⁵⁰⁵

O direito de acesso à informação, por outro lado, não pode ser visto apenas sob a ótica do Poder Público, mas sim de modo sistêmico e integrado, abarcando também sua efetivação por parte do cidadão. Nesse contexto, a informação ambiental constitui elemento basilar para que a gestão das políticas ambientais se dê com os atributos da publicidade e da transparência, consoante o magistério de Steinmetz, Arnold e Tavares:

É notório que a Administração Pública é a maior detentora de informações, de modo que deve promover com transparência a ampla divulgação das informações ambientais de interesse público. A informação não apenas permite ao cidadão participar ativamente nas questões decisórias, como também contribui para evitar danos ainda maiores em casos de desastres ambientais em curso.⁵⁰⁶

⁵⁰⁴ THALER, Richard; SUNSTEIN, Cass. **Nudge: como tomar melhores decisões sobre saúde, dinheiro e felicidade**, 2019, p. 281.

⁵⁰⁵ Da fundamentação desse acórdão, destaca-se o seguinte trecho: “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” (STJ, **REsp nº 1.857.908**, rel. Min. Og Fernandes, p. 30). Sobre a necessidade de se adotar uma pré-compreensão ecocêntrica na proteção ambiental estatal no Brasil e na América Latina, vide CALGARO, Cleide; REATO, Talissa Trucolo; STEINMETZ, Wilson Antônio, ob. cit., set.-dez. 2020, p. 123-141.

⁵⁰⁶ STEINMETZ, Wilson Antônio; ARNOLD, Cláudia de Moraes; TAVARES, Elisa Goulart, ob. cit., 2018, p.

Seguindo essa linha de raciocínio, além da informação ambiental estar devidamente averbada na matrícula do imóvel, ela deve também, para os fins de subsidiar políticas públicas ambientais, contar com eficientes mecanismos de transmissão do Registro de Imóveis à Administração Pública. É o que se abordará na próxima subseção.

4.3.4 Comunicação dos registros e averbações em matéria ambiental aos órgãos públicos diretamente interessados

Viu-se, no primeiro capítulo, que a informação, em termos etimológicos, além de representar um conjunto de conhecimentos acumulados sobre certo tema, origina o ato de informar, que implica, de seu turno, em transmissão de conhecimento. A informação, portanto, está estreitamente atrelada a um ato de interlocução intersubjetiva, ou seja, a um ato de comunicação.

A informação, projetada sobre a esfera do meio ambiente, reveste a natureza de informação ambiental, assumindo uma importante posição no marco dos direitos fundamentais da pessoa humana. A informação ambiental é o primeiro pilar da denominada tríade dos direitos ambientais procedimentais, sem o qual os demais direitos componentes dessa tríade – participação pública na tomada de decisões ambientais e acesso à justiça ambiental – não se concretizariam, de acordo com o já examinado magistério de Sampaio.⁵⁰⁷

Porém, a informação ambiental pode ser visualizada não apenas enquanto direito fundamental do cidadão e da sociedade, mas também enquanto dever instrumental do Estado, sobretudo no campo das ações e políticas públicas ambientais, como bem afirmam Steinmetz *et al.*⁵⁰⁸ Surge, nesse campo, o paradigma da cooperação pública aberta a exigir uma atuação integrada, harmônica e colaborativa dos entes públicos visando à tutela do bem ambiental, constitucionalmente protegido no ordenamento jurídico interno.⁵⁰⁹ O compartilhamento das informações é elemento vital para o aprimoramento das políticas públicas, consoante escrevem

11.

⁵⁰⁷ SAMPAIO, Izabel Cristina da Silva, *ob. cit.*, 2013, p. 14252.

⁵⁰⁸ “No que toca especialmente ao Estado-Administração, há um dever de transmitir informação de que tenha posse. Geralmente, a Administração Pública é a primeira a receber informações, e a transmissão do conteúdo pelo ente público deve obedecer a máxima publicidade” (STEINMETZ, Wilson Antônio; ARNOLD, Cláudia de Moraes; TAVARES, Elisa Goulart, *ob. cit.*, 2018, p. 10).

⁵⁰⁹ A cooperação é exigida como fundamento da atuação estatal ambiental não apenas no direito interno brasileiro, mas também no âmbito do direito internacional. Vide, a propósito, os arts. 77 e 78 da Lei nº 9.605/1998.

Varella *et al.*: “na formulação de políticas, o compartilhamento de dados entre diferentes órgãos e entidades públicas permite melhor conhecimento da realidade sobre a qual o Estado tenciona agir”.⁵¹⁰

O agir dos Poderes Públicos, porém, deve ser feito de modo inteligente, principalmente no caso da elaboração das leis. Isso porque existe um problema crônico em nosso país derivado da falta de uso da lei como instrumento de planejamento, como bem afirma Rech:

Em nenhuma Secretaria de Planejamento de nosso País, há uma divisão ou setor que tenha a finalidade de estudar e adotar permanentemente leis como instrumentos de planejamento, exatamente porque, na nossa cultura de gestão pública, a lei não é tida como ferramenta de planejamento, contrariando o que determina a própria CF/88, no seu art. 37, violando o Estado Democrático de Direito.⁵¹¹

Refletiu-se, na subseção imediatamente antecedente a esta, sobre a importância de ampliação normativa das informações ambientais publicizadas na matrícula imobiliária. Essa ampliação, que deve ocorrer preferencialmente por meio de lei federal, e não por meio de ato infralegal, por conta do princípio do nível mais elevado de proteção ambiental, é relevante não apenas pelos benefícios oferecidos para as relações privadas envolvendo o direito de propriedade, ou seja, para a coletividade em geral, em termos de segurança jurídica. Ela também é relevante para o Poder Público, que, de posse das informações gravadas na matrícula do imóvel, terá um melhor conhecimento da realidade física das propriedades imobiliárias e, assim, pode melhor subsidiar suas ações e programas ambientais.⁵¹²

Não basta, porém, que a informação ambiental juridicamente qualificada pelo labor técnico-intelectual do Oficial Registrador se encontre publicizada na matrícula do imóvel, para fins de subsidiar as ações e programas estatais de defesa e proteção do meio ambiente, objeto da presente pesquisa. É necessário construir reflexões críticas sobre as possibilidades dessa informação ser devidamente transmitida aos órgãos públicos com eficiência, celeridade e integridade, a fim de que esses tenham condições de melhor qualificar suas ações e programas ambientais, como afirmam Sarlet e Fensterseifer.⁵¹³

⁵¹⁰ VARELLA, Marcelo Dias *et al.*, ob. cit., 2017, p. 582. Esses autores destacam o papel central do Poder Executivo nas ações envolvendo dados compartilhados, dizendo que o Poder Executivo “tem como objetivo ampliar a confiabilidade e interoperatividade das informações prestadas” (idem, *ibidem*).

⁵¹¹ RECH, Adir Ubaldo, ob. cit., 2021, p. 135.

⁵¹² Princípio do espelho (ou *mirror principle*), que enuncia que as informações descritas na matrícula do imóvel devem ser um espelho do que ocorre na base física da propriedade imobiliária (TORRES, Marcelo Krug Fachin. A publicidade no sistema registral imobiliário. **Revista de Direito Imobiliário**, n. 72, jan.-jun. 2012, p. 216). Tal princípio se manifesta, por exemplo, na necessidade de averbação de uma construção (p.ex., uma casa ou prédio) sobre um terreno; averbação de uma Reserva Legal; averbação da situação de contaminação de área etc. A descrição da situação fática deve estar contida na informação jurídica a respeito do imóvel.

⁵¹³ “O aperfeiçoamento de um sistema integrado e cooperativo de informação segura e atualizada e de gestão em

Assim, é necessária a existência de norma jurídica que imponha a exigibilidade de comunicação dos atos registrais em sentido amplo (compostos pelos registros em sentido estrito e pelas averbações), de conteúdo ambiental, à Administração Pública, para ampliar o raio de proteção ambiental. Como assinala Machado, “o Poder Público pode não só solicitar informações, como tem o poder de exigir que se lhe transmitam as informações, conforme a natureza das mesmas”.⁵¹⁴

Em face dos avanços proporcionados pelas tecnologias de informação e comunicação, que estão sendo, aliás, aproveitados no âmbito dos Registros Públicos, como se infere da recente Lei nº 14.382/2022, que instituiu o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp), Faria e Lacerda sugerem que o intercâmbio de informações ambientais entre os Registros de Imóveis e a Administração Pública e também o Ministério Público ocorra de forma eletrônica:

Com os avanços tecnológicos hoje existentes, essas informações e restrições ambientais poderiam tramitar de forma eletrônica entre o Poder Público, o Ministério Público, os órgãos ambientais e os 3.600 Registros de Imóveis do Brasil, agilizando e facilitando o intercâmbio de dados relevantes e, somente assim, garantindo a sua efetiva publicidade.⁵¹⁵

Poder-se-ia avançar nesse campo e sugerir que o intercâmbio eletrônico de informações ambientais também ocorra entre os Registros de Imóveis e o Poder Judiciário, seja para o cumprimento e respectiva comprovação, pelos Registradores de Imóveis, de decisões judiciais, seja para a requisição de informações ambientais pelos juízes e Tribunais aos Registros de Imóveis.

A digitalização dos serviços registrais tem sido, aliás, uma tendência a marcar a atuação recente dos Tabeliães e Registradores, como analisado em item precedente. Isso permitiria, inclusive, que se pensasse num sistema automático de intercâmbio de informações, que ocorresse independentemente de solicitação. Como afirmado por Bodnar *et al.*:

É oportuno realçar que a verdadeira publicidade ocorre quando o Poder Público transmite a informação independentemente de solicitação, dando transparência a esses dados por diversos meios e formas, em especial, pelos registros públicos. Outrossim, o fim último da publicidade ambiental é a defesa da natureza e, nesse objetivo, não se pode ser tímido, devendo aproveitar todo o ferramental que o Estado brasileiro fornece, em especial, à utilização do Registro de Imóveis.⁵¹⁶

matéria de políticas ambientais, notadamente no contexto de um regime federativo, acaba sendo indispensável para servir de baliza para a própria atuação do Poder Judiciário e para a redução da margem de erros no processo decisório administrativo e jurisdicional, que depende da qualidade das informações” (SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago, ob. cit., 2018, p. 460).

⁵¹⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme, ob. cit., 2018, p. 108.

⁵¹⁵ FARIA, Bianca Castellar de; LACERDA, Naurican Ludovico, ob. cit., 2022, p. 201.

⁵¹⁶ BODNAR, Zenildo; SILVA, Antonio Fernando Schenkel do Amaral e; DANTAS, Marcelo Buzaglo;

Desse modo, sugere-se que a transmissão dos dados ambientais do Poder Público para o sistema de Registro de Imóveis ocorra de forma preferencialmente automática, sem a necessidade de solicitação por parte das serventias extrajudiciais. Essa transmissão, além de prestigiar o princípio da publicidade, contribuiria para assegurar o cumprimento, pelo Brasil, das Metas preconizadas na Agenda 2030 das Nações Unidas, em especial o ODS 16 (zelar por paz, justiça e instituições eficazes), no seu subitem 10 (assegurar o acesso público à informação).

De outro lado, o fornecimento, pelos Registros de Imóveis à Administração Pública, de dados concretos sobre a realidade dinâmica das transformações ambientais, estampadas em atos de registro e averbação inscritos nas matrículas imobiliárias, tem a potencialidade de contribuir para prover, de modo contínuo, conhecimento epistêmico aos gestores públicos. Isso facilitaria a elaboração de planos que possam executar as políticas públicas socioambientais. Nesse sentido é o magistério de Rech:

O processo de planejamento é um trabalho permanente de reflexão, construção e adequação das políticas públicas, acompanhando e comprovando a eficiência dos planos pelos seus resultados. O processo de planejamento tem como base a legislação [...] Apesar da legislação de caráter nacional e geral, muito pouco de concreto está acontecendo, porque um plano pressupõe: projetos executivos, conhecimentos epistêmicos, metas, definição de recursos, tempo de execução etc.⁵¹⁷

A ideia de coordenação entre o Registro de Imóveis e a Administração Pública tem na informação ambiental um elemento-chave para garantir não somente o princípio constitucional da eficiência na pauta de condução das atividades administrativas (CF, art. 37, *caput*), mas também para dar sustentabilidade às políticas públicas ambientais. Essa coordenação interinstitucional via informação ambiental também está presente na União Europeia, consoante informa Máñez:

O objetivo da União Europeia e de seus Estados-Membros de integrar o meio ambiente em todos os setores e tornar mais acessível a informação ambiental aos cidadãos se complementa e coordena com a informação registral, para estabelecer um modelo efetivo de colaboração com os Registros Jurídicos em garantia das políticas meio ambientais, outorgando informação e, em alguns casos, segurança jurídica adicional, seguindo as recomendações de um projeto efetuado no quadro da Comunidade Europeia, e realizado pelo Colégio de Registradores de Propriedade, Mercantis e de Bens Móveis da Espanha.⁵¹⁸⁻⁵¹⁹

PINHEIRO, Sheyla Campos. O registro de imóveis e a informação ambiental. **Brazilian Journal of Development**, v. 7, n. 11, nov. 2021, p. 103504.

⁵¹⁷ RECH, Adir Ubaldo, ob. cit., 2020, p. 135-137.

⁵¹⁸ MÁÑEZ, José Luis Salazar. Meio ambiente e Registro de Imóveis, uma interação mútua: o direito de acesso à informação ambiental e em apoio à sustentabilidade. In: **Registro de imóveis e meio ambiente**, p. 172.

⁵¹⁹ Esse projeto está materializado atualmente no informativo “Los Registradores y la protección del medio ambiente”, disponível em:

É, portanto, importante a implementação de um modelo efetivo de colaboração entre as diferentes instituições, a fim de garantir segurança jurídica adicional na elaboração de políticas públicas ambientais.⁵²⁰ A informação publicitada e armazenada nos Registros de Imóveis é uma informação juridicamente qualificada, visto que produzida por um profissional do Direito devidamente habilitado em concurso público de provas e títulos. Ele realiza um laborioso processo interpretativo denominado de qualificação registral, consoante analisado anteriormente.⁵²¹

Desse modo, a informação ambiental publicitada pelos Registros de Imóveis e, portanto, disponibilizada a todos, facilita não apenas o aprimoramento da construção de políticas públicas pela ótica do Estado, mas também pela prisma da população. Isso ocorre na medida em que essa última se habilita qualitativamente no desenvolvimento de tais políticas, como anotam Steinmetz, Arnold e Tavares: “uma população devidamente informada, com amplo conhecimento e consciência ambiental, está habilitada qualitativamente a contribuir nas políticas públicas de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.⁵²²

O acesso público à informação, por outro lado, não significa apenas garantir que a informação ambiental transite, de forma coordenada, dos Registros de Imóveis para a Administração Pública. Significa também garantir que ela transite da esfera pública para os cidadãos, a fim de que estes, cientes da informação ambiental, possam exercer a participação popular e manejar adequadamente o acesso à justiça de uma forma responsável e munidos de todos os elementos necessários para a defesa de seus direitos.

Desse modo, a construção das políticas públicas ambientais deve ser visualizada não apenas da perspectiva do Poder Público, mas também sob a ótica do cidadão. Sob esse prisma, é essencial que a população tenha também garantido o seu acesso público e transparente à informação ambiental que é (a) produzida e armazenada nos Registros de Imóveis; (b) transmitida dos Registros de Imóveis para a Administração Pública na formulação e implementação de programas ambientais; (c) disponibilizada aos cidadãos por meio da

https://www.registradores.org/documents/33383/246482/Diptico_Comprometidos_Medio_Ambiente.pdf/d17cc8c3-3588-ac21-28ba-512c5c278108?t=1578929016146 Acesso em: 23 nov. 2022.

⁵²⁰ “O sistema registral público, em especial o Registro Imobiliário, tem muito a oferecer em termos de segurança, de informação e de facilitação de acesso à população em relação às condicionantes, implicações e restrições/limitações ambientais ligadas à propriedade imobiliária; entretanto [...], é enorme o *déficit* de integração entre os setores ambientais e registrais” (GIL, Gustavo Luiz, ob. cit., 2021, p. 80).

⁵²¹ Vide subseção 3.2.1 e seção 3.3, ambas do segundo capítulo.

⁵²² STEINMETZ, Wilson Antônio; ARNOLD, Cláudia de Moraes; TAVARES, Elisa Goulart, ob. cit., 2018, p. 11.

publicidade registral, para que esses possam se servir de tais informações, seja para participar da construção de políticas públicas ambientais,⁵²³ seja para acessar a Justiça requerendo medidas de proteção ambiental.⁵²⁴

Para o fim de melhor integrar as diferentes esferas de atuação da Administração Pública ambiental, dentro da estrutura do sistema jurídico brasileiro, uma última medida, que inclusive representa a cristalização da síntese final propositiva da presente pesquisa, deve ser objeto de reflexões. Trata-se da busca de uma maior integração normativa e operacional do Registro de Imóveis ao Sistema Nacional de Informações do Meio Ambiente (SINIMA). É o que se discutirá no próxima e última subseção desse capítulo.

4.3.5 Integração do Registro de Imóveis ao SINIMA: fortalecendo a interação informacional interinstitucional

Refletir criticamente sobre como ampliar o contributo do Registro de Imóveis às ações e programas estatais de defesa e proteção do meio ambiente – objeto central da presente tese – ficaria incompleto se não fosse lançado um olhar sistêmico sobre tais interações, isto é, sobre os sistemas que envolvem ambos os sujeitos (Registro de Imóveis, de um lado; Administração Pública, de outro lado). Desse modo, como resultado das discussões elaboradas anteriormente, é necessária uma maior integração dos Registros de Imóveis ao próprio Sistema Nacional de Informações do Meio Ambiente (SINIMA).

O SINIMA está previsto no inciso VII do art. 9º da Lei nº 6.938/1981 como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Ele é considerado, pela Política de Informação do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), como a plataforma conceitual baseada na integração e compartilhamento de informações entre os diversos sistemas existentes ou a construir no âmbito do SISNAMA, consoante a Portaria nº 160, de 19 de maio de 2009, do Ministério do Meio Ambiente, que instituiu a Política de Informação desse Ministério.⁵²⁵

⁵²³ Concretizando, assim, o direito procedimental de participação pública na tomada de decisões ambientais, examinado na subseção 2.2.2.

⁵²⁴ Concretizando, assim, o direito procedimental de acesso à justiça ambiental, examinado na subseção 2.2.3.

⁵²⁵ Confira-se o inteiro teor dessa Portaria nº 160/2009 do Ministério do Meio Ambiente em: <https://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/MMA/PT0160-190509.PDF> Acesso em: 15 maio 2023.

Portanto, o SINIMA é o instrumento responsável pela gestão da informação ambiental no âmbito do SISNAMA, em consonância com a lógica da gestão ambiental compartilhada entre as três esferas de governo. Ele atua em três eixos estruturantes.⁵²⁶ O Eixo 1 consiste no desenvolvimento de ferramentas de acesso à informação. O Eixo 2 consiste na integração dos bancos de dados e sistemas de informação. Finalmente, o Eixo 3 trata do fortalecimento do processo de produção, sistematização e análise de estatísticas e indicadores relacionados com as atribuições do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.

Os Eixos 1 e 2 estão interligados, tratando de ferramentas de geoprocessamento, em conformidade com as diretrizes preconizadas pelo Governo Eletrônico (E-gov), que permite a composição de mapas interativos com informações provenientes de diferentes temas e sistemas de informação. Tais eixos são desenvolvidos com o apoio da Coordenação Geral de Tecnologia da Informação e Informática (CGTI) do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA).

O Eixo 3, por sua vez, é o eixo estratégico do SINIMA, fundamental para o processo de produção, sistematização e análise de estatísticas e indicadores ambientais, além de recomendar e definir a sistematização de um conjunto básico de indicadores. Esse último Eixo também integra as informações ambientais produzidas por outras instituições e permite a realização de avaliações integradas sobre o meio ambiente e a sociedade.

A gestão do SINIMA cabe à Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental do Ministério do Meio Ambiente (SAIC, art. 31 do Decreto nº 6.101/2007), por meio do Departamento de Coordenação do Sisnama (DSIS, art. 32 do mesmo Decreto). Essa gestão possui três eixos estruturantes: o desenvolvimento de ferramentas de acesso à informação baseadas em programas computacionais livres; a sistematização de estatísticas e elaboração de indicadores ambientais; e a integração e interoperabilidade de sistemas de informação de acordo com uma Arquitetura Orientada a Serviços (SOA).

O SINIMA, em suma, facilita a gestão ambiental no âmbito dos Poderes Públicos, na medida em que permite o aproveitamento de informações de distintas bases de dados e sistemas de informações ambientais. Há, por meio do SINIMA, uma rede ampla de informações básicas, cujos dados facilitam a tomada de decisões para lidar com os problemas ambientais.

⁵²⁶ Sobre os eixos estruturantes do SINIMA, vide: <https://sites.google.com/site/aabrasilma/Home/planos-de-acao/pdctbrasil/pdctambiental/pesquisas/sistemanacionaldeinformacaosobremedioambientesinima> Acesso em: 15 maio 2023.

Contudo, observou-se, no decorrer do presente trabalho, a importância de uma gestão da informação ambiental por meio da qual se promova uma ampla integração e cooperação entre diversos entes públicos, tendo em vista a magnitude do direito fundamental ao meio ambiente.⁵²⁷ Analisou-se, também, a importância do Registro de Imóveis como entidade, investida de poder de Estado, responsável pela outorga de segurança jurídica às relações sociais envolvendo o direito de propriedade.⁵²⁸ Viu-se, ainda, a sua participação cada vez mais crescente no cenário jurídico brasileiro, como autêntico protagonista em temas que vão desde a democratização do acesso à justiça⁵²⁹ à realização de direitos fundamentais de cunho social.⁵³⁰

Inserido nesse contexto de amplo engajamento para o fortalecimento de um Estado Democrático de Direito, e considerando que a atividade registral imobiliária produz, quando defrontada com atos de conteúdo ambiental, uma informação ambiental juridicamente qualificada, considera-se oportuno refletir sobre a possibilidade de uma maior cooperação sistêmica entre o Registro de Imóveis e a Administração Pública.

Isso se fundamenta, além dos argumentos desenvolvidos nos capítulos anteriores, no raciocínio explanado por Axelrod sobre meios de se promover uma maior cooperação na sociedade. Esse cientista político norte-americano enumera cinco comportamentos capazes de promover um aumento na cooperação entre sujeitos que constroem interações iterativas, isto é, que se prolongam no tempo. Esses comportamentos são: aumentar a importância do futuro, alterar as recompensas, ensinar as pessoas a se importarem umas com as outras, ensinar a reciprocidade e melhorar as capacidades de reconhecimento. Para os fins do presente trabalho, será explorada a primeira dessas ferramentas.⁵³¹

Ao discorrer sobre o aumento da importância para o futuro para promoção da cooperação, tornando as interações mais contínuas e frequentes, Axelrod descreve dois métodos. O primeiro é o próprio incentivo da cooperação, de modo a promover a estabilidade do relacionamento.⁵³² O segundo meio de aumentar a importância do futuro é tornar as interações mais frequentes. Como diz Axelrod:

⁵²⁷ Vide, a respeito, a seção 2.3 do primeiro capítulo.

⁵²⁸ Vide o segundo capítulo, especialmente a seção 3.1 e subseções 3.1.1 e 3.1.2.

⁵²⁹ Vide o terceiro capítulo, seção 4.1.

⁵³⁰ Vide o terceiro capítulo, seção 4.2.

⁵³¹ AXELROD, Robert, *ob. cit.*, 2010, p. 117-132.

⁵³² “O exemplo mais impressionante sobre essa questão foi como o sistema do Viva e Deixe Viver se desenvolveu nas trincheiras da Primeira Guerra Mundial. [...] O fato raro sobre as guerras nas trincheiras era que as mesmas unidades das tropas teriam contato durante períodos prolongados. Os soldados sabiam que sua interação continuaria porque ninguém iria a lugar algum. [...] Em combates estáveis, a interação entre duas pequenas unidades era prolongada por um período de tempo considerável. Devido a essa interação prolongada, valia a

Empresas e hierarquias são muito eficientes em intensificar as interações entre indivíduos específicos. Uma empresa é estrutura de modo a agrupar profissionais especializados e pessoas trabalhando em áreas correlatas. Essa prática organizacional aumenta a frequência das interações, facilitando o desenvolvimento de relacionamentos cooperativos estáveis entre os funcionários. [...] Além da vantagem de tornar a cooperação mais estável, intensificar as interações para que alguns indivíduos se encontrem com mais frequência também ajuda a manter a cooperação.⁵³³

Transpondo esse conjunto de ideias para os fins da promoção de uma maior cooperação entre Registros Imobiliários e a Administração Pública, observa-se que o aumento da importância do futuro está no próprio núcleo que justifica essas interações. Isso porque é elemento intrínseco à proteção ambiental a necessidade de sua preservação intergeracional. Como consta do art. 225 da CF, compete tanto ao Poder Público quanto à sociedade o dever de preservar e defender o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Esse dispositivo constitucional fundamenta o princípio da responsabilidade ambiental entre gerações, segundo Machado⁵³⁴, ou o princípio da justiça intergeracional, de acordo com Mazon *et al.*⁵³⁵

A gestão ambiental focada no aumento da importância do futuro, para promover relações sociojurídicas mais estáveis e cooperativas, não prescinde da ideia do desenvolvimento sustentável. O uso dos recursos disponíveis para a geração presente deve ser feito, assim, sem que se prejudiquem as gerações futuras, no contexto de uma nova racionalidade econômica, como afirmam Steinmetz e Henz.⁵³⁶

É dentro dessa moldura axiológica fornecida pelas Ciências Políticas e respaldada pelo Direito que se propõe uma maior integração ambiental entre Registros Públicos e Poder Público.⁵³⁷ Ela se materializa na inserção da figura do Registro de Imóveis nos quadro do

pena tentar, e estabelecer padrões estáveis da cooperação baseada na reciprocidade” (idem, p. 121).

⁵³³ Idem, p. 123.

⁵³⁴ “O art. 225 consagra a ética da solidariedade entre as gerações, pois as gerações presentes não podem usar o meio ambiente fabricando a escassez e a debilidade para as gerações vindouras” (MACHADO, Paulo Affonso Leme, ob. cit., 2023, p. 154).

⁵³⁵ “A análise da Justiça intergeracional assume primazia no âmbito do Direito ambiental por vincular todas as decisões coletivas, de maneira que os recursos naturais possam ser utilizados de forma a promover o desenvolvimento socioeconômico sustentável para a geração presente, sem comprometer o bem-estar e o acesso das gerações futuras (MAZON, Cassiano *et al.* Justiça intergeracional climática e a Filosofia do Direito: fundamentos éticos e jurídicos. *Videre*, v. 14, n. 30, maio-ago. 2022, p. 426).

⁵³⁶ “A sustentabilidade nasce como um imperativo de construção de uma nova racionalidade econômica, fundada na justiça social e em nova significação dos potenciais ecológicos. Não obstante a vagueza e a imprecisão gerada pelos diferentes modos de interpretar o conceito, trata-se de um critério essencial a nortear o caminho a ser trilhado na superação do atual paradigma de desenvolvimento, que dá sinais cada vez mais claros de seu esgotamento e de sua insuficiência para responder aos anseios da coletividade” (STEINMETZ, Wilson Antônio; HENZ, Bruno, ob. cit., 2012, p. 331).

⁵³⁷ “O futuro está em aberto. As barreiras que se opõem ao paradigma colaborativo não são naturais: são culturais e institucionais. Fossem biológicas (genéticas) seriam intransponíveis no horizonte histórico que descortinamos hoje, sendo remetidas a milênios distantes. Sendo culturais e institucionais, estão no âmbito da liberdade humana (limitada) e podem ser modificadas num futuro próximo” (SCHMIDT, João Pedro, ob. cit.,

Comitê Gestor do Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (SINIMA). O Comitê Gestor foi instituído pela Portaria nº 310/2004, do Ministério do Meio Ambiente,⁵³⁸ sendo composto por vários representantes tanto do governo quanto da sociedade civil.⁵³⁹

As atribuições do Comitê Gestor estão enumeradas no art. 2º, destacando-se, dentre outras mais pertinentes ao tema ora em exame, as de: atuar como instância de articulação e harmonização de conceitos, entre os órgãos do Ministério do Meio Ambiente e vinculados, nos assuntos pertinentes à implementação do SINIMA e ao estabelecimento de uma Política Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente⁵⁴⁰; homologar e promover a arquitetura de informação e a sistemática de intercâmbio de dados entre sistemas, com a finalidade de fundamentar a estruturação do SINIMA⁵⁴¹; homologar e promover nacionalmente os padrões de interoperabilidade entre os sistemas de informação do Ministério do Meio Ambiente e dos órgãos vinculados, componentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA e outros, objetivando o compartilhamento dos dados relevantes dos sistemas em questão⁵⁴²; identificar e acompanhar as necessidades e demandas por informações ambientais por parte dos órgãos do Ministério do Meio Ambiente, vinculados e integrantes do SISNAMA, bem como, por parte da sociedade e usuários em geral⁵⁴³.

Os Registros de Imóveis poderiam, assim, fornecer contribuições relevantes para o aprimoramento da gestão da informação ambiental no país, se a eles fosse oportunizado o ingresso no Comitê Gestor do SINIMA, principalmente para os fins de melhor intercâmbio de dados ambientais entre o Sistema de Registros Públicos e o SINIMA.⁵⁴⁴

2018. p. 140-148).

⁵³⁸ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Portaria nº 310, de 13 de dezembro de 2004**. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&legislacao=111599> Acesso em: 30 abr. 2023. Portaria ainda em vigor, consoante consulta ao endereço oficial do Ministério do Meio Ambiente, acima mencionado.

⁵³⁹ “Art. 1º Instituir, no âmbito da Secretaria-Executiva do Ministério do Meio Ambiente, o Comitê Gestor do Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente – SINIMA, integrado por: I - dois representantes do órgão e organizações a seguir indicados: a) do Ministério do Meio Ambiente; b) da Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente – ANAMMA; c) da Associação Nacional de Entidades Estaduais de Meio Ambiente – ABEMA; II - um representante das entidades e organização a seguir indicados: a) do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA; b) da Agência Nacional de Águas – ANA; c) do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro – JBRJ; e d) da sociedade civil indicado pelo Fórum Brasileiro de ONGs”.

⁵⁴⁰ Art. 2º, inciso II.

⁵⁴¹ Art. 2º, inciso V.

⁵⁴² Art. 2º, inciso VI.

⁵⁴³ Art. 2º, inciso VIII.

⁵⁴⁴ O Ministério do Meio Ambiente (MMA) editou, em 2009, a Portaria nº 79, com a finalidade, dentre outras, de promover a coordenação das ações necessárias para viabilizar a política de informação do MMA no âmbito do SISNAMA (sistema dentro do qual se inclui o SINIMA). Vide: <http://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/MMA/PT0079-050309.PDF> Acesso em: 14 set. 2023.

Há uma lacuna no SINIMA porque ele não contempla, em sua estrutura normativa, o Registro de Imóveis. Apesar de haver casos esporádicos de uma integração entre o Registro de Imóveis e a Administração Pública, quanto à produção e transmissão de informações ambientais, essa interação é pontual, episódica e esporádica. Não há um tratamento sistêmico entre os sistemas, isto é, o Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (SINIMA) pouco conversa, pouco dialoga e pouco interage com os sistemas dos Registros Públicos, seja com o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI),⁵⁴⁵ seja com o Sistema Eletrônico de Registros Públicos (Serp).⁵⁴⁶

As lacunas no SINIMA, por sua vez, acabam comprometendo a execução de políticas ambientais, na medida em que a informação ambiental produzida pelas serventias registras imobiliárias chega a esse Sistema de modo fragmentado, como apontado por Valadão *et al.*: “não há um sistema de informações ambientais unificado capaz de comportar informações de diferentes bases de dados, o que resulta em um sistema de informações fragmentado”.⁵⁴⁷

E as informações produzidas pelo Registro de Imóveis detêm o atributo da fidedignidade, que não é atributo circunscrito apenas aos dados ambientais produzidos pela Administração Pública, como afirma Machado: “a fidedignidade dos dados ambientais não depende somente de serem originários da Administração Pública”.⁵⁴⁸

Para esse objetivo, o Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (Irib) poderia prestar uma relevante contribuição ao SINIMA. O Irib é o órgão de representação institucional dos Oficiais Registradores de Imóveis. Trata-se de uma entidade sem fins lucrativos, que atua em todo o território nacional e que tem, entre seus principais objetivos, o estudo e a pesquisa de procedimentos e normas jurídicas referentes ao Registro de Imóveis, bem como o assessoramento de autoridades públicas e órgãos governamentais, quanto aos temas da especialidade registral imobiliária.⁵⁴⁹ Assim, sugere-se o acréscimo da alínea “e” ao inciso II do art. 1º da Portaria nº 310, de 13 de dezembro de 2004, do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, nos seguintes termos:

⁵⁴⁵ Instituído pelo Provimento CNJ nº 47/2015, posteriormente revogado pelo Provimento CNJ nº 89/2019.

⁵⁴⁶ Instituído pela Lei nº 14.382/2022. Tanto o SINIMA quanto o SREI e o Serp são subsistemas que coexistem dentro de um sistema maior, o sistema do Direito. E esse último, por sua vez, é um subsistema do sistema da sociedade. Para as relações entre o Direito e a Sociedade, do ponto de vista da teoria dos sistemas, vide LUHMANN, Niklas, *ob. cit.*, 2016, especialmente p. 51-164.

⁵⁴⁷ VALADÃO, Marco Bruno Xavier *et al.* Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: como se encontram após 40 anos da promulgação? **Research, Society and Development**, 2022, p. 9.

⁵⁴⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme, *ob. cit.*, 2018, p. 109.

⁵⁴⁹ Sobre as atribuições do Irib, confira-se: <https://www.trib.org.br/institucional/quem-somos> Acesso em: 27 nov. 2022.

Art. 1º Instituir, no âmbito da Secretaria-Executiva do Ministério do Meio Ambiente, o Comitê Gestor do Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente – SINIMA, integrado por:

[...]

II – um representante das entidades e organização a seguir indicados:

[...]

e) do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (Irib).

Deve-se, desse modo, refletir sobre a possibilidade de o Registro de Imóveis ter participação no Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (SINIMA)⁵⁵⁰. Na medida em que se infere a existência de um forte elo entre, de um lado, a publicidade da informação ambiental gerada pelo Registro de Imóveis, e, de outro, a necessidade de o Poder Público compartilhar as informações ambientais com a sociedade e entre as próprias instâncias do Poder Público (por exemplo, entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios), nada mais natural do que promover a integração dos Registros de Imóveis ao sistema nacional responsável pela gestão das informações ambientais.

A ponte que une o Registro de Imóveis ao SINIMA é a informação ambiental. Sendo o SINIMA (Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente) o instrumento da PNMA (Política Nacional do Meio Ambiente) responsável pela organização, integração e compartilhamento de informações ambientais, verifica-se, por via de consequência, que o SINIMA acaba sendo o instrumento do SISNAMA destinado a produzir dados e informações sobre o meio ambiente na esfera nacional. A alta capilaridade dos Registros de Imóveis, presentes em todo o território nacional, é um fator que contribui para aumentar a quantidade e a qualidade das informações ambientais passíveis de disponibilização ao SINIMA.⁵⁵¹

Embora não seja objeto central da presente pesquisa – que consiste nos estudos acerca de uma maior integração do Registro de Imóveis aos Poderes Executivo e Legislativo – pode-se pensar também num aprofundamento da integração do Registro de Imóveis não apenas com a Administração Pública, mas também com o Poder Judiciário. Isso se daria, por exemplo,

⁵⁵⁰ O próprio SINIMA, como plataforma conceitual, pode ser aprimorado aproveitando-se ideias concebidas em outros sistemas de gestão setorializada da informação ambiental, como é o caso: (a) do SINIR+, Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (para mais informações, confira: <https://www.sinir.gov.br/> Acesso em: 15 maio 2023); (b) do PAMGIA, Plataforma de Análise e Monitoramento Geoespacial da Informação Ambiental, lançado em junho de 2022, que traz dados geográficos em larga escala que vão subsidiar gestores e técnicos nas ações de planejamento, prevenção e combate a crimes ambientais na Amazônia Legal, além de zelar pelos demais biomas e águas do país (vide <https://www.gov.br/pt-br/noticias/meio-ambiente-e-clima/2022/06/governo-federal-lanca-plataforma-que-centraliza-base-de-dados-ambientais> acesso em: 15 maio 2023); (c) do 3º Plano de Dados Abertos do Ministério do Meio Ambiente, lançado em agosto de 2022 (vide <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/aprovado-3o-plano-de-dados-abertos-do-ministerio-do-meio-ambiente> Acesso em: 15 maio 2023).

⁵⁵¹ A edição 2022 do Relatório Cartório em Números apontou que há, no Brasil, 13.440 serventias extrajudiciais. Dessas, 3.544 são serventias de Registros de Imóveis (ANOREG/BR, ob. cit., 2022, p. 12).

mediante a integração do Registro de Imóveis ao Observatório do Meio Ambiente, do Poder Judiciário. Esse Observatório foi criado pelo CNJ com o objetivo de ser um:

Espaço ao estudo, monitoramento, pesquisa, programas, projetos e ações para a construção de diagnósticos das boas práticas, formulação de políticas e implementação de projetos e iniciativas para a tutela do meio ambiente natural da Amazônia Legal através da atuação do Poder Judiciário e do Sistema de Justiça.⁵⁵²

Como se viu no segundo capítulo, os Registros de Imóveis contribuem para a prevenção de litígios. São, dessa forma, instrumentos que têm o potencial de auxiliar o Poder Judiciário mediante o fornecimento de informações que subsidiam ações estratégicas do sistema estatal de justiça na formação de uma justiça ambiental preventiva.

Poder-se-ia, igualmente, refletir sobre a integração do Registro de Imóveis ao SireneJud. O SireneJud é um painel interativo que agrupa informações da Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DataJud) relacionadas às ações judiciais no assunto ambiental, bem como outros dados a ele correlacionados, como áreas protegidas, terras indígenas, áreas de desmatamento.⁵⁵³ Esse painel está previsto na Resolução Conjunta CNJ/CNMP n° 8/2021,⁵⁵⁴ sendo fruto de um Projeto de Cooperação entre o CNJ e o PNUD (Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento). O SireneJud tem, dentre suas atribuições, cumprir três Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU. São eles: o ODS 13, sobre ações contra mudança global do clima;⁵⁵⁵ o ODS 15, que versa sobre vida terrestre;⁵⁵⁶ e ODS 16, relacionado à promoção da paz, justiça e instituições eficazes.⁵⁵⁷

⁵⁵² Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/observatorio/observatorio-meio-ambiente/> Acesso em: 15 maio 2023.

⁵⁵³ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/sirenejud/> Acesso em: 15 maio 2023.

⁵⁵⁴ Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4015> Acesso em: 18 maio 2023.

⁵⁵⁵ Herrera *et al.* informam que, “em termos mundiais, a principal medida realizada sob a inspiração do ODS 13 foi a celebração do Acordo de Paris sob a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima (‘Acordo de Paris’) em dezembro de 2015, por ocasião da 21ª Conferência das Partes (COP21). Este tratado, aprovado por 195 países, estabelece o compromisso de manter o aumento da temperatura média global em bem menos de 2°C acima dos níveis pré-industriais (especificamente, de 1850 a 1900) e de envidar esforços para limitar tal aumento a 1,5°C. Para tanto, cada país fixou seu próprio compromisso de reduzir as emissões dos gases de efeito estufa, tendo em conta suas peculiaridades locais” (HERRERA, Augusto Valenzuela *et al.* O Poder Público na fraterna rota do desenvolvimento sustentável: por um clima estável e consumo responsável. **Revista Jurídica UniCuritiba**, v. 4, n. 61, out.-dez. 2020, p. 106).

⁵⁵⁶ “O tema central do ODS 15 envolve a conservação dos ecossistemas terrestres, das florestas e da biodiversidade. A preservação e/ou conservação não é a única preocupação existente. A reversão de danos já causados ao ambiente também deve ser uma prioridade” (MEIRELES, Gabriel Barreto *et al.* Impactos antrópicos na Mata Atlântica brasileira: a restauração ecológica e o ODS 15 como contrapontos ao estado atual do bioma. **Revista Humanidades & Inovação**, v. 9, n. 25, 2022, p. 240).

⁵⁵⁷ Sobre o ODS 16, em conjunto com o ODS 17 (“fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável”), Barbieri escreve: “os ODS 16 e 17 tratam predominantemente das dimensões política e institucional do desenvolvimento sustentável. São dimensões concernentes à defesa da cidadania e, portanto, do Estado de Direito e de suas instituições. São elas que fornecem as condições básicas para que as demais dimensões (econômica, ambiental, social, cultural) possam se efetivar com razoável desempenho. Seus assuntos referem-se ao fortalecimento do Estado de Direito a fim de proporcionar a todos a

O SireneJud serve, dentre outros propósitos, à inclusão, nos sistemas eletrônicos do Poder Judiciário e do Ministério Público, de informações que identifiquem o local do dano ambiental objeto da ação judicial e do Termo de Ajustamento de Conduta.⁵⁵⁸ Como essas informações são passíveis de serem inscritas na matrícula imobiliária, consoante analisado no segundo capítulo, as serventias de Registro de Imóveis poderiam auxiliar na alimentação dos dados no painel interativo nacional proporcionado pelo SireneJud.⁵⁵⁹

Tanto o Observatório do Meio Ambiente quanto o SireneJud são programas mantidos pelo CNJ. Como o CNJ atua com bastante intensidade na regulamentação das atividades das serventia extrajudiciais, esse órgão do Poder Judiciário editou a Portaria nº 53/2020, que disciplina o funcionamento da Coordenadoria de Gestão de Serviços Notariais e de Registro, no âmbito da Corregedoria Nacional de Justiça.⁵⁶⁰

Sugere-se, assim, a modificação do art. 5º, inciso III, da mencionada Portaria, a fim de acrescentar uma alínea “j”, para incluir, dentre as competências da dita Coordenadoria, o gerenciamento de um novo programa especial: a criação de um Fórum de Assuntos Ambientais.⁵⁶¹ Essa modificação estaria em linha com a importância crescente dos Registros de Imóveis em assuntos ambientais no sistema jurídico brasileiro, reconhecida, exemplificativamente, no julgamento do IAC nº 13 pelo STJ, já analisado anteriormente,⁵⁶² e no Pedido de Providências em tramitação no Conselho Nacional de Justiça.⁵⁶³

Por fim, entende-se que a questão ambiental é uma questão complexa, que exige, assim como afirmam Yendo Ito *et al.*, ao tratar das questões atinentes aos serviços de saúde,⁵⁶⁴ um programa de ação pública multiprofissional e interinstitucional. Para além disso, é necessário que esse programa esteja alicerçado em uma pré-compreensão ecocêntrica da realidade, em que se valorize mais a relação entre o ser humano e o ambiente, consoante o magistério de Calgaro,

possibilidade de participar ativamente do processo de desenvolvimento” (BARBIERI, José Carlos, ob. cit., 2020, p. 171).

⁵⁵⁸ Conforme previsão do art. 2º, incisos I e II da Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 8/2021.

⁵⁵⁹ O SireneJud é regulamentado pela Portaria Conjunta CNJ/CNMP nº 5, de 08/09/2021. Vide: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4106> Acesso em: 25 maio 2023.

⁵⁶⁰ Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3523> Acesso em: 22 maio 2023.

⁵⁶¹ Toma-se como referência, aqui, o Fórum de Assuntos Fundiários, previsto na alínea “c” do mesmo dispositivo normativo.

⁵⁶² Vide subseção 2.2.1 do primeiro capítulo e item 3.3.4.4 do segundo capítulo.

⁵⁶³ PP nº 0004214-97.2019.2.00.0000.

⁵⁶⁴ YENDO ITO *et al.* afirmam que, no contexto dos serviços de saúde – mas cujo raciocínio também é inteiramente aplicável aos serviços jurídicos, notadamente quando envolvem o meio ambiente – a criação de programas de ação pública realça a “importância do trabalho multiprofissional e interinstitucional frente à complexidade dos problemas existentes dentro de uma comunidade” (YENDO ITO, Ana Misako *et al.* **PEEPIN: uma experiência inovadora na educação superior**, 1997, p. 56).

Reato e Steinmetz.⁵⁶⁵ Desse modo, uma integração entre diferentes estruturas públicas é necessária para fortalecer a cooperação interinstitucional informacional ecológica. Essa é a quinta e última proposição dessa tese, que representa a síntese final do objetivo desse trabalho: refletir sobre uma maior integração informacional interinstitucional, com vistas à promoção da justiça ambiental no sistema jurídico brasileiro.

⁵⁶⁵ “Urge um compromisso com a concretização da Constituição e, por conseguinte, um empenho com a solidificação do meio ambiente como direito fundamental. Fato é que tal comprometimento é facilitado nos Estados com uma pré-compreensão ecocêntrica, já que nestes há uma maior capacidade de sopesar o que é necessário e o que é supérfluo aos seres humanos diante da fulcral obrigação de preservação da natureza e da vida, em que pese a força do capital por vezes atravanque a consolidação, até mesmo nos países mais ecologizados” (CALGARO, Cleide; REATO, Talissa Truccolo; STEINMETZ, Wilson Antônio, ob. cit., set.-dez. 2020, p. 138).

5 CONCLUSÕES

O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida exige dos Poderes Públicos a realização de ações coordenadas e articuladas entre as diferentes esferas e níveis que compõem a estrutura administrativa do Estado brasileiro. Essas ações, por sua vez, encontram, nos direitos ambientais procedimentais, importantes elementos conformadores de uma atuação mais completa e efetiva.

Sobreleva, dentre os direitos ambientais procedimentais, a informação ambiental como importante elemento que conecta os Registros Imobiliários com a Administração Pública, particularmente quanto às contribuições que aqueles podem fornecer a essa. Esse foi o recorte temático da presente pesquisa científica, cuja exposição se deu em três capítulos.

O primeiro capítulo centrou sua abordagem no exame da informação ambiental à luz do direito fundamental do meio ambiente. Ela foi estudada sob duas óticas. Primeiro, sob o marco dos direitos fundamentais da pessoa humana, enquanto direito integrante da tríade dos direitos ambientais procedimentais, ao lado dos direitos à participação pública na tomada de decisões ambientais e ao acesso à justiça ambiental. Viu-se que o direito de acesso à informação ambiental é um direito fundamental que deriva do direito de acesso à informação consagrado no art. 5º, inciso XIV, da CF, merecendo especial proteção quando visualizado sob a perspectiva ambiental. Isso se dá em virtude, dentre outros motivos, da necessidade de se conferir transparência e publicidade às ações estatais ambientais, a fim de permitir a participação e o controle popular nas ações e políticas públicas ambientais.

Em seguida, a informação ambiental foi investigada no marco dos deveres instrumentais do Estado. Analisaram-se os efeitos de sua inserção no contexto da proteção do bem jurídico ambiental pelos Poderes Públicos. Inicialmente, verificou-se que o Estado tem passado por transformações quanto às suas funções frente à necessidade de uma tutela ecológica mais efetiva. Dentro desse cenário, tem-se procurado, no domínio público, a construção de ações baseadas em cooperação pública de caráter aberto, a unir diferentes níveis e esferas da Administração Pública, em proveito de uma atuação mais engajada, dialógica e cooperativa.

Tudo isso, contudo, não elide o fato de, no Brasil, as políticas públicas ambientais serem normalmente mal elaboradas, o que resulta na baixa efetividade de muitas das leis ambientais brasileiras. Tudo isso torna necessário que sejam repensadas as estruturas normativas de proteção ambiental, sobretudo no plano do federalismo cooperativo, em que se

evidenciou a existência de problemas, como a sobreposição de leis de diferentes níveis, causando lacunas na proteção ambiental. Para fazer o federalismo cooperativo brasileiro mais eficiente na tutela ecológica, é recomendável uma redistribuição de competências, de modo a atribuir à União a competência centralizada para edição de normas gerais, cabendo aos Estados, Distrito Federal e Municípios a regulamentação conforme as suas particularidades locais.

O segundo capítulo explorou a instituição do Registro de Imóveis. Inicialmente, abordou-se a sua função constitucional de ente garantidor da inviolabilidade do direito de propriedade imobiliária. É o interesse público na proteção desse direito fundamental que alicerça a construção contida no art. 236 da Constituição Federal. O Registro de Imóveis é investido de poder de Estado para intervir nas relações sociais envolvendo o direito de propriedade, sob a chancela da fé pública, constituindo, declarando e modificando direitos reais a ele relacionados. O Registrador Imobiliário confere, assim, segurança jurídica às relações sociais envolvendo o direito de propriedade, sendo instituição fundamental à consolidação do Estado Democrático de Direito no Brasil.

Esse poder de Estado é exercido por um profissional do Direito aprovado em concurso público de provas e títulos. Logo, o consectário lógico dessas exigências constitucionais é o de que ele exercita atividades de natureza jurídica, com independência e autonomia, a exemplo do magistrado. Essas atividades desdobram-se, por sua vez, em qualificações registrais e comunicações administrativas. A qualificação registral é a atividade mais importante e a razão de ser do Registrador de Imóveis. Por meio dele, o Oficial exerce uma atividade de subsunção dos fatos às normas, a fim de admitir ou não o ingresso de títulos no fôlio real. Essa atividade precisa ser exercida consoante os princípios constitucionais e legais que regem a sua atividade, sobretudo os da legalidade e da publicidade. De se turno, as comunicações administrativas envolvem atos de cooperação interinstitucional com os demais órgãos e entes públicos, no exercício de funções administrativas.

A atividade jurídica do Registrador, manifestada por meio da qualificação registral (atividade jurídica principal – deveres materiais) e por meio das comunicações administrativas (atividade jurídica instrumental – deveres instrumentais), produz uma informação ambiental juridicamente qualificada, que pode subsidiar o aprimoramento das políticas públicas de defesa e proteção do meio ambiente. Essa característica do Registro de Imóveis brasileiro foi demonstrada por meio da exposição dos atos de registro e de averbação, de conteúdo ambiental, previstos no ordenamento jurídico, como, por exemplo, as servidões ambientais, a atuação do Registro de Imóveis na regularização fundiária urbana e no tombamento.

Por fim, o terceiro capítulo representou a síntese final dos temas abordados nos capítulos anteriores. Se o primeiro capítulo teve como tema central a informação ambiental e sua importância para as ações estatais ambientais, e o segundo capítulo concentrou seu foco no Registro de Imóveis, sobretudo quanto à produção de uma informação ambiental qualificada juridicamente; o terceiro capítulo cuidou de estudar as potencialidades das contribuições do Registro de Imóveis à Administração Pública em matéria ambiental, tendo como vértice de atuação a produção e transmissão de informações ambientais juridicamente qualificadas.

A linha de raciocínio usada partiu do exame de dois eixos temáticos que perfazem núcleos de interações entre Registro de Imóveis e os Poderes Públicos. O primeiro eixo temático analisado foi o do acesso à justiça, nas interações travadas entre serventias extrajudiciais e o Poder Judiciário. Nesse eixo, constatou-se que a fundamentação jurídica, ou seja, a valorização da qualificação jurídica como atividade-fim do Registrador, está no cerne da expansão da atuação do Registro de Imóveis nos quadros da Justiça Multiportas brasileira.

Identificou-se, por meio dessa abordagem, que as serventias extrajudiciais têm ganhado cada vez mais destaque na ampliação do direito de acesso à justiça no Brasil. A incapacidade institucional do Poder Judiciário de prestar jurisdição de modo célere e efetivo às demandas dos cidadãos provocou uma reestruturação normativa nos sistemas de justiça estatal. Isso deu ensejo à criação de novos instrumentos extrajudiciais de solução dos conflitos e ao fenômeno da desjudicialização, por meio da qual se transferiram competências decisórias do Poder Judiciário a outros órgãos e entidades.

Dentre essas instituições para as quais se abriu a oportunidade de tutela dos direitos, de um modo consensual e sem a necessidade de passar pela porta do Poder Judiciário, estão as serventias de Notas e de Registros. E, dentre elas, a do Registro de Imóveis recebeu diversas competências, afetas à sua área de especialização, para a tutela de direitos reais correlacionados ao direito de propriedade. O aumento da importância da motivação e fundamentação dos atos administrativos, que teve impulso com a edição da Lei nº 13.655/2018, se materializou no Provimento CNJ nº 65/2017 e se consolidou no Provimento CNJ nº 149/2023, que determinaram a expedição de nota fundamentada de deferimento pelo Oficial Registrador nos procedimentos de usucapião extrajudicial. Rompeu-se, assim, com a ideia de que somente a qualificação registral negativa impunha o dever de fundamentação dos atos jurídicos registrários: também para os atos que qualificam positivamente os títulos que ingressam no fôlio real, ao menos quanto à usucapião extrajudicial, passou a ser obrigatória a emissão de nota fundamentada. Por meio do exame desse primeiro eixo temático, portanto, evidenciou-se que a

fundamentação jurídica realizada pelo Registrador Imobiliário está se tornando cada vez mais prestigiada e valorizada no ordenamento jurídico brasileiro.

Por sua vez, o segundo eixo temático estudado foi o das políticas públicas, nas interações travadas entre as serventias extrajudiciais e os Poderes Legislativo e Executivo. Nesse eixo, constatou-se que as comunicações administrativas, que também fazem parte, ao lado da qualificação registral, das atividades jurídicas do Registrador, estão no cerne das relações entre os Registros Públicos e a Administração Pública, principalmente para a proteção dos direitos fundamentais.

Foram examinadas as interações entre os Registros Cíveis das Pessoas Naturais e a Administração Pública, quanto à formulação e execução das políticas públicas de fortalecimento de atos concernentes ao exercício da cidadania, bem como as relações entre os Registros de Imóveis e a Administração Pública, sobretudo as Prefeituras Municipais, para a implementação de políticas públicas habitacionais de regularização fundiária.

Evidenciou-se, a partir do exame desses núcleos de interações contidas no segundo eixo temático pesquisado, que comportamentos cooperativos entre diferentes instituições facilita a promoção dos direitos fundamentais, sobretudo os de cunho social, como o direito à moradia, no caso da Reurb. Tudo isso sugere que uma atuação mais integrada dos diferentes atores que compõem a esfera do Poder Público é essencial para o desenvolvimento de ações públicas ambientais mais efetivas, tendo como norte a fundamentalidade material do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Essas linhas de raciocínio desenvolvidas em dois eixos temáticos paralelos, que alicerçam interações interinstitucionais relevantes no Estado Democrático de Direito brasileiro, foram convergidas na última parte do terceiro capítulo. Essa última seção se dedicou, então, à construção de propostas visando a uma maior sinergia entre os Registros de Imóveis e a Administração Pública, tendo como pauta de atuação os dados colhidos do sistema jurídico vigente.

Essas propostas consistem em tornar obrigatórias: (a) a averbação da Reserva Legal na matrícula imobiliária, prestigiando-se o princípio constitucional da vedação do retrocesso ambiental; (b) a produção e o envio de notas fundamentadas de deferimento em procedimentos de regularização fundiária e sua posterior remessa aos órgãos ambientais e à Administração Pública, cumprindo-se o princípio constitucional da publicidade; (c) a averbação de atos de conteúdo ambiental na matrícula do imóvel, como derivação dos princípios do nível mais

elevado de proteção ambiental e da concentração dos atos na matrícula imobiliária; (d) a comunicação dos registros e das averbações ambientais aos órgãos públicos diretamente interessados, valorizando-se o princípio constitucional da eficiência administrativa; (e) a integração do Registro de Imóveis ao SINIMA, a fim de fortalecer a interação informacional institucional.

As propostas sugeridas acima envolvem modificações normativas em atos de todos os três Poderes da República (Legislativo, Executivo e Judiciário). Isso acaba sendo um reflexo da necessidade de se promover uma maior integração e interlocução de todos os atores públicos na arena de proteção ambiental. Ela reflete, igualmente, a necessidade de valorizar a atividade jurídica do Registrador Imobiliário enquanto elemento estruturante de ações e políticas públicas ambientais.

De tudo o que foi exposto, conclui-se que a hipótese inicialmente levantada foi corroborada. Ficou evidenciado, pela análise das estruturas normativas que permeiam o Direito Ambiental e o Direito Registral Imobiliário no Brasil, que o Registro de Imóveis produz uma informação ambiental juridicamente qualificada. Porém, há, no ordenamento jurídico brasileiro, falhas, na transmissão dessa informação qualificada, dos Registros Imobiliários aos Poderes Públicos.

Em virtude dessas constatações, responde-se afirmativamente ao problema de pesquisa que conduziu essa investigação científica, de modo que o Registro de Imóveis pode contribuir, através de suas atividades jurídicas, de forma efetiva aos Poderes Públicos às ações estatais de defesa e proteção do meio ambiente, em virtude dos atributos que norteiam a produção, a publicação e a transmissão das informações ambientais juridicamente qualificadas. Apesar de parcela dessas informações já estar prevista no ordenamento jurídico brasileiro, consoante exposto na seção 3.3 do segundo capítulo, as propostas sugeridas na seção 4.3 do terceiro capítulo podem contribuir para tornar ainda mais completa a proteção ambiental por meio de uma maior cooperação normativa entre o Registro de Imóveis e Administração Pública.

Identificou-se, como resultado da investigação científica realizada, que o regime jurídico que conforma a atuação do Registro Imobiliário no Brasil lhe confere o poder de produzir informações ambientais juridicamente qualificadas, uma vez que esse poder é exercido através de uma atividade de natureza técnica, denominada de qualificação registral. Contudo, para além dessa produção técnica, o sistema jurídico brasileiro lhe outorga poderes para realizar comunicações administrativas dessas informações ambientais juridicamente qualificadas aos Poderes Públicos. Esses, por sua vez, munidos de tais informações, podem melhor planejar as

ações e programas voltados à defesa e preservação do meio ambiente, cumprindo-se, dessa forma, o dever constitucional previsto no *caput* do art. 225 da CF.

Por tudo isso, pensa-se que o contributo do Registro de Imóveis, externalizado por dois dos principais elementos que norteiam sua atividade – informação juridicamente qualificada, de um lado; e comunicação administrativa, por outro lado – pode ser melhor aproveitado dentro do cenário jurídico nacional em virtude dos atributos que lhes são inerentes. Como examinado no segundo capítulo, a atividade jurídica do Registrador Imobiliário deve ser exercida obedecendo-se a um extenso rol de princípios, tanto constitucionais como legais, além de ser operada por um profissional do Direito. Tudo com o objetivo de oferecer segurança jurídica às relações sociais envolvendo o direito fundamental de propriedade imobiliária, prevenir litígios, concretizar os direitos fundamentais associados a bens imóveis e realizar a tão almejada justiça socioambiental.

Contudo, as reflexões teóricas e sugestões normativas inseridas na presente tese encontram-se limitadas, no tempo, no espaço e no conteúdo. Primeiro, pelo espectro abrangido pelo recorte temático pesquisado, que se reduziu à arena de debates demarcada pela informação ambiental que permeia as relações entre Registro de Imóveis e Administração Pública. Segundo, porque o bem jurídico ambiental, para ser amplamente protegido, necessita de reflexões e de medidas que alcancem também a participação da sociedade, através de seus inúmeros atores (por exemplo, entidades do Terceiro Setor, organizações transnacionais, empresas atuantes no mercado de bens e serviços de consumo etc.), como elemento ativo e impulsionador de uma tutela ecológica ampliada.

Mesmo dentro do campo temático da presente pesquisa, há aspectos das interações entre Registros Públicos e a Administração Pública que necessitam de maior aprofundamento e desenvolvimento. Por exemplo, a informação ambiental produzida e transmitida pelo Registro Imobiliário aos Poderes Públicos pode repercutir em dados pessoais do titular do direito real registrado ou averbado na matrícula imobiliária. Isso leva, por sua vez, ao questionamento sobre possíveis limites à publicização e transmissão das informações ambientais imobiliárias, em vista dos direitos e das garantias previstos na Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018). Esse tema não foi objeto de exame na presente tese, mas se sugere que seja objeto de estudos futuros, em vista dos direitos fundamentais envolvidos, considerando também que, desde a Emenda Constitucional nº 115/2022, a proteção de dados pessoais passou a ser um direito fundamental expressamente previsto na CF (art. 5º, inciso LXXIX).

Há, ainda, por outro lado, temas associados à presente tese que podem ser explorados em trabalhos futuros. Por exemplo, poder-se-ia pensar no estudo do acesso à informação ambiental produzida pelo Registro de Imóveis sob o aspecto de sua acessibilidade, em termos de custos financeiros, aos cidadãos e à sociedade. Isso poderia resultar no seguinte problema de pesquisa: a informação ambiental produzida pelo Registro de Imóveis é acessível financeiramente à sociedade? Poder-se-ia, também, trabalhar com as interações entre o Registro de Imóveis e a Administração Pública, em matéria de meio ambiente, mas a partir do enfoque dado à ação não do Registro de Imóveis, mas sim à ação da Administração Pública. Isso poderia resultar no seguinte problema de pesquisa: como a Administração Pública pode, através de suas atividades típicas, contribuir para a melhoria do meio ambiente por meio do intercâmbio de informações com os Registros Públicos?

Verifica-se, diante de tudo o que foi pesquisado, que é necessário um aprofundamento contínuo do diálogo interinstitucional, a fim de para aprimorar o intercâmbio de informações ambientais. Na esfera das interações não somente entre os Registros Imobiliários e a Administração Pública, mas entre os próprios Direito Ambiental e Registral Imobiliário, o norte a guiar as ações deve ser a proteção do bem ambiental, a partir de uma perspectiva democrática, solidária, intergeracional, sustentável, científica e ecocêntrica. A mobilização das estruturas institucionais não deve ter outro fim senão o cumprimento do interesse público na promoção e preservação do meio ambiente. O Estado, assim, seja por meio das ações e das políticas públicas da Administração Pública, seja por meio do contributo do Registro de Imóveis, deve ser, em última análise, um instrumento a serviço: (a) do meio ambiente, que merece ser protegido, e (b) do cidadão, que tem o direito fundamental à preservação e promoção do meio ambiente e na concretização da justiça ambiental no Brasil.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, Gonzalo. El acceso a la Información ambiental, la legislación chilena y el Acuerdo de Escazú. **Revista de Derecho Ambiental**, Santiago, Chile, n. 16, 2021, p. 241-270. DOI 10.5354/0719-4633.2021.64364 Disponível em: <https://revistaderechoambiental.uchile.cl/index.php/RDA/article/view/64364> Acesso em: 10 set. 2023.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALVES, Elizete Lanzoni. **A proteção ambiental e a instrumentalidade da averbação informativa de áreas contaminadas no Registro de Imóveis: uma perspectiva da Accountability ambiental na sociedade de risco** (Tese de Doutorado). Florianópolis: UFSC, 2013.

AMARAL, Márcia do. Por que a segurança jurídica proporcionada pelo Registro Imobiliário viabiliza o crescimento econômico de um país? **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo: RT, v. 91, jul.-dez. 2021, p. 223-248.

ANDRADE, Anna Carolina Pessoa de Aquino. Usucapião extrajudicial: o Registro de Imóveis como via inicial obrigatória para regularização da posse. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 88. São Paulo: RT, jan.-jul. 2020, p. 33-53.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Federalismo e proteção do meio ambiente: o papel do federalismo cooperativo. **Revista Direito das Políticas Públicas**, v. 1, n. 2, 2019, p. 59-91. Disponível em: <http://seer.unirio.br/rdpp/article/view/9836> Acesso em: 18 nov. 2022.

APPARECIDO JUNIOR, José Antonio. **Propriedade urbanística e edificabilidade: o plano urbanístico e o potencial construtivo na busca das cidades sustentáveis**. Curitiba: Juruá, 2012.

ARAÚJO, Luís Felipe de Jesus Barreto; SILVA, Gicélia Mendes da. Caracterização da proteção do meio ambiente no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, v. 12, n. 2, maio-ago. 2022, p. 111-131.

ARNOLD, Cláudia de Moraes. **O status normativo do direito à informação sobre meio ambiente no Direito Internacional e no Direito Brasileiro** (Dissertação de Mestrado). Caxias do Sul: UCS, 2019.

ASSOCIAÇÃO DOS REGISTRADORES IMOBILIÁRIOS DE SÃO PAULO (ARISP), **O novo regime de incorporação imobiliária de casas isoladas ou geminadas a partir da Lei nº 14.382/2022**. 2022. Disponível em: https://www.registroidmoveis.org.br/intranet/arquivos/upload/geral/999999_upload_de_arquivos_geral_20221109_103452_42bceba8-a74d-4ea1-b41d-9146f67ee72c.pdf Acesso em: 19 fev. 2023.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES (ANOREG/BR). **Cartório em Números 2022**. 2022. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/wp->

[content/uploads/2022/12/Carto%CC%81rios-em-Nu%CC%81meros-Edic%CC%A7a%CC%83o-2022.pdf](#) Acesso em: 11 abr. 2023.

ÁVILA, Lina Muñoz; AMAYA, María Alejandra Lozano. La democracia ambiental y el Acuerdo de Escazú en Colombia a partir de la Constitución Ecológica de 1991. **Revista Derecho del Estado**, n. 50, set.-out. 2021, p. 165-200. DOI: <https://doi.org/10.18601/01229893.n50.07> Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0122-98932021000300165&script=sci_arttext Acesso em: 29 ago. 2023.

AXELROD, Robert. **A evolução da cooperação**. Trad. de Jusella Santos. São Paulo: Leopardo, 2010.

BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento sustentável: das origens à Agenda 2030**. Petrópolis: Vozes, 2020.

BARREIROS, Alexandre Augusto de Paiva. Registro de imóveis e a microfísica da publicidade ambiental. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 75, jul./dez. 2013, p. 201-220.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. Trad. Sebastião Nascimento. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BODNAR, Zenildo; FREITAS, Vladimir Passos de; SILVA, Kaira Cristina. A epistemologia interdisciplinar da sustentabilidade: por uma ecologia integral para a sustentação da casa comum. **Revista Brasileira de Direito**, n. 12, jul.-dez. 2016, p. 59-70. DOI: 10.18256/2238-0604/revistadedireito.v12n2p59-70 Disponível em: <https://seer.atitus.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1558> Acesso em: 1 set. 2023.

BODNAR, Zenildo; SILVA, Antonio Fernando Schenkel do Amaral e; DANTAS, Marcelo Buzaglo; PINHEIRO, Sheyla Campos. O registro de imóveis e a informação ambiental. **Brazilian Journal of Development**, v. 7, n. 11, nov. 2021, p. 103490-103508. DOI:10.34117/bjdv7n11-122

BOTTEGA, Jéverson Luís. **Qualificação registral imobiliária à luz da Crítica Hermenêutica do Direito**. Belo Horizonte: Conhecimento, 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 08 out. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990**. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/decreto/Antigos/D99274compilado.htm Acesso em: 25 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 1.541, de 27 de junho de 1995**. Regulamenta o Conselho Nacional da Amazônia Legal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1541.htm Acesso em: 19 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 3.321, de 30 de dezembro de 1999**. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e

Culturais, “Protocolo de São Salvador”, concluído em 17 de novembro de 1988, em São Salvador, El Salvador.. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3321.htm Acesso em: 20 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 8.270, de 26 de junho de 2014.** Institui o Sistema Nacional de Informações de Registro Civil - Sirc e seu comitê gestor, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8270.htm Acesso em: 21 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 8.972, de 23 de janeiro de 2017.** Institui a Política Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d8972.htm Acesso em: 18 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm Acesso em: 6 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018.** Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm Acesso em: 4 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.806, de 28 de maio de 2019.** Altera o Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, para dispor sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9806.htm Acesso em: 25 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019.** Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm Acesso em: 10 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.929, de 22 de julho de 2019.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Informações de Registro Civil - Sirc e sobre o seu comitê gestor. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9929.htm Acesso em: 21 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 10.224, de 5 de fevereiro de 2020.** Regulamenta a Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, que cria o Fundo Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10224.htm Acesso em: 18 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 10.239, de 11 de fevereiro de 2020.** Dispõe sobre o Conselho Nacional da Amazônia Legal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10239.htm Acesso em: 18 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 10.531, de 26 de outubro de 2020.** Institui a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10531.htm Acesso em: 28 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.367, de 1º de janeiro de 2023.** Institui a Comissão Interministerial Permanente de Prevenção e Controle do Desmatamento, restabelece o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal - PPCDAm e dispõe sobre os Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento no Cerrado, na Mata Atlântica, na Caatinga, no Pampa e no Pantanal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11367.htm Acesso em: 15 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 56, de 1995.** Aprova os textos do Protocolo sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de São Salvador) adotado em São Salvador, em 17 de novembro de 1988 [...]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1995/decretolegislativo-56-19-abril-1995-358490-norma-pl.html> Acesso em: 18 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937.** Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm Acesso em: 11 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm Acesso em: 18 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965.** Regula a ação popular. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm Acesso em: 17 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.** Institui o novo Código Florestal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4771.htm Acesso em: 22 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971.** Regula a Aquisição de Imóvel Rural por Estrangeiro Residente no País ou Pessoa Jurídica Estrangeira Autorizada a Funcionar no Brasil, e dá outras Providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5709.htm Acesso em: 18 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre os registros públicos [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor [...] e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm Acesso em: 14 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989.** Altera a redação da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nºs 6.535, de 15 de junho de 1978, e 7.511, de 7 de julho

de 1986. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17803.htm Acesso em: 14 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm Acesso em: 19 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994.** Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18935.htm Acesso em: 18 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.** Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19099.htm Acesso em: 4 maio 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.** Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.** Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm Acesso em: 19 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm Acesso em: 16 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999.** Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19795.htm Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.** Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm Acesso em: 11 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm Acesso em: 02 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003.** Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.650.htm Acesso em: 11 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005.** Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados [...] e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/lei/111105.htm Acesso em 18 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006.** Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável [...] e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11284.htm Acesso em: 19 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006.** Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11428.htm Acesso em: 12 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.441, de 4 de janeiro de 2007.** Altera dispositivos da Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, possibilitando a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11441.htm Acesso em: 11 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas [...] e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L11977compilado.htm Acesso em: 04 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009.** Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm Acesso em: 18 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm Acesso em: 04 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; [...] e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa [...] e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm Acesso em: 12 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015.** Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm Acesso em: 8 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.186, de 11 de novembro de 2015.** Institui a Política de Educação para o Consumo Sustentável. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13186.htm Acesso em: 18 maio 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021.** Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais; e altera as Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para adequá-las à nova política. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14119.htm Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.210, de 30 de setembro 2021.** Acrescenta o Capítulo XI-A à Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, para dispor sobre a decisão coordenada no âmbito da administração pública federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14210.htm Acesso em: 17 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022.** Dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp) [...]; e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14382.htm Acesso em: 04 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios [...]. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Lei/L14600.htm Acesso em: 26 jun. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.** Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm Acesso em: 18 set. 2022.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 9.163/2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2163153> Acesso em: 8 fev. 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes).** Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/endes> Acesso em: 8 mar. 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇAS DO CLIMA. **Governo envia Acordo de Escazú para o Congresso.** Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/governo-envia-acordo-de-escazu-para-o-congresso> Acesso em: 15 maio 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇAS DO CLIMA. **Portaria nº 79, de 5 de março de 2009.** Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&legislacao=114815> Acesso em: 14 set. 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇAS DO CLIMA. **Portaria nº 310, de 13 de dezembro de 2004.** Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&legislacao=111599>
Acesso em: 30 abr. 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇAS DO CLIMA. **Resolução CONAMA nº 9/1987.** Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&legislacao=94201>
Acesso em: 16 abr. 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇAS DO CLIMA. **Resolução CONAMA nº 420/2009.** Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/CONAMA/REA0420-281209.PDF> Acesso em: 26 abr. 2023.

BUBOLS, Lucas. **Qualificação registral imobiliária e seu grau de vinculação à juridicidade administrativa** (Dissertação de Mestrado). Porto Alegre: UFRGS, 2021.

CALGARO, Cleide; HERMANY, Ricardo. Os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) e as *smart communities*: uma interface necessária. In: CALGARO, Cleide; PEREIRA, Agostinho Oli Koppe; BRASIL, Deilton Ribeiro (Orgs.). **Constitucionalismo e Meio Ambiente, tomo 6: direitos fundamentais** [recurso eletrônico]. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2021, p. 190-204.

CALGARO, Cleide; PEREIRA, Agostinho Oli Koppe; BORILE, Giovanni Orso. O conceito de natureza na sociedade hiperconsumista: uma reflexão a partir do direito constitucional equatoriano. In: CALGARO, Cleide; PEREIRA, Agostinho Oli Koppe; BRASIL, Deilton Ribeiro (Orgs.). **Constitucionalismo e Meio Ambiente, tomo 6: direitos fundamentais** [recurso eletrônico]. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2021, p. 190-204.

CALGARO, Cleide; REATO, Talissa Truccolo; STEINMETZ, Wilson Antônio. A relevância da pré-compreensão ecocêntrica como variável interpretativa constitucional na mensuração da intensidade da proteção ambiental estatal na América Latina. **Duc In Altum**, v. 12, n. 28, set.-dez. 2020, p. 123-141.

CALIL, Mario Lúcio Garcez; MARTINS, Robson; MARTINS, Erika Silvana Saquetti. A regularização fundiária urbana como concretização do direito à moradia. **Revista de Direito da Cidade**, v. 14, n. 4, 2022, p. 2366-2393. DOI: 10.12957/rdc.2022.57829 Acesso em: 12 abr. 2023.

CAMMAROSANO, Flávia Giorgini Fusco. **Motivação e consequências das decisões: uma análise dos arts. 20 e 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lei nº 13.655/2018 – LINDB** (Tese de Doutorado). São Paulo: PUC, 2021. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/bitstream/handle/24824/1/Flavia%20Giorgini%20Fusco%20Cammarosano.pdf> Acesso em: 10 fev. 2023.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos Registros Públicos comentada**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CAMPOS, João José Batista de. Como abrir caminhos para a transformação do ensino médico no Brasil. **Revista Brasileira de Educação Médica**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2/3, maio-dez. 1999, p. 11-20. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rbem/a/sKLDrkFfb8Wr5qspYsPS8cy/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 1º fev. 2023.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O direito ao ambiente como direito subjectivo. **Estudos sobre direitos fundamentais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional. **Revista de estudos politécnicos**, v. 8, n. 13, p. 7-18, 2010.

CARDOSO, Sonia Letícia de Mello. A servidão ambiental segundo a Lei nº 11.284/2006. In: CRIADO, Francisco de Asís Palácios; JACOMINO, Sérgio; MELO, Marcelo Augusto Santana de (orgs). **Registro de imóveis e meio ambiente**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 381-406.

CARREÑO, Santiago M. Álvarez. El Derecho Ambiental entre la Ciencia, la Economía y la Sociología: reflexiones introductorias sobre el valor normativo de los conceptos extrajurídicos. **Revista Catalana de Dret Ambiental**, n. 10, n. 1, 2019, p. 1-26. DOI: <https://doi.org/10.17345/rcda2569> Disponível em: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/2569> Acesso em: 2 set. 2023.

CARVALHO, Afrânio de. **Registro de Imóveis**. Rio de Janeiro: Forense, 1976.

CARVALHO, Délton Winter de. A função ambiental da propriedade: caráter conceitual para a modulação de conflitos socioambientais. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 3, 2018, p. 1662-1691. DOI: 10.12957/rdc.2018.3308 Acesso em: 27 jan. 2023.

CARVALHO, Edson Ferreira de; GIESSEN, Lukas; GÁLVEZ, Encarnación Fernández Ruiz. Los principales retrocesos promovidos por la Ley Forestal brasileña de 2012: principales actores, intereses y el principio de prohibición de retroceso ambiental. **Revista de Derecho Ambiental**, Santiago, Chile, n. 11, jan.-jun. 2019, p. 39-55. DOI: <https://doi.org/10.5354/0719-4633.2018.48434> Acesso em: 2 set. 2023.

CASE, Nicky. **The evolution of trust** (jogo eletrônico). Disponível em: <https://ncase.me/trust/> Acesso em: 28 set. 2022.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. Trad. de Roneide Venancio Majer. 22. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2020.

COMUNIDADE EUROPEIA. **Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente (Convenção de Aarhus)**. 1998. Disponível em: <https://unece.org/DAM/env/pp/EU%20texts/conventioninportogese.pdf> Acesso em: 25 fev. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Observatório do Meio Ambiente**. 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/observatorio/observatorio-meio-ambiente/> Acesso em: 15 maio 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Provimento nº 18/2012.** Dispõe sobre a instituição e funcionamento da Central Notarial de Serviços Eletrônicos Compartilhados - CENSEC. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1296> Acesso em: 17 fev. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Provimento nº 38/2014.** Dispõe sobre a Central de Informações de Registro Civil das Pessoas Naturais – CRC. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2048> Acesso em: 17 fev. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Provimento nº 46/2015.** Revoga o Provimento 38 de 25/07/2014 e dispõe sobre a Central de Informações de Registro Civil das Pessoas Naturais - CRC.. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2509> Acesso em: 17 fev. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Provimento nº 47/2015.** Estabelece diretrizes gerais para o sistema de registro eletrônico de imóveis. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2510> Acesso em: 17 fev. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Provimento nº 65/2017.** Estabelece diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2527> Acesso em: 10 out. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Provimento nº 74/2018.** Dispõe sobre padrões mínimos de tecnologia da informação para a segurança, integridade e disponibilidade de dados para a continuidade da atividade pelos serviços notariais e de registro do Brasil e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2637> Acesso em: 17 fev. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Provimento nº 87/2019.** Dispõe sobre as normas gerais de procedimentos para o protesto extrajudicial de títulos e outros documentos de dívida, regulamenta a implantação da Central Nacional de Serviços Eletrônicos dos Tabeliães de Protesto de Títulos – CENPROT e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3008> Acesso em: 17 fev. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Provimento nº 89/2019.** Regulamenta o Código Nacional de Matrículas - CNM, o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis - SREI, o Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado – SAEC, o acesso da Administração Pública Federal às informações do SREI e estabelece diretrizes para o estatuto do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico – ONR.. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3131> Acesso em: 17 fev. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Provimento nº 140/2023.** Estabelece, no âmbito do Poder Judiciário, o Programa de Enfrentamento ao Sub-registro Civil e de Ampliação ao Acesso à Documentação Básica por Pessoas Vulneráveis; institui a Semana Nacional do Registro Civil e dá outras providências. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/02/provimento-140-2.pdf> Acesso em: 23 fev. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Provimento nº 149/2023.** Institui o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça –

Foro Extrajudicial (CNN/ CN/CNJ-Extra), que regulamenta os serviços notariais e de registro. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5243> Acesso em: 5 set. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Provimento nº 150/2023**. Altera o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra), instituído pelo Provimento nº 149, de 30 de agosto de 2023, para estabelecer regras para o processo de adjudicação compulsória pela via extrajudicial, nos termos do art. 216-B da Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5258> Acesso em: 16 set. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução nº 400/2021**. Dispõe sobre a política de sustentabilidade no âmbito do Poder Judiciário. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3986> Acesso em: 10 jan. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **SireneJud: Painel permite visualizar dados sobre violações ambientais**. 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sirenejud-painel-permite-visualizar-dados-sobre-violacoes-ambientais/> Acesso em: 6 mar. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 8/2021**. Institui o painel interativo nacional de dados ambiental e interinstitucional – SireneJud. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4015> Acesso em: 18 maio 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Portaria Conjunta Nº 5 de 03/09/2021**. Regulamenta a Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 8/2021, que institui o painel interativo nacional de dados ambiental e interinstitucional (SireneJud). Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4106> Acesso em: 25 maio 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Caso Claude Reyes e outros vs. Chile**. 2006. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=332 Acesso em: 2 set. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Caso Guevara Díaz vs. Costa Rica**. 2022. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_453_esp.pdf Acesso em: 26 mar. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Opinião Consultiva nº 23/2017. Meio Ambiente e Direitos Humanos**. 2017. Disponível em: https://corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf Acesso em: 18 nov. 2022.

COUTO, Marcelo de Rezende Campos Marinho. **Usucapião extrajudicial**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DAWKINS, Richard. **O gene egoísta**. Trad. de Rejane Rubino. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

DEZAN, Sandro Lúcio; LOPES, Alexandre dos Santos. Elementos para uma teoria da fundamentação da decisão administrativa: uma abordagem à luz da hermenêutica. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 21, n. 83, 2021, p. 211-233. DOI: <http://dx.doi.org/10.21056/aec.v21i83.1326> Acesso em: 11 dez. 2022.

DIDIER JÚNIOR, Fredie *et al.* **XI Fórum Permanente de Processualistas – Enunciados Aprovados**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://diarioprocessual.com/2022/03/23/enunciados-fppc-2022/> Acesso em: 4 maio 2023.

DINIZ, Maria Helena. **Sistemas de Registros de Imóveis**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

DIP, Ricardo Henry Marques. **Sobre a qualificação no Registro de Imóveis**. Disponível em: <https://arisp.files.wordpress.com/2008/06/007-dip-qualificacao-registral.pdf> Acesso em: 15 out. 2021.

FAJARDO, Raquel Zonia Yrigoyen. Aos 20 anos do Convênio 169 da OIT: Balanço e desafios da implementação dos direitos dos Povos Indígenas na América Latina. In: VERDUM, Ricardo (org.). **Povos Indígenas: Constituições e Reformas Políticas na América Latina**. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2009, p. 9-62.

FARIA, Bianca Castellar de; LACERDA, Naurican Ludovico. A necessidade de preservação de dados ambientais relevantes por meio da publicidade registral imobiliária. **Atuação: Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense**, v. 17, n. 36, p. 186-203, nov. 2022.

FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. **Governança judicial ecológica e direitos ambientais de participação**. Saraiva Educação SA, 2021 [recurso eletrônico: eBook Kindle].

FERNANDES, Aline Ouriques Freire. **A função democrática do Terceiro Setor – a busca pelo fortalecimento da cidadania no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Ape’Ku, 2020.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Mini Aurélio: o dicionário da língua portuguesa**. 8. ed. Curitiba: Cia. Bras. de Educação e Sistemas de Ensino, 2020.

FERREIRA FILHO, Edward. Reserva Florestal Legal. In: CRIADO, Francisco de Asís Palacios JACOMINO, Sérgio; MELO, Marcelo Augusto Santana de (orgs.). **Registro de Imóveis e Meio Ambiente**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 397-406.

FERRI, Caroline Feliz Sarraf; MIRON, Rafael Brum. Déficit no Registro de Imóveis: a proteção ao meio ambiente. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 91, jul.-dez. 2021, p. 11-47.

FIORANELLI, Ademar. A cindibilidade dos títulos – exemplos práticos. In: AHUALLI, Tânia Maria; BENACCHIO, Marcelo. **Direito Notarial e Registral – Homenagem às Varas de Registros Públicos da Comarca de São Paulo**. São Paulo: Quartier Latin, 2016.

FREIRIA, Rafael Costa. **Direito, gestão e políticas públicas ambientais**. São Paulo: Senac, 2019.

GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira. A tragédia do Judiciário. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 267, p. 163-198, set./dez. 2014. <https://doi.org/10.12660/rda.v267.2014.46462> Acesso em: 18 maio 2023.

GIL, Gustavo Luiz. Registro de Imóveis e meio ambiente: o sistema registral imobiliário como ferramenta de proteção do ambiente. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 90. São Paulo: RT, jan.-jul. 2021, p. 51-84.

GOIS, Elieuton Sampaio. **Diretrizes jurídico-ambientais a alterações e supressões dos espaços territoriais especialmente protegidos** [recurso eletrônico]. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2019.

GOMES, Carla Amado. Legitimidade processual popular, litispendência e caso julgado. In: GOMES, Carla Amado; ANTUNES, Tiago (Coords.). **A trilogia de Aarhus**. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2015, p. 75-99.

GOMES, Magno Federicij; PINTO, Wallace Douglas da Silva. A função socioambiental da propriedade e o desenvolvimento sustentável. **Revista da Universidade Vale do Rio Verde**, Três Corações, v. 13, n. 2, 2015, p. 236-250. DOI: <http://dx.doi.org/10.5892/ruvrd.v13i1.2171> Acesso em: 11 abr. 2023.

GONÇALVES, Cláudio Cairo. **A processualização administrativa negocial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

GONZAGA, Yara de Melo Miranda. **Função normativa da Administração: uma análise acerca do fenômeno da deslegalização** (Dissertação de Mestrado). UFMG: Belo Horizonte, 2014.

GONZÁLES, Fernando Pedro Mendez. O registro da propriedade imobiliária como meio de prevenção ambiental. **Revista de Direito Imobiliário [recurso eletrônico]**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, v. 57, jul.-dez. 2004, p. 1-4.

GRANT, Adam. **Pense de novo**. Trad. de Carolina Simmer. São Paulo: Sextante, 2021.

HARARI, Yuval. **Sapiens – uma breve história da humanidade**. Trad. de Janaína Marcoantonio. 26. ed. Porto Alegre: L&PM, 2017.

HERRERA, Augusto Valenzuela; CARDOSO, Henrique Ribeiro; MACHADO, Luciana de Aboim; SANTOS, Mateus Levi Fontes. O Poder Público na fraterna rota do desenvolvimento sustentável: por um clima estável e consumo responsável. **Revista Jurídica UniCuritiba**, v. 4, n. 61, out.-dez. 2020, p. 91-122.

HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização e acesso à justiça além dos tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. **Revista Eletrônica de Direito Processual - Redp**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 379-408, abr. 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/56701/36324> Acesso em: 22 fev. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/index.html> Acesso em: 11 maio 2023.

KESSLER, Gladys; FINKELSTEIN, Linda. **The evolution of a Multi-Door Courthouse**. 37 Cath. U. L. Rev.577, 1988. Disponível em: <https://scholarship.law.edu/lawreview/vol37/iss3/2> Acesso em: 29 set. 2022.

KRÄMER, Ludwig. The Aarhus Convention and EU Law. In: GOMES, Carla Amado; ANTUNES, Tiago (Coords.). **A trilogia de Aarhus**. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2015, p. 3-28.

KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral**, v. 1, 2017.

KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral**, v. 5, tomo I. São Paulo: YK, 2020.

KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral**, v. 5, tomo II. São Paulo: YK, 2020.

JARDIM, Mónica. **Efeitos substantivos do Registo Predial**. Coimbra: Almedina, 2015.

JARDIM, Mónica. O cadastro técnico multifinalitário e o Registro de Imóveis – uma interconexão necessária. **Boletim IRIB**, nº 364, fev. 2022, p. 125-133.

LA FLOR, Martiane Jaques. **Serventias de Registro de Imóveis como protagonistas da efetivação do princípio da informação ambiental sustentável** (Tese de Doutorado). Caxias do Sul: UCS, 2021.

LONDERO, Felipe Tonetto; NASCIMENTO, Valéria Ribas. Sociedade em rede, internet e movimentos sociais: os novos caminhos à proteção do meio ambiente. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, v. 12, n. 2, maio-ago. 2022, p. 75-193.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos**. 10. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade**. Trad. de Saulo Krieger. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

LUTAIF, Michel Kurdoglian; BALBANI, Arthur Paku Ottolini; FONSECA, Lucca Lopes Monteiro da. Articulação interinstitucional e judicialização de políticas públicas: o caso da educação infantil no município de São Paulo. **Revista Da Faculdade De Direito da Universidade De São Paulo**, v. 116, n. 2, p. 291-304, jul.-dez. 2021. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2318-8235.v116p291-304> Acesso em: 18 dez. 2022.

MACHADO, Anderson; ARAÚJO, Bruna de; BELLADONA, Rossano; VARGAS, Tiago de; FALCADE, Ivanira. Geografia e segurança hídrica: estudo do avanço de ocupação irregular em área de bacia hidrográfica de captação no município de Caxias do Sul, RS. **Revista do Departamento de Geografia**, USP, v. 42, 2022, p. 1-14. DOI: 10.11606/eISSN.2236-2878.rdg.2022.188152 Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdg/article/view/188152/184213> Acesso em: 10 set. 2023.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito à informação e meio ambiente**. 2. ed., rev., ampl., e atual. São Paulo: Malheiros, 2018.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 29. ed., rev., ampl., e atual. São Paulo: JusPodivm, 2023.

MAFESSONI, Fabrizio; LACHMANN, Michael, The complexity of understanding others as the evolutionary origin of empathy and emotional contagion. **Nature – Scientific Reports**, v. 9, n. 1, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1038/s41598-019-41835-5> Acesso em 15 fev. 2023.

MAGALHÃES, Carmem Sílvia Matos de; FOGAÇA, Lucas Dellarosa. A qualificação registral na regularização fundiária. **Revista de Direito Notarial**, v. 4, n. 1, 2022, p. 1-56. DOI: <https://doi.org/10.51953/rdn.v4i1.64> Acesso em: 21 fev. 2023.

MAGALHÃES, Renan Cavalcante. **O acesso à justiça, as serventias extrajudiciais e a desjudicialização: reflexões a partir do Registro de Imóveis, Tabelionato de Notas e Tabelionato de Protesto** (Dissertação de Mestrado). Fortaleza: Unichristus, 2021.

MALHEIROS, Rafael Taranto; DUARTE, Clarice Seixas. A dimensão jurídico-institucional da política pública da regularização fundiária urbana de interesse social e a busca de sua efetividade. **REI – Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, 2019, p. 1.094-1.095. DOI: <https://doi.org/10.21783/rei.v5i3.441> Acesso em: 11 abr. 2023.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito**. 2. ed. São Paulo: RT, 2014.

MÁÑEZ, José Luis Salazar. Meio ambiente e Registro de Imóveis, uma interação mútua: o direito de acesso à informação ambiental e em apoio à sustentabilidade. In: JACOMINO, Sérgio; MELO, Marcelo Augusto Santana de; CRIADO, Francisco de Asís Palácios (orgs). **Registro de imóveis e meio ambiente**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 163-189.

MARQUES, Eliê Regina Fedel; ARAGÃO, Tiago Bessa; FERNANDES, Juana Angélica Felipe. Auto de infração ambiental como instrumento de gestão territorial: fatores intervenientes. **XII Congresso Brasileiro de Gestão Ambiental**. Salvador: IBEAS, 2021, p. 1-5. Disponível em: <https://www.ibeas.org.br/congresso/Trabalhos2021/XI-005.pdf> Acesso em: 15 jun. 2023.

MARQUES, Francisco Paes. A Convenção de Aarhus e as relações jurídicas administrativas multipolares. In: GOMES, Carla Amado; ANTUNES, Tiago (Coords.). **A trilogia de Aarhus**. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2015, p. 61-74.

MATEUS, Vinícius Gonçalves São. **A jurisprudência do Tribunal Europeu de Direitos Humanos no domínio da liberdade de expressão e sua influência nos Tribunais Constitucionais** (Dissertação de Mestrado). Lisboa: Universidade de Lisboa, 2020. Disponível em: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/52798/1/ulfd0150397_tese.pdf Acesso em: 2 set. 2023.

MATTAR, Cecília Patrícia. Mediação e conciliação em cartórios extrajudiciais: desafios e possibilidades. **Direito UNIFACS – Debate Virtual**, n. 270, 2022, p. 1-22. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/8014> Acesso em: 18 nov. 2022.

MAZON, Cassiano; LABRUNA, Felipe; ISSA, Rafael Hamze. Justiça intergeracional climática e a Filosofia do Direito: fundamentos éticos e jurídicos. **Videre**, v. 14, n. 30, maio-ago. 2022, p. 420-434. DOI: 10.30612/videre.v14i30.16686 Acesso em: 14 set. 2023.

MEIRELES, Gabriel Barreto; BENEDICTO, Samuel Carvalho de; SILVA, Luiz Henrique Vieira da. Impactos antrópicos na Mata Atlântica brasileira: a restauração ecológica e o ODS 15 como contrapontos ao estado atual do bioma. **Revista Humanidades & Inovação**, v. 9, n. 25, 2022, p. 230-247. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/6503> Acesso em: 30 ago. 2023.

MELÉNDEZ, Belén Madrazo, **Protección de los bienes jurídicos globales, el Registro y el medio ambiente**, 2012. Disponível em: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-A-2012-10024700260 Acesso em: 11 fev. 2023.

MELO, Leonara Oliveira; DE MELO, Gilson Martins. Uma reflexão acerca da Servidão Ambiental no Brasil. **Direito em Revista**, v. 6, n. 6, jan.-dez. 2021, p. 216-231. Disponível em: http://revistas.icesp.br/index.php/DIR_REV/article/view/2123 Acesso em: 19 jan. 2023.

MELO, Marcelo Augusto Santana de. O meio ambiente e o registro de imóveis. In: JACOMINO, Sérgio; MELO, Marcelo Augusto Santana de; CRIADO, Francisco de Asís Palácios (orgs). **Registro de imóveis e meio ambiente**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 17-90.

MELO, Marcelo Augusto Santana de. **Teoria Geral do Registro de Imóveis**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2023.

MENDONÇA, Julia Scarano de. Da intersubjetividade à empatia: em busca das raízes da cooperação. **Arquivos Brasileiros de Psicologia**, v. 73, n. 2, 2021, p. 156-170. DOI: 10.36482/1809-5267.ARBP2021v73i2p.156-170 Acesso em: 18 fev. 2023.

MENEZES, Samira Birck de. Os princípios da Administração Pública aplicados ao Direito Registral e Notarial. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, v. 3, n. 3, 2008. DOI: <https://doi.org/10.5902/198136947011> Acesso em: 11 fev. 2023.

MESQUITA, Thaís Barros de; REZENDE, Elcio Nacur. Expansão urbana e a manutenção da reserva legal no plano diretor: uma análise do crescimento dos grandes centros urbanos frente à imperiosa proteção ambiental. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 10, n. 3, p. 182-204, set.-dez. 2019. Doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v10i3.24532 Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/direitoeconomico/article/view/24532/24232> Acesso em: 30 abr. 2022.

MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1988. **Revista de informação legislativa**, v. 47, n. 187, 2010, p. 215-244. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/47/187/ril_v47_n187_p215.pdf Acesso em: 28 nov. 2022.

MOLIN, Elisiane Dondé Dal; ARMADA, Charles Alexandre Souza. Interface entre o meio ambiente e os objetivos do desenvolvimento sustentável: o despertar de uma consciência planetária? **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, v. 11, n. 1, jan.-abr. 2021, p. 209-233. DOI:10.18226/22370021.v11.n1.08 Acesso em: 10 set. 2023.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

MORELL, Santiago Lafarga. Registro da propriedade e meio ambiente. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 57 [recurso eletrônico], jul.-dez. 2004, p. 1-10.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Trajetória da política ambiental federal no Brasil. In: MOURA, Adriana Maria Magalhães de (org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2016, p. 13-43.

MUNDAY, R. C. J. **Book Reviews**. The Cambridge Law Journal, v. 36, abr. 1977, p. 174-175. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0008197300014410> Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/cambridge-law-journal/article/abs/toward-equal-justice-a-comparative-study-of-legal-aid-in-modern-societies-texts-and-materials-by-mauro-cappelletti-james-gordley-and-earl-johnsonjr-studies-in-comparative-law-no-13-milan-dott-a-giuffre-editore-dobbs-ferry-new-york-oceana-publications-inc1975-xxvi-and-756-pp-l-15000-net/1806F6D844D7B25A59C28761DC0EBD63> Acesso em: 24 maio 2023.

NASCIMENTO, Irley Carlos Siqueira Quintanilha; VARELLA, Marcelo Dias. Tabela e Registradores nos arranjos institucionais de políticas públicas brasileiras de desjudicialização. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 51. jul.-dez. 2017. Rio de Janeiro: PUC-RJ, p. 109-134.

OLIBONI, Luiza Maria. **Cadastro ambiental como instrumento da administração pública para a proteção do meio ambiente sob a perspectiva da democracia deliberativa de Habermas** (Dissertação de Mestrado). Caxias do Sul: UCS, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/xmlui/handle/11338/3676> Acesso em: 16 out. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel> Acesso em: 11 mar. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, junho de 1992. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf Acesso em: 20 fev. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração de Estocolmo sobre o ambiente urbano**. Publicada pela Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente urbano em junho de 1972. Disponível em: <https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/2167.pdf> Acesso em: 6 set. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (Acordo de Escazú)**. 2018. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf Acesso em: 25 fev. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, “Protocolo de São Salvador”**. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/sansalvador.pdf> Acesso em: 20 fev. 2023.

OSTROM, Elinor. **Governing the Commons – The Evolution of Institutions for Collective Action**. 13. impressão. Londres: Cambridge University Press, 2021.

PARRA, Marcos Vinícius Canhedo. O controle de constitucionalidade incidental por notários e registradores. **Revista de Direito Notarial**, v. 3, n. 2, 2021, p. 61-77.

PATAH, Priscila Alves. **Sistema extrajudicial de justiça**. Indaiatuba: Foco, 2023.

PATERSON, Alan; GARTH, Bryant; ALVES, Cleber Francisco; ESTEVES, Diogo; JOHNSON JR., Earl. **Descortinando o Global Access to Justice Project**. 2019, p. 1-4. Disponível em: <https://sistemas.rj.def.br/publico/sarova.ashx/Portal/sarova/imagem-dpge/public/arquivos/art.jota.pdf> Acesso em: 27 maio 2023.

PECCATIELLO, Ana Flávia Oliveira. Políticas públicas ambientais no Brasil: da administração dos recursos naturais (1930) à criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000). In: **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 24, jul.-dez. 2011, p. 71-82.

PEDERSOLI, Christiane Vieira Soares. **A atribuição regulamentar do Conselho Nacional de Justiça: um estudo sobre a concretização normativa (in)direta da Constituição da República Brasileira em nível regulamentar** (Dissertação de Mestrado). Belo Horizonte: PUC Minas, 2009.

PEIXOTO, Renata Cortez Vieira. As novas tecnologias e a atividade notarial e registral no Brasil. **Humanidades & Inovação**, v. 9, n. 19, 2022, p. 54-69.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento**. Texto para Discussão, nº 1940. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: <https://www.econstor.eu/handle/10419/121578> Acesso em: 9 mar. 2023.

PRATA, Maíra Araújo Machado Borges. Da (i) legalidade da averbação da reserva legal no cartório de registro de imóveis em face da Lei Federal nº 12.651/2012. **Ius Gentium**, v. 10, n. 5, 2014, p. 300-318. DOI: <https://doi.org/10.21880/ius%20gentium.v10i5.132> Acesso em: 27 fev. 2023.

PRIEUR, Michel. O princípio da proibição de retrocesso ambiental. Trad. de José Antônio Tietzmann e Silva. **O princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Brasília: Senado Federal, 2012, p. 11-54. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242559/000940398.pdf?sequence=2&isAllowed=y> Acesso em: 7 set. 2023.

RAMÍREZ, Silvina. Sete problemas do novo constitucionalismo indigenista. In: VERDUM, Ricardo (org.). **Povos indígenas: Constituições e Reformas Políticas na América Latina**. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2009, p. 213-232.

REBOLLOSO, Marina Alicia San Martín. El derecho a saber información ambiental en México. **Estudios en Derecho a la Información**, n. 9, 2020, p. 25-47. DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/ij.25940082e.2020.9.14277> Acesso em: 2 set. 2023.

RECH, Adir Ubaldo. **Inteligência artificial, meio ambiente e cidades inteligentes**. Caxias do Sul: Educs, 2020.

RECH, Adir Ubaldó. Instrumentos para um urbanismo socioambiental. In: RECH, Adir Ubaldó (org.). **Instrumentos de desenvolvimento e sustentabilidade urbana** [recurso eletrônico]. Caxias do Sul: Educs, 2014, p. 51-65.

RECH, Adivandro. O zoneamento ambiental como plataforma de planejamento e sustentabilidade urbana. In: RECH, Adir (org.). **Instrumentos de desenvolvimento e sustentabilidade urbana** [recurso eletrônico]. Caxias do Sul: Educs, 2014, p. 29-50.

REIS, Jorge Renato dos; LISBOA, Juliana Follmer Bortolin. A função social do Registrador de Imóveis na efetivação, quando da regularização fundiária, do acesso à moradia formal e, em consequência, da dignidade humana. **Revista de Direito da Cidade**, v. 13, n. 4, 2021, p. 1803-1817. DOI: 10.12957/rdc.2021.45093 Acesso em: 11 dez. 2022.

ROSA, Rafaela Santos Martins; SCHEINKMANN, Débora Cristina Freytag. Meio ambiente. Crise humana. Transnacionalidade do Direito Ambiental: um processo que segue em construção. **Revista Eletrônica Direito e Política**, v. 7, n. 3, 2012. DOI: <https://doi.org/10.14210/rdp.v7n3.p2435-2461> Acesso em: 29 ago. 2023.

SAETA, Fernanda Pereira. **Sustentabilidade urbana: o desafio da construção de indicadores de sustentabilidade urbana** (Dissertação de Mestrado). São Paulo: Mackenzie, 2012.

SALLES, Venício. **Direito Registral Imobiliário**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

SAMPAIO, Izabel Cristina da Silva. Informação ambiental: a Convenção de Aarhus e seu contributo no âmbito da União Europeia. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**, 2. n. 12. 2013, p. 14.233-14.298.

SANTIN, Janaína Rigo; COMIRAN, Rafaela. Direito urbanístico e regularização fundiária. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 3, 2018, p. 1595-1621. DOI: 10.12957/rdc.2018.32734 Acesso em: 17 abr. 2023.

SANTOS, Fábio Ribeiro dos. Reserva Legal e Cadastro Ambiental Rural. **O Direito Notarial e Registral em artigos**. São Paulo: YK, 2016.

SANTOS, Welder Queiroz dos; MAIA, Grhegory Paiva Pires Moreira. Segurança jurídica, transformações no Direito Administrativo e deveres da Administração Pública implementados pela Lei nº 13.655/2018. **Revista de Direito Administrativo**, v. 280, set.-dez. 2021, p. 93-120. <https://doi.org/10.12660/rda.v280.2021.85149> Acesso em: 10 fev. 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direitos ambientais procedimentais: acesso à informação, à participação pública na tomada de decisão e acesso à justiça em matéria ambiental. **Novos Estudos Jurídicos**, 2018, v. 23, n. 2, p. 417-465.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Notas sobre os deveres de proteção do Estado e a garantia da proibição de retrocesso em matéria ambiental. In: STEINMETZ, Wilson;

AUGUSTIN, Sérgio (orgs.). **Direito constitucional do ambiente**. Caxias do Sul: Educs, 2011, p. 9-49.

SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. **Direito Registral Imobiliário**, v. I. Curitiba: Juruá, 2018.

SCHMIDT, João Pedro. Bases biopsicossociais da cooperação e o paradigma colaborativo nas políticas públicas. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**. Vitória, v. 19, n. 1, 2018, p. 123-162. DOI: <https://doi.org/10.18759/rdgf.v19i1.1091> Acesso em: 11 set. 2022.

SCHWAB, Klaus. **A Quarta Revolução Industrial**. Trad. de Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2016.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Antonio Fernando Schenkel do Amaral e. **Registro de Imóveis e Meio Ambiente: princípios e interações em prol da sustentabilidade**. Curitiba: Alteridade, 2021.

SILVA, Antonio Fernando Schenkel do Amaral e; DANTAS, Marcelo Buzaglo. O Registro de Imóveis e as áreas protegidas pela legislação. **Direito em movimento**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, 2020, p. 77-102. Disponível em: <https://ojs.emerj.com.br/index.php/direitoemmovimento/article/view/331> Acesso em: 11 jun. 2023.

SILVA, Denise Kobashi. O Conselho Nacional de Justiça e seus limites sobre a atuação das serventias extrajudiciais. **Revista de Direito Notarial**, v. 2, n. 2, 2020, p. 131-146. Disponível em: <http://rdn.cnbsp.org.br/index.php/direitonotarial/article/view/8> Acesso em: 26 mar. 2023.

SILVA, Ulysses da. **Direito imobiliário: o registro de imóveis e suas atribuições**. 2. ed. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2013.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. Direito dos bens comuns ambientais: apresentação do projeto de pesquisa e a possibilidade de uma teoria do direito ambiental pautada no comum. In: SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da; BORGES, Gustavo; WOLKMER; Maria de Fatima Schumacher (orgs.). **O comum, os novos direitos e os processos democráticos emancipatórios**. Caxias do Sul: Educs, 2019, p. 12-32.

SOUZA, Paulo Roberto Pereira de. Servidão ambiental. **Revista Jurídica Cesumar-Mestrado**, v. 1, n. 1, 2001, p. 127-149.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Bens culturais e sua proteção jurídica**. Curitiba: Juruá, 2005.

STEINMETZ, Wilson Antônio. **A vinculação dos particulares aos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2004.

STEINMETZ, Wilson. Direitos fundamentais e relações entre particulares: anotações sobre a teoria dos imperativos de tutela. **Revista de Direito Privado**, v. 23, p. 291-303, 2005.

STEINMETZ, Wilson Antônio; ARNOLD, Cláudia de Moraes; TAVARES, Elisa Goulart. O acesso à informação como condição para a participação popular na proteção do meio ambiente:

uma análise a partir do direito ambiental internacional e do direito constitucional brasileiro. In: **Revista Jurídica** (FURB. ONLINE), v. 22, 2018, p. 1-19.

STEINMETZ, Wilson Antônio; FERRE, Fabiano Lira. Cadastramento ambiental rural e averbação da reserva legal no novo Código Florestal brasileiro: uma análise crítica. In: **Revista Internacional de Direito Ambiental**, v. 11, maio-ago. 2015, p. 121-134.

STEINMETZ, Wilson Antônio; HENZ, Bruno Gabriel. O princípio constitucional do desenvolvimento sustentável: conteúdo e estrutura à luz das interpretações e da teoria dos princípios. In: **Revista da Ajuris**, v. 128, 2012, p. 323-338.

STEINMETZ, Wilson; MERLO, Suzane Girondi Culau. Os princípios da precaução e da prevenção como fundamento para concessão de tutela de urgência em processos judicial-ambientais. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, v. 9, n. 1, jan.-abr. 2019, p. 7-27. Disponível em: <http://www.uces.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/7506> Acesso em: 29 ago. 2023.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

STIFELMAN, Anelise Grehs. O registro de imóveis e a tutela do meio ambiente. In: **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo, RT, n. 69, 2010, p. 337-350.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **REsp nº 1.161.300-SC**, rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, j. em 22.02.2011, *DJe* de 11.05.2011. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=9229672&num_registro=200901976450&data=20110511&tipo=5&formato=PDF Acesso em: 29 ago. 2023.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **REsp nº 1.796.394/RJ**, rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 24.05.2022, *DJe* de 30.05.2022. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=154698255®istro_numero=201900375273&peticao_numero=&publicacao_data=20220530&formato=PDF&gl=1*11hjbs2*_ga*MzE5MzE4MjIwLjE2ODkyNDc1NDY.*_ga_F31N0L6Z6D*MTY5NDg2NTIyMC44LjEuMTY5NDg2NTIzOC40Mi4wLjA. Acesso em: 25 ago. 2022.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **REsp nº 1.857.098-MS**, rel. Min. Og Fernandes, Primeira Seção, j. em 11.05.2022, *DJe* de 24.05.2022. 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: 28 ago. 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **ADI nº 3.151 MT**, rel. Min. Carlos Britto, Plenário, j. em 08.06.2005, *DJe* de 16.06.2005. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2205018> Acesso em: 21 ago. 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **ADPF nº 623**, rel. Min. Rosa Weber, Plenário, j. em 22.05.2023, *DJe* de 05.06.2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5774620> Acesso em: 10 jun. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **ADPF nº 651**, rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, j. em 28.04.2022, *DJe* de 21.10.2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5853176> Acesso em: 03 maio 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **ADPF nº 760**, rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, j. em 06.04.2022, *DJe* de 08.04.2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6049993> Acesso em: 15 jun. 2023

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **RE nº 1.097.962 AgR**, rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, j. em 28.06.2021, *DJe* de 29.07.2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5322936> Acesso em: 25 jun. 2023.

TEODORO, Valter Luiz Iost *et al.* O conceito de bacia hidrográfica e a importância da caracterização morfométrica para o entendimento da dinâmica ambiental local. **Revista Brasileira Multidisciplinar**, v. 11, 2007, p. 137-156. DOI: <https://doi.org/10.25061/2527-2675/ReBraM/2007.v11i1.236> Disponível em: <https://revistarebram.com/index.php/revistauniara/article/view/236> Acesso em: 29 ago. 2023.

THALER, Richard; SUNSTEIN, Cass. **Nudge: como tomar melhores decisões sobre saúde, dinheiro e felicidade**. Trad. Ângelo Lessa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019.

TORRES, Marcelo Krug Fachin. A publicidade no sistema registral imobiliário. **Revista de Direito Imobiliário**, n. 72, jan.-jun. 2012, p. 201-263.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/> Acesso em: 6 fev. 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE. **Provimento nº 10**, de 07 de março de 2016. Código de Normas dos Serviços Notariais e de Registro do Estado do Acre. Disponível em: https://www.tjac.jus.br/wp-content/uploads/2022/05/Provimento_COGER_TJAC_10_2016.pdf Acesso em: 11 mar. 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE ALAGOAS. Corregedoria-Geral da Justiça de Alagoas. **Provimento nº 16/2019-CGJ**. Consolidação normativa notarial e registral. Maceió: CGJ-AL, 2019. Disponível em: <https://cgj.tjal.jus.br/cnnr.pdf> Acesso em: 11 mar.. 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. **Provimento nº 156, de 18 de outubro de 2016**. Institui no âmbito extrajudicial o novo Código de Normas da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Natal: TJ-RN, 2016. Disponível em: <http://corregedoria.tjrn.jus.br/index.php/normas/codigos/codigo-de-normas-extrajudicial/10481--1103/file> Acesso em: 11 out. 2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RORAIMA. Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Roraima. **Provimento/CGJ n.º 001 de 02 de fevereiro de 2017**. Institui o Código de Normas dos Serviços Notariais e de Registro do Estado de Roraima. Boa Vista: TJ-RR, 2017. Disponível em: <https://www.tjrr.jus.br/legislacao/phocadownload/Provimentos/Corregedoria/2017/001comp.pdf> Acesso em: 15 out. 2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Santa Catarina. **Código de Normas**. Florianópolis: TJ-SC, 2013. Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/documents/728949/1312406/C%C3%B3digo+de+Normas+CGJ/9fd74fde-d228-4b19-9608-5655126ef4fa> Acesso em: 11 abr. 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA. **Processo 019162-71.2020.8.26.0451**, rel. Des. Fernando Antônio Torres Garcia, j. 07/07/2022, *DJ* 08/09/2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça (NSCGJSP), tomo II**. 2020. Disponível em: <https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=144760> Acesso em: 25 set. 2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Consolidação Normativa Notarial e Registral (CNNR/RS)**. 2020. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/static/2022/01/Consolidacao-Normativa-Notarial-Registral-2022-TEXTO-INTEGRAL-1.pdf> Acesso em: 10 jun. 2022.

TRIBUNAL EUROPEU DE DIREITOS HUMANOS (TEDH). **Magyar Helsinki Bizottság contra Hungria**, j. em 8 nov. 2016. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-167828%22%7D> Acesso em: 2 set. 2023.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). **Global Climate Litigation Report: 2020 Status Review**. 2020. Disponível em: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/34818/GCLR.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 11 mar. 2023.

VALADÃO, Marco Bruno Xavier; RIBEIRO, Fabiana Piontekowski; RODRIGUES, Maisa Isabela; GATTO, Alcides. Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: como se encontram após 40 anos da promulgação? **Research, Society and Development**, [S. l.], v. 11, n. 3, p. 1-15, 2022. DOI: 10.33448/rsd-v11i3.26262. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/26262> Acesso em: 17 maio 2022.

VALLE, Belém Gomez. Publicidade registral dos solos contaminados. In: JACOMINO, Sérgio; MELO, Marcelo Augusto Santana de; CRIADO, Francisco de Asís Palácios (orgs). **Registro de imóveis e meio ambiente**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 149-161.

VANIN, Fabio Scopel; RECK, Janriê Rodrigues. Observação do direito e das cidades inteligentes: contribuições para formação de diretrizes jurídicas para políticas públicas no Brasil. **Prisma Jurídico**, v. 20, n.1, 2021, p. 57-80. DOI: <https://doi.org/10.5585/prismaj.v20n1.17317> Acesso em: 15 dez. 2022.

VARELLA, Marcelo Dias; OLIVEIRA, Clarice G.; MOESCH, Frederico. Salto digital nas políticas públicas: oportunidades e desafios. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. Brasília, v. 7, n. 3, 2017, p. 560-583.

VERDUM, Ricardo. Povos Indígenas no Brasil: o desafio da autonomia. In: VERDUM, Ricardo (org.). **Povos Indígenas: Constituições e Reformas Políticas na América Latina**. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2009, p. 91-112.

VERSOLA, Humberto Luís. Imunidade tributária do ITBI (imposto sobre a transmissão *inter vivos*) e direito fundamental à memória do patrimônio cultural em negócios jurídicos sobre bens imóveis tombados. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, v. 1, n. 2, jul.-dez. 2015, p. 330-361.

VIEIRA, Luciane Klein; FRAINER, Victória Maria. A efetivação do direito à informação ambiental, por meio da questão prejudicial, no Tribunal de Justiça da União Europeia. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, Goiânia, v. 43, 2020, p. 1-21 DOI: 10.5216/rfd.v43.59962. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/revfd/article/view/59962> Acesso em: 12 dez. 2022.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e solução pacífica dos conflitos de interesses. In: ZANETTI JÚNIOR, Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (orgs). **Justiça Multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios adequados de solução de conflitos**. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 41-58.

WATANABE, Kazuo. Depoimento. **Cadernos FGV Projetos**. Rio de Janeiro, v. 12, n. 30, abr.-maio 2017, p. 22-29,. Disponível em: https://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/cadernosfgvprojetos_30_solucaodeconflictos_0.pdf Acesso em: 01 fev. 2023.

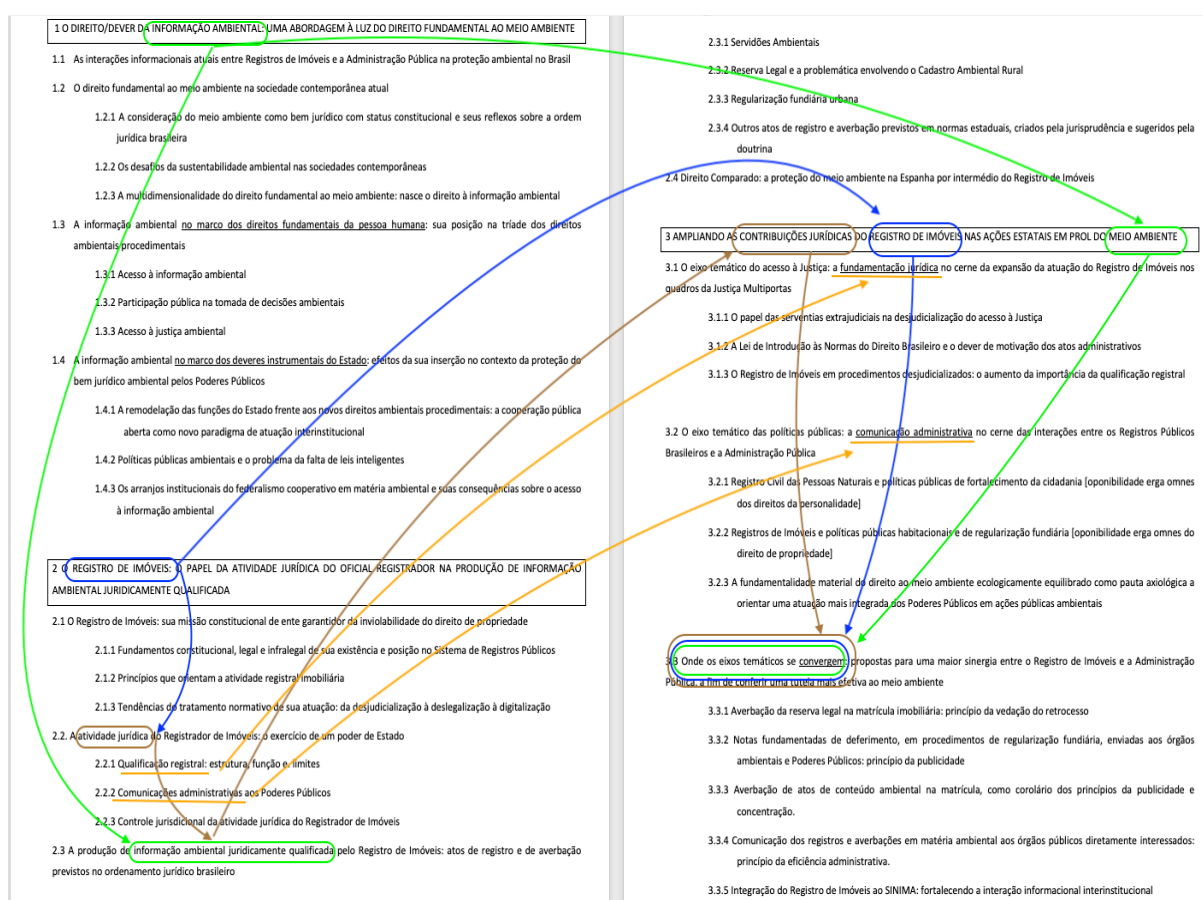
YENDO ITO, Ana Misako; NUNES, Elisabete de Fátima Pólo Almeida; MENEZES, Vera Lúcia. **PEEPIN: uma experiência inovadora na educação superior**. Londrina: Editora UEL, 1997.

APÊNDICE A – MAPA DO PROGRAMA DE PESQUISA

A figura abaixo contém as linhas de raciocínio efetuadas para encadear os argumentos usados ao longo de todos os três capítulos da tese. Ela tem como finalidade demonstrar, de forma gráfica, como o sumário foi desenvolvido.

O procedimento metodológico que fundamenta a construção desse trabalho encontra-se descrito na Introdução.

Figura 3 – Mapa do Programa de Pesquisa



Fonte: elaborado pelo autor

**APÊNDICE B – PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DE PROVIMENTO DO CNJ
(NORMA DO PODER JUDICIÁRIO)**

A proposta contida nesse Apêndice B é o resultado das discussões realizadas na subseção 4.3.1. Visa modificar o Provimento CNJ nº 149/2023.

Quadro 1 – Proposta de alteração do Provimento CNJ nº 149/2023

REDAÇÃO ATUAL	REDAÇÃO PROPOSTA
<p>Art. 416. O registro do reconhecimento extrajudicial da usucapião de imóvel rural somente será realizado após a apresentação:</p> <p>I – do recibo de inscrição do imóvel rural no Cadastro Ambiental Rural – CAR, de que trata o art. 29 da Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012, emitido por órgão ambiental competente, esteja ou não a reserva legal averbada na matrícula imobiliária, fazendo-se expressa referência, na matrícula, ao número de registro e à data de cadastro constantes daquele documento; [...]</p>	<p>Art. 416. O registro do reconhecimento extrajudicial da usucapião de imóvel rural somente será realizado após a apresentação:</p> <p>I – do recibo de inscrição do imóvel rural no Cadastro Ambiental Rural – CAR, de que trata o art. 29 da Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012, emitido por órgão ambiental competente, bem como do comprovante da prévia averbação da reserva legal na matrícula imobiliária, fazendo-se expressa referência, na matrícula, respectivamente, ao número de registro e à data de cadastro constantes daquele documento, bem como aos dados da averbação da reserva legal; [...].</p>

Fonte: Provimento CNJ nº 149/2023, na coluna esquerda; e proposta elaborada pelo autor desta tese, na direita.

APÊNDICE C – PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DE LEIS FEDERAIS (NORMAS DO PODER LEGISLATIVO)

A proposta contida nesse Apêndice C é o resultado das discussões realizadas na subseção 4.3.2 e na subseção 4.3.3. Visa modificar as Leis nº 13.465/2017, nº 10.257/2001 e nº 6.015/1973.

Quadro 2 – Proposta de alteração da Lei nº 13.465/2017

REDAÇÃO ATUAL	REDAÇÃO PROPOSTA
Art. 44. Recebida a CRF, cumprirá ao oficial do cartório de registro de imóveis prenotá-la, autuá-la, instaurar o procedimento registral e, no prazo de quinze dias, emitir a respectiva nota de exigência ou praticar os atos tendentes ao registro.	Art. 44. Recebida a CRF, cumprirá ao oficial do cartório de registro de imóveis prenotá-la, autuá-la, instaurar o procedimento registral e, no prazo de quinze dias, emitir a respectiva nota de exigência ou praticar os atos tendentes ao registro, emitindo, nesse último caso, a respectiva nota fundamentada de deferimento, com o imediato envio dessa nota ao Município, no prazo de 5 (cinco) dias.

Fonte: Lei nº 13.465/2017, na coluna esquerda; e proposta elaborada pelo autor desta tese, na direita.

Quadro 3 – Proposta de alteração da Lei nº 10.257/2001

REDAÇÃO ATUAL	REDAÇÃO PROPOSTA
Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: [...] § 3º. Os instrumentos previstos neste art. que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.	Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: [...] § 3º. Os instrumentos previstos neste art. que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos, entidades da sociedade civil e Registros de Imóveis.

Fonte: Lei nº 10.257/2001, na coluna esquerda; e proposta elaborada pelo autor desta tese, na direita.

Quadro 4 – Proposta de alteração da Lei nº 6.015/1973

REDAÇÃO ATUAL	REDAÇÃO PROPOSTA
<p>Art. 167. No Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos:</p> <p>I – o registro:</p> <p>[...]</p> <p>II – a averbação:</p> <p>[...]</p> <p>36. do processo de tombamento de bens imóveis e de seu eventual cancelamento, sem conteúdo financeiro.</p> <p>Parágrafo único. [...]</p>	<p>Art. 167. No Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos:</p> <p>I – o registro:</p> <p>[...]</p> <p>II – a averbação:</p> <p>[...]</p> <p>36. do processo de tombamento de bens imóveis e de seu eventual cancelamento, sem conteúdo financeiro.</p> <p>37. das áreas e águas contaminadas;</p> <p>38. do auto de infração ambiental;</p> <p>39. de certidão de distribuição de ações judiciais de reparação por dano ambiental;</p> <p>40. de termo de ajustamento de conduta, inquérito civil público ou outras peças no curso de investigação ambiental promovida pelo Ministério Público ou Defensoria Pública;</p> <p>41. dos espaços territoriais especialmente protegidos aludidos na Lei nº 9.985/2000.</p> <p>Parágrafo único. [...].</p>

Fonte: Lei nº 6.015/1973, na coluna esquerda; e proposta elaborada pelo autor desta tese, na direita.

APÊNDICE D – PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DE PORTARIA DO CNJ (NORMA DO PODER JUDICIÁRIO)

A proposta contida nesse Apêndice D é o resultado das discussões realizadas na subseção 4.3.4 e na subseção 4.3.5. Visa modificar a Portaria CNJ nº 53/2020.

Quadro 5 – Proposta de alteração da Portaria CNJ nº 53/2020.

REDAÇÃO ATUAL	REDAÇÃO PROPOSTA
<p>Art. 5º. No eixo Institucional, compete à CONR gerenciar os seguintes projetos e programas especiais da Corregedoria:</p> <p>[...]</p> <p>I – Programas especiais:</p> <p>[...]</p> <p>i) Regularização Fundiária (qualificação dos profissionais das unidades do serviço extrajudicial).</p> <p>[...]</p>	<p>Art. 5º. No eixo Institucional, compete à CONR gerenciar os seguintes projetos e programas especiais da Corregedoria:</p> <p>[...]</p> <p>I – Programas especiais:</p> <p>[...]</p> <p>i) Regularização Fundiária (qualificação dos profissionais das unidades do serviço extrajudicial);</p> <p>j) Fórum de Assuntos Ambientais.</p> <p>[...]</p>

Fonte: Portaria CNJ nº 53/2020, na coluna esquerda; e proposta elaborada pelo autor desta tese, na direita.

**APÊNDICE E – PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DE PORTARIA DO MINISTÉRIO
DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA (NORMA DO PODER
EXECUTIVO)**

A proposta contida nesse Apêndice E é o resultado das discussões realizadas na subseção 4.3.4 e na subseção 4.3.5. Visa modificar a Portaria MMA nº 310/2004.

Quadro 6 – Proposta de alteração da Portaria MMA nº 310/2004

REDAÇÃO ATUAL	REDAÇÃO PROPOSTA
<p>Art. 1º Instituir, no âmbito da Secretaria-Executiva do Ministério do Meio Ambiente, o Comitê Gestor do Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente – SINIMA, integrado por:</p> <p>I - dois representantes do órgão e organizações a seguir indicados:</p> <p>a) do Ministério do Meio Ambiente;</p> <p>b) da Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente – ANAMMA;</p> <p>c) da Associação Nacional de Entidades Estaduais de Meio Ambiente – ABEMA;</p> <p>II - um representante das entidades e organização a seguir indicados:</p> <p>a) do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA;</p> <p>b) da Agência Nacional de Águas – ANA;</p> <p>c) do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro – JBRJ; e</p> <p>d) da sociedade civil indicado pelo Fórum Brasileiro de ONGs.</p> <p>Parágrafo único. Os representantes e respectivos suplentes serão indicados pelos titulares do órgão, entidades e organizações</p>	<p>Art. 1º Instituir, no âmbito da Secretaria-Executiva do Ministério do Meio Ambiente, o Comitê Gestor do Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente – SINIMA, integrado por:</p> <p>I - dois representantes do órgão e organizações a seguir indicados:</p> <p>a) do Ministério do Meio Ambiente;</p> <p>b) da Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente – ANAMMA;</p> <p>c) da Associação Nacional de Entidades Estaduais de Meio Ambiente – ABEMA;</p> <p>II - um representante das entidades e organização a seguir indicados:</p> <p>a) do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA;</p> <p>b) da Agência Nacional de Águas – ANA;</p> <p>c) do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro – JBRJ;</p> <p>d) da sociedade civil indicado pelo Fórum Brasileiro de ONGs;</p> <p>e) do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (Irib).</p>

representados, e designados pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente.	Parágrafo único. Os representantes e respectivos suplentes serão indicados pelos titulares do órgão, entidades e organizações representados, e designados pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente.
---	---

Fonte: Portaria MMA nº 310/2004, na coluna esquerda; e proposta elaborada pelo autor desta tese, na direita.