



Gustavo Luz Gil

**REGISTRO DE IMÓVEIS E MEIO AMBIENTE:
averbações ambientais e reflexões sobre as novas perspectivas de
proteção do ambiente no âmbito registral**

Tese de Doutoramento em Direito, ramo de Direito Público,
orientada pela Profa. Dra. Maria Alexandra de Sousa Aragão e
apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Novembro / 2016



UNIVERSIDADE DE COIMBRA

GUSTAVO LUZ GIL

REGISTRO DE IMÓVEIS E MEIO AMBIENTE:

averbações ambientais e reflexões sobre as novas perspectivas de proteção do ambiente no âmbito registral

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Doutoramento em Direito – Terceiro Ciclo – da Universidade de Coimbra, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito Público.

ORIENTADORA: Profa. Dra. Maria Alexandra de Sousa Aragão.

Coimbra

2016

GUSTAVO LUZ GIL

REGISTRO DE IMÓVEIS E MEIO AMBIENTE:

averbações ambientais e reflexões sobre as novas perspectivas de
proteção do ambiente no âmbito registral

Tese apresentada à Universidade de
Coimbra, como parte das exigências para a
obtenção do título de Doutor em Direito
Público.

Coimbra, ____ de _____ de 2016.

BANCA EXAMINADORA

*Não há conclusão, senão reinício.
Algo já se fez para tornar o Registro de Imóveis
um instrumento eficiente e eficaz de tutela
ambiental; muito ainda pode ser feito. Há um
longo e árduo caminho a trilhar; é urgente se
reinicie a jornada.
(NALINI, 2010, p. 104).*

AGRADECIMENTOS

A realização desta tese de doutoramento contou com importantes apoios e incentivos, sem os quais não se teria tornado realidade. Assim, serei eternamente grato:

A Deus, por mais uma vez ter iluminado minha caminhada em busca de crescimento pessoal e profissional.

À Profa. Dra. Maria Alexandra de Sousa Aragão, pela orientação desta pesquisa e por todos os ensinamentos, sugestões e críticas feitas ao trabalho, que contribuíram para meu aprimoramento. Ficam aqui registrados meus eternos agradecimentos e profunda admiração pela pessoa singular que é, e pela excelente profissional.

Aos meus pais, Deimar Rodrigues Gil e Lúcia Maria Luz Gil, pelos incentivos e lições de vida durante todas as etapas de minha formação.

À minha irmã, Aline Luz Gil, pelos incentivos durante este período.

Ao amigo Geraldo Sarmiento Gadelha, pelo apoio incondicional e incentivo em todas as etapas gradativamente vencidas.

À Profa. Dra. Solange Teles da Silva, por todas as sugestões na área do Direito Ambiental e pelas palavras de carinho e apoio durante esta jornada.

Aos servidores da Universidade de Coimbra, em especial à senhora Ana Garcia, da Sala de Revistas, pela disposição, sempre presente, para ajudar.

À Profa. Dra. Viviane Passos Gomes, pelas palavras de apoio durante este processo.

Aos meus filhos, Leon e Nina, que me acompanharam diariamente, no escritório, durante anos, nesta longa jornada.

Aos Professores do Doutorado em Direito da Universidade de Coimbra, pelos ensinamentos e reflexões acerca das questões que envolvem o Direito.

A todos os professores que integraram este Júri, pela disponibilidade e dedicação em avaliar a presente tese.

Ao Tribunal de Justiça do Estado do Acre, que viabilizou licença para o meu aprimoramento profissional.

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho.

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÔNIMOS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas
ANOREG – Associação de Notários e Registradores do Brasil – ANOREG/Brasil
APA – Agência Portuguesa do Ambiente
APP – Área de Preservação Permanente
CA – Coeficiente de Aproveitamento
CAR – Cadastro Ambiental Rural
CCIRC - Certificado de Cadastro de Imóvel Rural
CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CETESB – Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental
CLRTAR – Convenção sobre a Poluição Atmosférica Transfronteiriça a Longa Distância
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente
CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil
CRP – Código de Registo Predial
DGT – Direção Geral do Território
DNPM – Departamento Nacional de Produção Mineral
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ECO-92 – Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente
EIA –Estudo de Impacto Ambiental
EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança
ETAI – Convenção sobre os Efeitos Transfronteiriços de Acidentes Industriais
FCPC – Ficheiro Central de Pessoas Coletivas
FNDF – Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal
GQA – Gerência de Qualidade do Ar
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPI – Instituto Nacional de Propriedade Industrial
IPHAN – Instituto Brasileiro do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano
IRIB – Instituto de Registro Imobiliário do Brasil
IRN – Instituto dos Registros e do Notariado
ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
ITCMD – Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação
ITR – Imposto Territorial Rural
LNR – Lei de Notários e Registradores
LRP – Lei de Registros Públicos
LUA – Licenciamento Único de Ambiente
MBIs – Instrumentos Baseados no Mercado
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MRE – Ministério das Relações Exteriores
NEPE – Princípio do Nível Elevado de Proteção Ecológica
ONGs – Organizações Não Governamentais
ONU – Organização das Nações Unidas
PCPVs – Planos de Controle da Poluição Veicular
PIC – Procedimento de Consentimento Prévio Informado
PMFS – Plano de Manejo Florestal Sustentável
PROCONVE – Programa de Controle de Emissões Veiculares

PROMOT – Programa de Controle da Poluição do Ar por Motociclos e Veículos Similares
PRONAR – Programa Nacional de Controle de Qualidade do Ar
PRTR – *Pollutant Release and Transfer Register* – Protocolo de Registro de Emissões e Transferências de Poluentes
RCPJ – Registro Civil de Pessoas Jurídicas
RCPN – Registro Civil de Pessoas Naturais
REAP – Regime de Exercício das Atividades Pecuárias
RETP – Registros das Emissões e Transferências
RI – Registro de Imóveis
RIMA – Relatório de Impacto Ambiental
RJIA – Regime Jurídico de Avaliação de Impacte Ambiental
RLIE – Regulamento de Licenças para Instalações Elétricas
RPPN – Reservas Particulares de Patrimônio Natural
RTD – Registro de Títulos e Documentos
SFB – Serviço Florestal Brasileiro
SINERGIC – Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral
SINIMA – Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente
SIR – Sistema da Indústria Responsável
SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente
SNIAmb – Sistema Nacional de Informação de Ambiente da Agência Portuguesa do Ambiente
SNIT – Sistema Nacional de Informação Territorial
SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SUS – Sistema Único de Saúde
TAC – Termo de Ajustamento de Conduta
TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TO – Taxa de Ocupação
TUA – Título Único Ambiental
UNECE – Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas
ZEC – Zonas Especiais de Conservação
ZPE – Zonas de Proteção Especial

RESUMO

O presente estudo aborda as averbações de interesse ambiental ligadas à propriedade imobiliária no Brasil e em Portugal e seus desdobramentos no Registro Imobiliário. Para tanto, buscou-se analisar a ligação entre o sistema registral público imobiliário e a proteção do meio ambiente, bem como os níveis e implicações dessa proteção. A justificativa relaciona-se à necessidade de se ampliar a discussão acadêmica e jurídica acerca da preservação do meio ambiente e da segurança jurídica do comércio imobiliário, ampliando-se os canais de publicidade registral ambiental, em especial, por meio da utilização da robusta estrutura organizacional, normativa e técnica do sistema registral público imobiliário brasileiro e português. 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. O problema investigado está relacionado à necessidade de se buscarem meios para aumentar a proteção do ambiente, em especial em relação às condicionantes, implicações e limitações ambientais ligadas à propriedade imobiliária, frente à suposta subutilização do sistema registral público brasileiro e português, como potenciais ferramentas de proteção ambiental. Desse modo, tem-se como objetivo geral da pesquisa analisar o papel do Registro Imobiliário como ferramenta de proteção do ambiente. Inicialmente, pôde-se constatar que há diferenças e similitudes entre o ordenamento jurídico brasileiro e o português, embora ambos tenham uma matriz comum, que se justifica tanto pelo processo de colonização do Brasil, bem como pela proximidade cultural estabelecida entre os dois países, cuja influência mútua – constitucional, legislativa e da ciência jurídica – continua até os atuais dias. A pesquisa revelou ainda que existem pelo menos três pilares de sustentação que fundamentam a utilização do sistema registral imobiliário e predial como ferramenta de proteção do ambiente, a saber: o estrutural, o normativo e o jurídico. O *estrutural* refere-se à ampla e complexa estrutura dos serviços registrais presentes no Brasil e em Portugal, que possibilitará, com facilidade e sem necessidade de profunda reorganização interna, assegurar as novas dimensões da publicidade registral. O *normativo*, em sentido amplo, refere-se às normas – princípios e regras – que sinalizam o papel do Registro Imobiliário como ferramenta de publicidade das questões ambientais que envolvem a propriedade. Soma-se a isso o aparato jurisprudencial e doutrinário brasileiro, que reforça essa função socioambiental do Registro de Imóveis, função esta que passa a ser notada em Portugal por parte da doutrina especializada, que vem apontando, cada vez mais, a relação entre o meio ambiente e o Registro Predial. Em relação ao último pilar, o *jurídico*, deve-se destacar que esse fundamenta-se na prevalência do caráter transindividual do ambiente, na supremacia do interesse público e na dimensão ambiental da dignidade da pessoa humana. Em geral, dos três pilares ou fundamentos, o normativo carece de maior atenção por parte do legislativo e de toda a academia, por mostrar-se mais frágil em relação aos demais, ante a ausência de norma geral que regulamente expressamente outras formas de averbações ambientais, além do solo contaminado. Assim, aponta-se a necessidade de regulamentação normativo-jurídica para o setor, com a possível implementação de uma política jurídica que determine a obrigatoriedade de ingresso no Registro Imobiliário ou Predial das condicionantes, implicações e limitações ambientais ligadas à propriedade imobiliária. Essa é uma forma de garantir a concentração das informações ambientais acerca do imóvel na matrícula e possibilitar a rápida, fácil e segura disponibilização da informação ambiental para todos os interessados. Constatou-se, no decorrer da pesquisa, que, tanto no Brasil

como em Portugal, há ausência de integração e transversalidade entre as políticas públicas e setoriais ambientais e registrais, de modo a integrar o Registro Imobiliário e Predial aos sistemas de informações ambientais dos Estados. Constatou-se, também, que a concentração das informações ambientais no Registro Imobiliário ou Predial garante significativos benefícios econômicos, jurídicos, políticos, sociais, ambientais e fiscais. O presente trabalho apontou dezoito novas propostas de averbações ambientalmente relevantes, isto é, dezoito exemplos de atos, fatos ou negócios jurídicos, relevantes do ponto de vista ambiental, que poderiam ser levados a arquivamento e publicitados por meio do Registro de Imóveis ou Predial. De todas as propostas apresentadas, certo é que umas apresentam maior factibilidade que outras, a exemplo do solo contaminado, que possui previsão normativa no Brasil. Para concluir, pôde-se constatar que se faz necessária a ampliação da discussão em relação ao tema nos meios acadêmico, jurídico ambiental e registral, bem como legislativo, visto que é necessário ampliar os canais de diálogo entre o Direito Ambiental e o Registral. Devem-se efetuar as devidas conexões em relação aos temas ora analisados, para que se possa garantir, progressivamente, melhoria na qualidade de vida em geral.

Palavras-chave: Averbações ambientais. Princípio da concentração. Segurança jurídica. Solo contaminado. Meio ambiente. Comércio imobiliário.

ABSTRACT

This study treats the annotations of environmental interest related to real estate in Brazil and Portugal and their developments in the Real Estate Registry. Therefore, we searched to analyze the link between the public real estate registry system and the protection of the environment, as well as the levels and implications of this protection. The justification is related to the necessity to extend the academic and legal discussion about the preservation of the environment and the legal security of the real estate trade, expanding the environmental registration advertising channels, especially through the use of the robust organizational structure, the Brazilian and Portuguese Normative and technical public real estate registry system. The Real Estate Registry, through its organizational, normative and professional structure, is certainly one of the most important tools for protecting the environment. The investigated problem is related to the necessity of finding ways to increase the protection of the environment, especially in relation to the constraints, implications and environmental limitations related to real estate, as opposed to the alleged underutilization of the Brazilian and Portuguese public registry system, as environmental potential Protection. Thus, the main goal of the research is to analyze the role of the Real Estate Registry as a tool for protecting the environment. Initially, it could be verified that there are differences and similarities between the Brazilian and Portuguese legal systems, although both have a common matrix, which is justified by the process of colonization in Brazil, as well as by the cultural proximity established between the two countries. Mutual influence - constitutional, legislative and legal science - continues to the present day. The research also revealed that there are at least three pillars that support the use of the real estate and land registration system as a tool for environmental protection, which are structural, normative and legal. The structural refers to the wide and complex structure in the registry services present in Brazil and Portugal, which will facilitate, without the need for internal reorganization, to ensure the new dimensions of registration advertising. The normative refers to the rules - principles and rules - that signal the role of the Real Estate Registry as an advertising tool for environmental issues involving property. Added to this is the jurisprudential and doctrinal Brazilian apparatus, which reinforces this socio-environmental function of the Real Estate Registry. This function now is being noticed in Portugal by the specialized doctrine, which is increasingly pointing to the relationship between the environment and the Land Registry. In relation to the last pillar, the legal one, it must be emphasized that is based on the prevalence of the individual character of the environment, on the supremacy of the public interest and on the environmental dimension of the dignity of the human being. In general, the normative pillar or foundation needs more attention on the part of the legislature and of the whole academy, for being more fragile in relation to the others, before the absence of a general rule that regulates expressly other forms of environmental annotations, in addition to contaminated soil. Thus, it is pointed out the need for legal-regulation in the sector, with the possible implementation of a legal policy that establishes the obligation to enter into the Real Estate or Property Registry of the constraints, implications and environmental limitations related to real estate. This is a way to ensure the concentration of environmental information about the property in the registry and enable the quick, easy and safe availability of environmental information for all interested parties. In the course of the research, it was verified that, in Brazil and Portugal, there is no integration and transversality between public and sectorial environmental and registry policies, in order to integrate the Real Estate and Land Registry into the environmental information

systems of the States. It was also verified that the concentration of environmental information in the Real Estate Registry or Land Registry guarantees significant economic, legal, political, social, environmental and fiscal benefits. The present paper pointed out eighteen new proposals for environmentally relevant annotations, that is, eighteen examples of environmentally relevant acts, facts or business that could be filed and publicized through the Real Estate Registry or Land Registry. Of all the proposals presented, some are certain to be more feasible than others, such as contaminated soil, which has a normative forecast in Brazil. In conclusion, it has become clear that there is a need to broaden the discussion on the subject in the academic, environmental and registry, as well as the legislative, as it is necessary to broaden the channels of dialogue between Environmental and Registration Law. Appropriate connections must be made to the themes analyzed in order to guarantee an improvement in the quality of life in general.

Keywords: Environmental verifications. Principle of concentration. Legal certainty. Just contaminated. Environment. Real estate business.

Sumário

<i>INTRODUÇÃO</i>	23
<i>CAPÍTULO 1 - O REGISTRO PÚBLICO E AMBIENTAL NO BRASIL</i>	41
1.1 DIREITO REGISTRAL BRASILEIRO.....	41
1.1.1 Conceito de Direito Registral, suas finalidades e efeitos.....	41
1.1.2 Atividade registral no Brasil – aspectos históricos.....	44
1.2 AVERBAÇÃO AMBIENTAL	49
1.2.1 Meio ambiente enquanto suporte da vida	54
1.2.2 Dimensões da proteção ambiental registral	62
1.2.3 Função socioambiental do Registro Imobiliário.....	70
1.2.4 Estrutura do sistema registral a serviço do meio ambiente.....	74
1.3 CONSIDERAÇÕES INTERCALARES	79
<i>CAPÍTULO 2 - O REGISTRO PÚBLICO E AMBIENTAL EM PORTUGAL</i>	81
2.1 DIREITO REGISTRAL PORTUGUÊS	81
2.1.1 Direito Registral, suas finalidades e efeitos em Portugal	83
2.1.2 Autonomia do Direito Registral.....	88
2.1.2.1 Evolução histórica do Registro Predial em Portugal.....	89
2.1.2.2 Sistema português de Registro Predial	92
2.2 AVERBAÇÃO AMBIENTAL NO DIREITO PORTUGUÊS E EUROPEU.....	100
2.3 INFLUÊNCIA DAS DIRECTIVAS, CONVENÇÕES, TRATADOS, PROTOCOLOS DA UNIÃO EUROPEIA E OUTROS ACORDOS MUNDIAIS VOLTADOS À PROTEÇÃO DO AMBIENTE	106
2.3.1 Convenção de Aarhus e a informação ambiental.....	106
2.3.2 Directiva relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente	113
2.3.3 Regulamento relativo à criação do registo europeu das emissões e transferências de poluentes – Protocolo PRTR	116
2.3.4 Directiva que estabelece uma infraestrutura de informação geográfica na União Europeia – Directiva Inspire.....	119
2.3.5 Declaração sobre a transparência como motor da democracia ambiental – Declaração de Maastricht.....	122
2.3.6 Protocolo sobre registros de emissões e transferências de poluentes – Protocolo de Kiev	123
2.3.7 Conferência das Nações Unidas para o meio ambiente (ECO-92) e a Rio + 20	125
2.4 DIREITO À INFORMAÇÃO E A PUBLICIDADE REGISTRAL AMBIENTAL NA EUROPA.....	127
2.5 CONSIDERAÇÕES INTERCALARES	136

CAPÍTULO 3 - PRINCÍPIOS DO DIREITO REGISTRAL E AMBIENTAL INERENTES ÀS AVERBAÇÕES AMBIENTAIS..... 139

3.1 PRINCÍPIOS DE DIREITO REGISTRÁRIO E SUAS IMPLICAÇÕES NO AMBIENTE 140

3.1.1 Princípio da inscrição 141

3.1.2 Princípio da publicidade registral 144

3.1.2.1 Publicidade ambiental registral 146

3.1.2.2 Exceções à publicidade ambiental registral 150

3.1.3 Princípio da legalidade registral 151

3.1.4 Princípio da fé pública registral e presunção de legitimidade 155

3.1.5 Princípio da territorialidade 157

3.1.6 Princípio da unitariedade 158

3.1.7 Princípio da especialidade 159

3.1.8 Princípio da continuidade 162

3.1.9 Princípio da taxatividade 164

3.1.10 Princípio da concentração 170

3.2 PRINCÍPIOS DE DIREITO AMBIENTAL E SUAS IMPLICAÇÕES NO ÂMBITO REGISTRAL IMOBILIÁRIO 174

3.2.1 Princípio do direito humano fundamental 175

3.2.2 Princípio do desenvolvimento sustentável 177

3.2.3 Princípio da informação ambiental 179

3.2.4 Princípio democrático 183

3.2.5 Princípio da prevenção e da precaução 185

3.2.6 Princípio da proibição de retrocesso em matéria ambiental 189

3.2.7 Princípio do poluidor pagador 194

3.2.8 Princípio da função socioambiental da propriedade 199

3.2.9 Princípio da correção na fonte 204

3.2.10 Princípio do nível elevado de proteção ecológica – NEPE 205

3.3 GÊNESE DO PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO AMBIENTAL REGISTRAL FRENTE À TRANSVERSALIDADE DO DIREITO AMBIENTAL E REGISTRAL 208

3.4 CONSIDERAÇÕES INTERCALARES 211

CAPÍTULO 4 - FUNDAMENTOS JURÍDICOS DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE SADIO NA ÓRBITA REGISTRAL: PREVALÊNCIA DO CARÁTER TRANSINDIVIDUAL DO AMBIENTE, SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO E A DIMENSÃO AMBIENTAL DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA..... 219

4.1 PREVALÊNCIA DO CARÁTER TRANSINDIVIDUAL DO AMBIENTE 219

4.2 AMBIENTE E A SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO 227

4.3 DIREITO FUNDAMENTAL AO AMBIENTE EQUILIBRADO E A DIMENSÃO AMBIENTAL DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA 233

4.3.1 Direitos fundamentais como sistema de normas.....	235
4.3.2 Dimensões, gerações ou espécies de direitos fundamentais.....	239
4.3.3 Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e sua Dimensão Ambiental	246
4.4 CONSIDERAÇÕES INTERCALARES.....	249
<i>CAPÍTULO 5 - O SISTEMA REGISTRAL PÚBLICO IMOBILIÁRIO: AS AVERBAÇÕES AMBIENTAIS E A DEFESA DO AMBIENTE.....</i>	<i>253</i>
5.1 UNIFICAÇÃO DAS INFORMAÇÕES AMBIENTAIS: AS AVERBAÇÕES AMBIENTAIS E A UTILIZAÇÃO DO SISTEMA REGISTRAL IMOBILIÁRIO NA DEFESA DO AMBIENTE.....	253
5.2 IMPLICAÇÕES SOCIAIS, POLÍTICAS, JURÍDICAS, ECONÔMICAS, AMBIENTAIS E FISCAIS DAS AVERBAÇÕES AMBIENTAIS NO SERVIÇO REGISTRAL IMOBILIÁRIO.....	267
5.2.1 Implicações sociais	269
5.2.2 Implicações políticas	274
5.2.3 Implicações jurídicas	277
5.2.4 Implicações econômicas	279
5.2.5 Implicações ambientais	283
5.2.6 Implicações fiscais	285
5.3 EFEITOS DAS AVERBAÇÕES AMBIENTAIS.....	287
5.4 CONTEÚDO DAS AVERBAÇÕES AMBIENTAIS.....	291
5.5 REGISTRO FÍSICO OU REGISTRO ELETRÔNICO.....	293
5.6 ANÁLISE CRÍTICA.....	295
5.7 CONSIDERAÇÕES INTERCALARES.....	302
<i>CAPÍTULO 6 - A PROTEÇÃO DO AMBIENTE ATRAVÉS DO SISTEMA REGISTRAL IMOBILIÁRIO E PREDIAL: NOVAS PERSPECTIVAS DA PROTEÇÃO REGISTRAL AMBIENTAL.....</i>	<i>307</i>
6.1 AVERBAÇÃO DAS INTERFERÊNCIAS ADMINISTRATIVAS APTAS À PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE.....	308
6.1.1 Averbação das limitações ambientais e urbanísticas.....	309
6.1.1.1 Averbação de impactos positivos para o imóvel – situações que desoneram o imóvel.....	311
6.1.1.1.1 Averbação de autorizações para construir.....	312
6.1.1.1.2 Averbação de autorizações para explorar determinada atividade	315
6.1.1.1.3 Averbação de autorizações para plantar em determinado imóvel	317
6.1.1.1.4 Averbação de concessão, permissão ou autorização de uso de bem público contíguo.....	318

6.1.1.2 Averbação de impactos negativos para o imóvel – situações que oneram o imóvel.....	319
6.1.1.2.1 Averbação de restrições, limitações ou algum ônus por razões ambientais	320
6.1.1.2.2 Averbação de obrigação de não fazer evitando prejuízos ao meio ambiente	320
6.1.1.2.3 Averbação de pareceres, laudos e demais documentos expedidos pela Administração Pública, tendentes a manter a regularidade urbanística e ambiental do território	327
6.1.1.2.4 Averbação de limitações administrativas provisórias	329
6.1.2 Averbação do tombamento provisório e definitivo	331
6.1.3 Averbação do auto de demarcação urbanística.....	335
6.1.4 Averbação da servidão ambiental.....	337
6.1.5 Averbação da desapropriação, por não cumprimento da função socioambiental da propriedade.....	339
6.2 AVERBAÇÃO DO DIREITO DE CONTEMPLAÇÃO: A AVERBAÇÃO DAS PAISAGENS E MONUMENTOS	343
6.3 AVERBAÇÃO DAS ATIVIDADES EXTRATIVISTAS.....	351
6.4 AVERBAÇÃO DO DANO AMBIENTAL	356
6.4.1 Averbação da poluição/contaminação do solo.....	357
6.4.2 Averbação da contaminação da água.....	363
6.4.3 Averbação da contaminação do ar	365
6.5 AVERBAÇÃO DOS DEPÓSITOS DE RESÍDUOS OU SUBSTÂNCIAS PERIGOSAS	366
6.6 AVERBAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE	371
6.6.1 Averbação do licenciamento ambiental	372
6.6.2 Averbação do estudo de impacto ambiental e relatório de impacto ambiental	375
6.6.3 Averbação do estudo prévio e do relatório de impacto de vizinhança...378	
6.6.4 Averbação do termo de ajustamento de conduta ambiental	379
6.7 AVERBAÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, RESERVAS, FLORESTAS E DEMAIS ÁREAS PROTEGIDAS	381
6.7.1 Averbação das unidades de conservação, reservas e florestas no Brasil	382
6.7.2 Averbação da Rede Natura 2000 e demais áreas de proteção ambiental em Portugal	389
6.8 AVERBAÇÃO DA RESERVA LEGAL.....	392
6.9 AVERBAÇÃO DA ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP).....	397
6.10 REGISTRO DA POSSE	398

6.11 AVERBAÇÃO RELATIVAMENTE A RESTAURAÇÃO DE <i>HABITATS</i>	399
6.12 AVERBAÇÕES AMBIENTAIS COMO FERRAMENTAS PARA OPERACIONALIZAR O SISTEMA DE <i>HABITAT BANKING</i>	403
6.13 AVERBAÇÃO DE AÇÕES JUDICIAIS DE ÂMBITO AMBIENTAL IMOBILIÁRIO PENDENTES DE DECISÃO FINAL.....	405
6.14 CONSIDERAÇÕES INTERCALARES	408
<i>CAPÍTULO 7 - PROPOSTAS LEGISLATIVAS</i>	413
7.1 PROPOSTA LEGISLATIVA - BRASIL	414
7.2 PROPOSTA LEGISLATIVA - PORTUGAL	429
<i>CAPÍTULO 8 - CONSIDERAÇÕES FINAIS</i>	447
<i>CAPÍTULO 9 - TESES</i>	455
9.1 TESE QUANTO AO DIREITO AMBIENTAL REGISTRAL	455
9.2 TESES QUANTO À GÊNESE DO PRINCÍPIO DO DIREITO AMBIENTAL REGISTRAL	455
9.3 TESES QUANTO AOS OBJETIVOS DAS AVERBAÇÕES AMBIENTAIS...	455
9.4 TESES QUANTO AOS FUNDAMENTOS DAS AVERBAÇÕES AMBIENTAIS	456
9.4.1 Teses quanto aos fundamentos estruturais	456
9.4.2 Teses quanto aos fundamentos normativos.....	457
9.4.3 Tese quanto aos fundamentos jurídicos.....	458
9.5 TESES QUANTO ÀS DIMENSÕES DAS AVERBAÇÕES AMBIENTAIS ...	458
9.5.1 Teses quanto à dimensão organizacional	458
9.5.2 Teses quanto à dimensão normativa	459
9.5.3 Teses quanto à dimensão profissional	459
9.6 TESES QUANTO AO PRINCÍPIO DA CONCENTRAÇÃO NA SUA DIMENSÃO AMBIENTAL	460
9.7 TESES QUANTO À FUNÇÃO SOCIAL DO REGISTRO IMOBILIÁRIO.....	460
9.8 TESES QUANTO À INFLUÊNCIA DAS DIRECTIVAS, CONVENÇÕES, TRATADOS, PROTOCOLOS DA UNIÃO EUROPEIA E OUTROS ACORDOS MUNDIAIS VOLTADOS À PROTEÇÃO DO AMBIENTE, NO ÂMBITO REGISTRÁRIO	461
9.9 TESES QUANTO AOS PRINCÍPIOS DO DIREITO REGISTRAL E AMBIENTAL INERENTES ÀS AVERBAÇÕES AMBIENTAIS	461
9.10 TESES QUANTO ÀS IMPLICAÇÕES SOCIAIS, POLÍTICAS, JURÍDICAS, ECONÔMICAS, AMBIENTAIS E FISCAIS DAS AVERBAÇÕES AMBIENTAIS NO SERVIÇO REGISTRAL IMOBILIÁRIO	462
9.10.1 Tese quanto às implicações sociais	462
9.10.2 Tese quanto às implicações políticas	462
9.10.3 Tese quanto às implicações jurídicas.....	462
9.10.4 Tese quanto às implicações econômicas	463

9.10.5 Tese quanto às implicações ambientais	463
9.10.6 Tese quanto às implicações fiscais.....	463
9. 11 TESES QUANTO AO EFEITO PUBLICITÁRIO OU EFEITO NOTÍCIA DO REGISTRO DE IMÓVEIS EM TERMOS DE AVERBAÇÕES AMBIENTAIS	464
9.12 TESES QUANTO FACTIBILIDADE DA UNIFICAÇÃO E CONCENTRAÇÃO DAS INFORMAÇÕES AMBIENTAIS NO REGISTRO IMOBILIARIO	464
9.13 TESE QUANTO AO DIREITO DE INDENIZAÇÃO EM RAZÃO DAS AVERBAÇÕES AMBIENTAIS	464
<i>BIBLIOGRAFIA</i>	467
<i>LEGISLAÇÃO</i>	483
<i>JURISPRUDÊNCIA</i>	495
<i>DIREITO INTERNACIONAL E EUROPEU</i>	497
<i>ANEXO</i>	501

INTRODUÇÃO ^{1, 2}

O sistema registral imobiliário, tanto no Brasil como em Portugal, apresenta complexa estrutura organizacional, normativa e técnica, que pode garantir significativos ganhos ambientais, por meio da transversalidade, da integração e do diálogo de informações ambientais e registrais imobiliárias.

A temática do presente estudo, ao dar ênfase às averbações de interesse ambiental ligadas à propriedade imobiliária, chama atenção para a análise dos sistemas públicos registrais do Brasil e de Portugal, em especial para o segmento pertencente ao Registro Imobiliário brasileiro e Predial português. Serão apontadas novas perspectivas de ingresso nos Registros Imobiliário ou Predial de atos, fatos ou negócios jurídicos voltados a demonstrar a possibilidade de uso dessa importante ferramenta para proteção do ambiente. Este exercício visou analisar a ligação entre o sistema registral público imobiliário e a proteção do meio ambiente, bem como os níveis e implicações dessa proteção, a partir da análise do Direito Ambiental e Registral brasileiro e português.

Dessa forma, foram verificadas as condicionantes, implicações e limitações ambientais que podem ser levadas a arquivamento e publicitadas por meio do Registro Imobiliário ou Predial, para que se garanta maior proteção, tanto ao meio ambiente como ao tráfego imobiliário, garantindo, assim, a devida e necessária segurança jurídica.

Adotou-se como sujeito temático, ou seja, como realidade investigada por meio desta pesquisa, a relação entre o meio ambiente e o sistema registral imobiliário.

¹ O presente trabalho foi desenvolvido de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT (NBR 14724 de 2011), realizando as devidas adaptações às exigências do Doutorado em Direito da Universidade de Coimbra.

² O presente trabalho foi escrito obedecendo ao Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, em vigor desde 2009.

Nessa perspectiva, foram analisadas as implicações políticas, jurídicas, sociais, econômicas, ambientais e fiscais decorrentes da utilização do sistema registral público imobiliário como ferramenta de proteção do ambiente.

Delimitou-se, como objeto propriamente dito da pesquisa, o uso do sistema registral público como ferramenta de proteção do ambiente.

A justificativa para o estudo do presente tema relaciona-se à necessidade de se ampliar a discussão acadêmica e jurídica acerca da preservação dos “direitos difusos” dos cidadãos. No caso desta pesquisa, esses “direitos difusos” referem-se ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, defendido na Constituição brasileira de 1988, bem como na Constituição portuguesa de 1976, e em outras normatizações brasileiras e europeias específicas, além, é claro, de levantar a questão referente aos “direitos fundamentais”.

A preservação do direito ao meio ambiente sadio passa pela necessária utilização de todas as ferramentas aptas a promover a ampla tutela dos bens ambientais. Em função disso, apresenta-se a possibilidade de se utilizar a robusta estrutura organizacional, normativa e técnica do sistema registral público imobiliário como ferramenta de proteção do ambiente. Essa complexa rede de registros e, em particular o Registro Imobiliário, possui todos os requisitos para a completa cobertura das variantes ambientais, que podem ingressar nos registros públicos, garantindo publicidade, transparência, validade perante terceiros e segurança aos negócios jurídicos que envolvam algum bem ambiental ligado à propriedade imobiliária.

A característica marcante, sob o ponto de vista registral ambiental, está na possibilidade da 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, tanto no Brasil como em Portugal, o que reclama maior atenção dos setores envolvidos para o aprimoramento de mecanismos de diálogos entre esses ramos do Direito Ambiental e Registral.

O problema investigado está relacionado à necessidade de se buscarem meios para aumentar a proteção do ambiente, em especial em relação às condicionantes, implicações e limitações ambientais ligadas à propriedade imobiliária, frente à suposta subutilização do sistema registral público brasileiro e português como potenciais

ferramentas de proteção ambiental. Nesse sentido, na presente pesquisa, buscou-se analisar os desdobramentos do uso dessa importante ferramenta de proteção do ambiente, qual seja o sistema público registral imobiliário e predial. A finalidade é a de se garantir a concretização de princípios ambientais e registrários, voltados à proteção do ambiente, à segurança das relações jurídicas e do comércio imobiliário. Para tanto, formularam-se algumas questões norteadoras do estudo, quais sejam: a) o cenário atual de transversalidade entre o Sistema Registral Imobiliário e os mecanismos de proteção do ambiente atendem ao conceito de sustentabilidade, sob a ótica da máxima proteção do ambiente? b) o cenário atual utiliza adequadamente a publicidade registral, sob a perspectiva do meio ambiente? c) quais seriam as políticas jurídicas aptas a realmente protegerem o meio ambiente, sob a perspectiva do Direito Registral? d) qual o papel do Direito Registral, na atualidade, frente às questões que envolvem a degradação dos bens ecológicos na propriedade imobiliária? e) cabe ao Direito buscar o diálogo entre os vários ramos do conhecimento, a fim de que se consigam avanços em termos de preservação do ambiente?

A princípio, apontaram-se como hipóteses para o problema a necessidade de garantir maior integração entre o Direito Ambiental e o Registral, bem como a necessidade de regulamentação normativo-jurídica para o setor, com a possível implementação de uma política jurídica que determine a obrigatoriedade de ingresso no Registro Imobiliário ou Predial de todas as condicionantes, implicações e limitações ambientais ligadas à propriedade imobiliária. Essa seria uma forma de garantir a concentração das informações relativas ao imóvel na matrícula e de possibilitar a rápida, fácil e segura disponibilização da informação ambiental para todos os interessados.

Configurou-se como objetivo geral desta pesquisa analisar o papel do Registro Imobiliário como ferramenta de proteção do ambiente. Definiram-se como específicos os objetivos voltados a: a) expor a estrutura do sistema registral brasileiro e português; b) verificar o grau de transversalidade entre o Direito Ambiental e o Direito Registral; c) mostrar a necessidade de políticas públicas transversais em termos de meio ambiente e de registros públicos; d) apontar os princípios de Direito Ambiental e Registral voltados à proteção dos bens ecológicos; e) estudar a legislação direta e indiretamente relacionada à proteção do ambiente por meio do âmbito registral; f) avaliar a relação entre publicidade e concentração do Registro Imobiliário e o impacto

dessa relação sobre a preservação do ambiente; f) discutir as implicações políticas, sociais, jurídicas, econômicas, ambientais e fiscais da utilização do sistema registral imobiliário como ferramenta de proteção do ambiente; g) identificar quais são os fundamentos jurídicos do direito ao meio ambiente sadio no âmbito registral; h) debater a respeito da unificação das informações ambientais, como forma de proteção do ambiente; i) apresentar novas perspectivas de proteção do ambiente no âmbito registrário.

A metodologia adotada para a presente pesquisa, em relação ao tipo, caracterizou-se como pesquisa teórica e documental, uma vez que se desenvolveu a partir do estudo da legislação e de doutrinas relacionadas ao sistema registral imobiliário e ao meio ambiente. Em relação ao procedimento metodológico, foram utilizados os seguintes métodos de abordagem: a) o método hipotético-dedutivo, com conjecturas baseadas nas hipóteses que devem ser submetidas a testes; b) o método científico, sendo que, nessa perspectiva epistemológica contemporânea, inicia-se com um problema; para sua solução, formula-se uma teoria-tentativa; passa-se, depois, a criticar a solução, mediante testes de falseamento, com vista à eliminação do erro. Mediante esse último mecanismo, a teoria revela-se admissível, na medida de sua resistência aos testes críticos, porém sem caráter de definitividade. Quanto aos métodos de procedimento, utilizaram-se: a) o método tipológico, tendo em vista a possibilidade de serem criadas diretrizes normativas ideais para tutela dos bens ecológicos, sendo que tal fato irá refletir, de forma direta, sobre a qualidade de vida da população; b) o método comparativo, em razão da possibilidade de se realizarem incursões entre o direito brasileiro e o direito português e europeu.

Realizadas as incursões iniciais, voltadas ao esclarecimento do tema, da justificativa, dos problemas, das hipóteses, dos objetivos e da metodologia adotada para a realização desta pesquisa, passa-se para o ponto seguinte, que visa iniciar a discussão a respeito das averbações ambientais, bem como apresentar a forma de organização e distribuição dos trabalhos realizados.

Entretanto, antes de adentrar na discussão do trabalho propriamente dito, para que se consiga uma análise imparcial das diversas condicionantes, implicações e limitações envolvidas com esse necessário diálogo do Direito Ambiental com o Direito Registral, faz-se necessário o alerta a respeito da necessidade de o leitor despir-se de pré-conceitos ou pré-julgamentos acerca da atividade registral. Em outros termos,

é necessário que o leitor liberte-se de quaisquer pré-concepções referentes à atividade registral, abandonando, em um primeiro momento, a antiga e incutida ideia de que os “cartórios” representam o que há de burocrático e atrasado. Certamente, não é esse o atual *status* desses importantes serviços públicos, os quais atuam direta ou indiretamente vinculados ao Estado, garantindo segurança jurídica aos negócios e aos atos da vida civil.

Na verdade, os cartórios, hoje, atuam prestando relevantes contribuições ao Estado, sendo elementos essenciais para a alimentação de dados e indicadores sociais (informações prestadas pelas serventias de Registro Civil para os Órgãos da Administração – números de nascimentos, óbitos, casamentos, divórcios, dentre outros); como mecanismos de fomentos do mercado imobiliário (segurança jurídica oferecida pelos Tabelionatos de Notas e Registros Imobiliários), agilidade na recuperação de crédito (Tabelionato de Protesto). Essas e tantas outras ações apenas reforçam a importância atual que o sistema registral público possui no contexto global da nova ordem jurídica, voltada cada vez mais a garantir a necessária agilidade, transparência, confiabilidade e segurança das informações.

Com efeito, atualmente, o papel de destaque que as serventias registrais possuem no cenário jurídico vem ganhando cada vez mais espaço, o que se reflete na maior utilização desses serviços públicos.

Em termos gerais, não se pode negar a significativa importância das serventias ou conservatórias de registros imobiliários na organização e ordenação dos espaços urbanos e rurais. Essas são, certamente, a parcela do Estado que possui o maior banco de dados e informações relacionadas à propriedade imobiliária, sendo, nesta pesquisa, sempre inseridas importantes informações de cunho ambiental. Por esses e outros motivos a serem analisados nos capítulos seguintes, pugna-se pela ampliação da tutela ambiental por meio do uso do sistema registral público imobiliário.

Cabe reforçar que não se busca garantir exclusividade de averbações ambientais nas serventias imobiliárias ou prediais, entretanto, deve-se reconhecer e recomendar que o ingresso das condicionantes, implicações e limitações ambientais facilita o acesso, o que pode possibilitar maior participação da população em termos de políticas públicas relacionadas ao ordenamento do solo e ao ambiente. Isso ocorre, visto que tais averbações ambientais apresentam ao menos três pilares de sustentação ou fundamentos, quais sejam: 1) *fundamentos estruturais*; 2)

fundamentos normativos (internos); 3) fundamentos jurídicos (externos). Esses pilares serão analisados adiante.

Atualmente, com o avanço dos meios de comunicação e informática, com o uso do computador e *internet*, os registros/averbações são efetuados de forma digital e eletrônica, o que garante alto grau de segurança às informações e, no campo do Direito, acaba por agregar maior segurança aos negócios jurídicos.

A busca pela definição *lato sensu* do termo “registro”, invariavelmente, leva o leitor a divagações que passam pela análise do verbo “registrar”, que pode ser entendido como: escrever ou lançar em livro especial; consignar por escrito; inscrever; assinalar, consignar; pôr em memória; narrar, referir, mencionar; reter na memória; dentre outros³.

Dentre essas menções ao termo “registrar”, algumas merecem atenção especial, pois apresentam a essência do termo que por ora se discute. O “registrar” como “escrever ou lançar em livro especial” traz a ideia de que o ato de “registrar” atribui ao título ou documento registrado a segurança de que tais dados foram guardados e tornaram-se eternizados por meio da escrita. O “registrar” como “consignar por escrito”, “inscrever”, por sua vez, mostra a importância da escrita como ato fundamental à memória da evolução social. O “registrar” como “assinalar”, “consignar”, reforça, mais uma vez, a importância de que atos, fatos e acontecimentos devem, de alguma forma, ser eternizados por meio do procedimento de registro. Outra definição para o termo “registrar” indica-o como “pôr em memória”. Ao indicar que “registrar” é “pôr em memória”, está-se afirmando que o ato de registro não apenas possibilita, mas permite, que a informação seja transferida de geração a geração. Prosseguindo, observa-se o termo “registrar” como “narrar”, “referir”, “mencionar”, o que reforça o papel de transposição dos acontecimentos da vida humana aos registros, para o devido arquivamento. Por fim, ao definir “registrar” como “reter na memória”, mais uma vez privilegia-se o caráter histórico, documental do termo “registro”.

No âmbito jurídico, pode-se verificar que o termo “registro” envolve o atendimento de certas formalidades legais, para que determinados documentos ou

³ Para Aurélio Buarque de Holanda Ferreira (1986, p. 1475), o termo “registro”, dentre tantas outras definições, envolve os seguintes atos: [...] 1. Escrever ou lançar em livro especial: [...]. 2. Consignar por escrito; inscrever: [...]. 3. Assinalar, consignar [...]. 4. Pôr em memória [...]. 5. Narrar, referir, mencionar. [...]. 10. Reter na memória, [...].

títulos possam ter acesso a livros especiais e, assim, tornarem-se públicos e autênticos, tendo validade e eficácia contra terceiros⁴.

As variantes jurídicas e não jurídicas do termo possuem pontos de convergência relacionados ao fato de que o termo “registro” está, de alguma forma, a significar “transcrever”, “inscrever”, “guardar para a memória”. Nesse contexto, o registro passa a ter papel fundamental sobre a história da humanidade, pois, por meio dele, o ser humano percebe que há possibilidade de se transmitirem informações de geração a geração. Com essa transmissão, inicia-se o processo de eternização do conhecimento e um sistema de garantias que possa atribuir confiabilidade aos registros públicos e dar eficácia *erga omnes* aos atos levados a arquivamento, ou seja, publicitados nos órgãos públicos oficiais.

Em termos gerais, verifica-se que a definição de “registro” passa pela necessária compreensão de que esse termo dialoga com diversas áreas do conhecimento, uma vez que vários são os acontecimentos, fatos e atos que podem ser levados a arquivamento, com o intuito de se garantirem eternidade, autenticidade, publicidade e a eficácia perante terceiros.

Contudo, para o presente estudo, cabe ressaltar que o termo “registro”, na maioria das vezes, é utilizado a partir de seu sentido *lato sensu* – envolvendo tanto o procedimento propriamente dito de registro, quanto o de averbação. Ademais, digno de nota é o fato de que, na maioria dos casos brasileiros, a publicidade das

⁴ O Dicionário Jurídico ensina que o termo **registro** advém:

“Do latim *regestra* plural neutro de *regestus* (copiado, trasladado), entende-se que o *assento* ou *cópia*, em livro próprio, de ato que se tenha praticado, ou de documentos que se tenha passado.

Em sentido amplo, **registro, na acepção jurídica, entende-se a soma de formalidades legais, de natureza extrínseca, a que estão sujeitos certos atos jurídicos, a fim de que se tornem públicos e autênticos e possam valer contra terceiros.**

Assim, o registro, surtindo os efeitos que lhe são atribuídos, imprime ao ato uma *existência legal e autêntica*.

Desse modo, a finalidade jurídica do registro não é somente a de perpetuar a prática do registro ou a execução do ato jurídico, para que se assegure a existência dele, e a de *autenticá-lo* e o *identificar*. Vale como *meio de publicidade*, para que não se alegue desconhecimento ou ignorância de sua existência.

E, por ele, o ato jurídico passa a ter validade legal, surtindo os efeitos desejados não somente entre as partes, que dele participaram, como entre terceiros.

Em sentido *estrito*, *registro* entende-se a *inscrição* ou a *transcrição* do documento, em que se instrumenta o ato em livro público, mantido pelos oficiais de registros ou pelos departamentos e repartições públicas, a que se cometem semelhantes encargos ou funções.

Quando obrigatórios, o ato jurídico somente exerce sua eficácia depois de cumprida a formalidade. Como facultativa é medida de segurança do próprio interessado, para perpetuação e autenticidade do ato praticado.

O processo de registro é regulado por leis próprias, havendo normas inerentes a cada espécie.”. (DE PLACIDO E SILVA, 2010, p. 1.177). (Grifos nossos).

condicionantes, implicações e limitações ambientais tem ingresso no fólio real por meio do procedimento de averbação. Por isso, faz-se a opção pela expressão “averbações ambientais”, mais adequada, ao se observar a técnica a ser utilizada.

Nessa perspectiva, tem-se que a terminologia “averbações ambientais”, em sentido amplo, para o presente estudo, envolve todas as formas de ingresso no Registro Imobiliário ou Predial, independentemente se a inscrição se dá por ato de registro propriamente dito ou de averbação. Esta, em verdade, corresponde à maioria dos casos permitidos na legislação brasileira para o ingresso de condicionantes ambientais, no fólio real. Mais à frente se verá que o registro e/ou averbação, objeto deste estudo, visa garantir a perpetuação, publicidade, informação, oponibilidade perante terceiros, o que garantirá maior participação e acesso à justiça ambiental.

Diante do exposto, cabe enfrentar, de forma direta, a indagação a respeito dos benefícios da averbação, ou seja, por que averbar? E, ainda, quais os benefícios das “averbações ambientais”? A resposta a esses questionamentos merece a reflexão de alguns pontos fundamentais para a perfeita compreensão da matéria.

Atualmente, documentos, papéis e títulos são registrados/averbados para se garantir: 1) autenticidade: atesta que a informação registrada/averbada condiz com o conteúdo original; 2) perpetuidade/conservação: da matéria levada a registro e/ou averbação, para que gerações futuras possam entender o processo de evolução ou, mesmo, para que um título ou documento possa ser utilizado posteriormente por quem de direito; 3) publicidade: que pode ser avaliada sob o aspecto de garantir divulgação *erga omnes*, possibilitando o amplo acesso a dados e informações relevantes ou, até mesmo, o efeito de eficácia perante terceiros, atribuído a alguns documentos, em parte como segmento da publicidade registral; 4) segurança: aqui entendida em seu aspecto mais amplo, englobando a segurança relacionada à manutenção, à divulgação e à própria segurança jurídica dos atos.

A autenticidade tem como característica principal atestar que o conteúdo registrado/averbado condiz com a verdade do que fora apresentado ao registro público, ou seja, o registro/averbação, em regra, deve espelhar a reprodução da realidade apresentada para arquivamento⁵.

⁵ A respeito da autenticidade, Walter Ceneviva (2002, p. 4) ensina que “[...] **autenticidade é a qualidade do que é confirmado por ato de autoridade: de coisa, documento ou declaração verdadeiros. O registro cria presunção relativa de verdade.** É retificável, modificável e, por ser o oficial um receptor da declaração de terceiros, que examina segundo critérios predominantemente formais, não alcança o registro o fim que lhe é determinado pela definição legal: não dá autenticidade

A perpetuidade/conservação, de forma geral, é o principal atributo de qualquer registro, visto que, por meio dela, presume-se que gerações futuras terão contato com o conteúdo registrado. Assim, esse atributo do registro e/ou averbação garante que seja estabelecido um sistema de memórias que pode ser passado de geração a geração.

Outro atributo importante do registro e/ou averbação é a publicidade, que garante amplo acesso *erga omnes*. Ao se efetuar o registro e/ou averbação de determinado fato, ato, documento ou título, parte-se do princípio de que esse poderá ser acessado de forma ampla por toda a sociedade. Embora essa seja a regra, cabe indicar que esse atributo admite exceção, podendo essa publicidade, em determinados casos, ser mitigada. No Brasil, isso pode ser observado nos casos que envolvem segurança nacional, nos casos relacionados a Direito de Família, dentre outros, ou seja, a regra é que a publicidade é geral e irrestrita, entretanto, ela pode ser mitigada em casos pontuais, que serão analisados oportunamente.

Por fim, em termos de atributos do registro e/ou averbação, tem-se a segurança, que, na verdade, acaba por ser a junção dos demais atributos. A autenticidade, somada à conservação e à publicidade, acaba por gerar um superatributo, que tem por fim garantir a segurança de todo elemento levado a registro.

Após essa breve explanação sobre os benefícios dos registros/averbações, que, de certo modo, coincidem com os atributos dos registros públicos, e após a leitura dos capítulos seguintes, poder-se-á constatar que as condicionantes, implicações e limitações ambientais, objeto das averbações ambientais, ao ingressarem no Registro Imobiliário ou Predial, feita a devida qualificação registral, gozarão de uma série de prerrogativas voltadas a garantir autenticidade, perpetuidade, publicidade e segurança jurídica. Essa situação permitirá ganhos significativos na proteção do ambiente, por meio dessa importante ferramenta que é o sistema registral público imobiliário ou predial.

O presente estudo, ao dar ênfase às averbações de interesse ambiental, chama atenção para a análise dos sistemas públicos registrais do Brasil e de Portugal, em especial para o segmento pertencente ao Registro Imobiliário brasileiro e Predial

ao negócio causal ou ao fato jurídico de que se origina. Só o próprio registro tem autenticidade.”. (Grifos nossos).

português. Tal fato justifica-se, tendo em vista que se buscará apontar novas perspectivas de ingresso, nos registros Imobiliário ou Predial, de atos, fatos ou negócios jurídicos voltados a demonstrar a possibilidade de uso dessa importante ferramenta para proteção do ambiente.

Para tanto, o presente estudo será dividido em nove capítulos, sendo os cinco primeiros voltados à análise das variantes relacionadas aos objetos da pesquisa. Tais capítulos têm como foco a comprovação da factibilidade das averbações ambientais aqui defendidas. A divisão estrutural desses capítulos observa a premissa de que essas averbações ambientais possuem ao menos três fundamentos básicos – verdadeiros pilares que validam sua implementação nas serventias registrais imobiliárias como ferramenta de defesa do ambiente –, o que possibilita o seguinte agrupamento: 1) *fundamentos estruturais* – aparato organizacional/estrutural/técnico das serventias e conservatórias pelo Brasil e por Portugal (capítulos 1, 2 e 5); 2) *fundamentos normativos* (internos) – aparato legislativo e principiológico, ligado a um aproveitamento ambiental das funções do sistema registral (capítulos 1, 2, 3); 3) *fundamentos jurídicos* (externos) – bens jurídicos protegidos, relacionados ao Estado de direito ambiental⁶ (capítulo 4). Esses três pilares de fundamentos servem para justificar não somente a admissibilidade, mas também a viabilidade estrutural, normativa e jurídica das averbações ambientais como importante ferramenta de defesa do ambiente, mostrando que todas as funções do Estado devem ser permeáveis às preocupações ambientais e contribuir para a proteção do ambiente.

Não é demais lembrar que esse sistema público de registros, tanto no Brasil como em Portugal, possui uma organizada estrutura que se faz presente em todo o território desses dois países. Merece atenção o fato de que, tanto no Brasil como em Portugal, há outros órgãos públicos de registro⁷. Entretanto, reforça-se, nenhum

⁶ Para José Joaquim Gomes Canotilho (s/d, p. 17), “A qualificação de um Estado como ‘Estado ambiental’ aponta para duas dimensões jurídico-políticas particularmente relevantes. A primeira é a obrigação de o Estado, em cooperação com outros Estados e cidadãos ou grupos da sociedade civil, promover políticas públicas (económicas, educativas, de ordenamento) pautadas pelas exigências da sustentabilidade ecológica. A segunda relaciona-se com o dever de adopção de comportamentos públicos e privados amigos do ambiente de forma a dar expressão concreta à assumpção da responsabilidade dos poderes públicos perante as gerações futuras. O ‘Estado ambiental’ estrutura-a, como já se sugeriu, em termos de Estado de direito e em termos democráticos. **Estado de direito do ambiente** quer dizer **indispensabilidade das regras e princípios do Estado de direito** para se **enfrentarem os desafios impostos pelos desafios da sustentabilidade ambiental**”. (Grifos nossos).

⁷ O sistema registral brasileiro, assim como o português, apresenta uma peculiaridade que garante a vários órgãos a prerrogativa de efetuar registros específicos. No caso brasileiro em particular, além do sistema registral público, instituído pela Lei de Registros Públicos (Lei n.º 6015/1973), há no

desses órgãos possui a organização e complexidade do sistema de registro público, que, no Brasil, foi instituído pela Lei n.º 6015/1973 – LRP – e, em Portugal, por Decretos-leis específicos que instituem a organização do sistema de Registro Civil, Comercial, Predial, dentre outros, como se verá adiante.

No caso brasileiro, em específico, pode-se verificar que há diversos órgãos/entidades públicas com atribuições para a prática de registros/averbação, isso a depender do objeto a ser levado a arquivamento. Entretanto, de todos esses, deve-se destacar que o único órgão/entidade que obrigatoriamente está presente em todos os municípios brasileiros é a Serventia de Registro Civil de Pessoas Naturais (Cartório de Registro Civil), nos termos do artigo 44 da Lei n.º 8935/94⁸. Já os Registros Imobiliários, em geral, estão localizados nas comarcas, a depender da organização judiciária dos Estados da Federação, o que também facilita o acesso, pois, em geral, estão mais próximos do cidadão. Os demais órgãos de registros, na maioria dos casos, ficam adstritos às grandes cidades ou capitais dos Estados brasileiros, o que dificulta o acesso da população, de forma geral.

Nesses termos, constata-se que a estrutura estatal, ou seja, o Estado representado por um órgão/entidade, faz-se presente, neste país de dimensão continental como o Brasil, por meio dos Cartórios – que são as estruturas estatais mais próximas dos cidadãos. Esse fato merece atenção especial, tanto em razão da organização da estrutura desse sistema registral público, presente em todas as regiões do país, quanto pela necessidade cada vez maior de tornar o Estado aberto, transparente e acessível à população em geral. Portanto, reforça-se que a estrutura

ordenamento outros órgãos aptos a praticar registros diversos, tais como: 1) a Biblioteca Nacional; 2) a Escola de Música; 3) a Escola de Belas Artes da Universidade Federal do Rio de Janeiro; 4) o Instituto Nacional do Cinema; 5) o Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia; 6) o Instituto Nacional de Propriedade Industrial – INPI; 7) as Juntas Comerciais; 8) os DETRANs; 9) o Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM, dentre outros. Em Portugal, também há certa correspondência entre tais órgãos.

⁸ Lei n.º 8935/94 – Lei de Notários e Registradores

“Art. 44. Verificada a absoluta impossibilidade de se prover, através de concurso público, a titularidade de serviço notarial ou de registro, por desinteresse ou inexistência de candidatos, o juízo competente proporá à autoridade competente a extinção do serviço e a anexação de suas atribuições ao serviço da mesma natureza mais próximo ou àquele localizado na sede do respectivo Município ou de Município contíguo.

§ 1º (Vetado).

§ 2º **Em cada sede municipal haverá no mínimo um registrador civil das pessoas naturais.**

§ 3º Nos municípios de significativa extensão territorial, a juízo do respectivo Estado, cada sede distrital disporá no mínimo de um registrador civil das pessoas naturais.” (Grifos nossos).

de Estado mais próxima do cidadão é, certamente, as serventias registrais públicas, distribuídas por todo o país.

Em face do exposto, ciente da importância do sistema registral público, tanto no Brasil como em Portugal, e diante da necessidade de se buscarem meios para a proteção do ambiente no âmbito registrário, o presente trabalho terá o cuidado de mostrar, nos capítulos seguintes, os desdobramentos do uso dessa importante ferramenta de proteção do ambiente, qual seja o sistema público registral imobiliário e predial. Objetiva-se, com esse empreendimento, garantir a concretização de princípios ambientais e registrários, voltados à proteção do ambiente, à segurança das relações jurídicas e do comércio imobiliário.

O *primeiro capítulo*, que tem como título “*O registro público e ambiental no Brasil*”, inaugura a análise a respeito do sistema registral público brasileiro, buscando dar uma visão geral acerca desse sistema. Inicia-se a discussão apontando o conceito de Direito Registral, que deve ser amplo o bastante para englobar pelo menos as quatro atribuições contidas na Lei n.º 6015/73 – Lei de Registros Públicos. Também serão apresentadas as finalidades e os principais efeitos do sistema registral público, ganhando destaque no decorrer do capítulo o efeito publicitário, relacionado à publicidade registral imobiliária.

Será apresentado um breve levantamento histórico sobre a atividade registral no mundo, desde a antiguidade. Nesse capítulo, ainda serão abordadas as influências dos sistemas francês e alemão sobre o sistema registral público brasileiro, bem como a evolução deste a partir da forte influência portuguesa, em função da herança colonial.

Nesse capítulo 1, far-se-á também a análise da Lei de Registros Públicos, visando identificar suas quatro áreas de atuação, dando destaque ao Registro de Imóveis, atribuição diretamente relacionada às averbações ambientais, objeto central de análise deste estudo.

Ainda no capítulo 1, será abordada a importância das averbações ambientais, passando pela definição e pelas perspectivas de ingresso no fôlio real para tutela do ambiente. Na sequência, a análise ficará detida no estudo da Política Nacional do Meio Ambiente e da Constituição da República Federativa do Brasil, nos pontos atinentes ao meio ambiente, com destaque para as dimensões de ambiente formuladas pela doutrina.

Ato contínuo, serão analisadas as dimensões da proteção ambiental registral, a função socioambiental do Registro de Imóveis no tocante à proteção do ambiente, bem como será apresentada a importante e robusta estrutura do sistema registral imobiliário, posta a serviço do meio ambiente.

A leitura do capítulo 1 possibilitará a identificação de, pelo menos, dois dos fundamentos que justificam a implementação das averbações ambientais, quais sejam: os fundamentos estruturais e os fundamentos normativos.

O *segundo capítulo* inaugura a discussão sobre o Direito português, e tem como título “*O registro público e ambiental em Portugal*”. Nesse capítulo, será analisado o sistema registral público português, com suas peculiaridades, áreas de atuação, sua organização e divisão a cargo do Instituto dos Registos e do Notariado.

Com o intuito de garantir principalmente a segurança jurídica, mas também a publicidade, perpetuidade e autenticidade dos atos levados a registro, surgem as divisões desse sistema registral, que pode ser segmentado em cinco grandes classes registrais: Registro Civil; Registro do Comércio; Registro Nacional de Pessoas Coletivas; Registro de Bens Móveis (destaque para automóveis); e, por fim, o Registro Predial. Este último, para o presente estudo, merece papel de destaque, ao viabilizar o ingresso das averbações ambientais, como será visto nos capítulos seguintes.

No capítulo 2, será analisada, ainda, a averbação ambiental no Direito europeu e português, dando ênfase à análise do complexo sistema de normas do Direito europeu, que garante a fiscalização da União Europeia sobre os Estados membros, com a possibilidade de sanções em caso de descumprimentos das directivas e acordos firmados.

Assim, várias directivas e acordos vêm sendo criados com o fim de ampliar a publicidade e informação ambiental. Vale destacar que, desde a Convenção de Estocolmo em 1972, passando pela Convenção do Rio em 1992, que estabeleceu, em seu princípio 10, a necessidade de informação ambiental, a Europa vem buscando ampliar a tutela ambiental por meio de acordos e directivas voltadas a propiciar maior acesso e participação em matéria ambiental. Ganha destaque, nesse contexto, a Convenção de Aarhus e outras que serão analisadas no referido capítulo.

Cabe ressaltar que a transposição das informações ambientais para os registros públicos poderá garantir não apenas ganhos ambientais, mas também econômicos e sociais, como será visto adiante.

Semelhantemente ao que será demonstrado no capítulo anterior, no *terceiro capítulo*, poder-se-ão identificar também, pelo menos, dois dos fundamentos que justificam a implementação das averbações ambientais, quais sejam: os fundamentos estruturais e os fundamentos normativos, com destaque para as normas da União Europeia.

Assim sendo, o capítulo 3 traz a análise de uma série de princípios do Direito Registral e do Ambiental, que tem como título “*Princípios de Direito Registral e Ambiental inerentes às averbações ambientais*”. A análise minuciosa feita nesse capítulo revela a importância das normas principiológicas como alicerces de um ordenamento jurídico sólido, ao evitar a presença de lacunas. Importância esta que justifica a presença de um capítulo específico para discutir os mais relevantes princípios do Direito Registral e do Direito Ambiental, relacionados às averbações ambientais.

Esse terceiro capítulo possibilita verificar o alto grau de transversalidade, integração e diálogo entre esses dois ramos do Direito, visto que diversos princípios do Direito Registral e do Ambiental mostram-se transversais, quando se discute a proteção do ambiente.

Por meio desse capítulo 3, é possível identificar de forma clara o fundamento normativo principiológico que justifica a viabilidade das averbações ambientais, não apenas como meio de proteção do ambiente, mas também como instrumentos aptos a proteger a segurança jurídica e fomentar o comércio imobiliário.

O *quarto capítulo*, que possui como título “*Fundamentos jurídicos do direito ao meio ambiente sadio na órbita registral: prevalência do caráter transindividual do ambiente, supremacia do interesse público, e a dimensão ambiental da dignidade da pessoa humana*”, tem por objetivo apresentar as *justificativas jurídicas*, quais sejam: a prevalência do caráter transindividual do ambiente, a supremacia do interesse público e a dimensão ambiental da dignidade da pessoa humana, voltados a embasar a formulação de um sistema de averbações ambientais, estruturado a partir do aproveitamento da significativa rede de serviços registrares imobiliário e predial brasileiro e português.

O referido capítulo traz à discussão o conceito de ambiente e/ou meio ambiente como suporte para a vida, apontando as concepções restritiva e ampliativa sobre o conceito.

Outro ponto de destaque está relacionado à discussão acerca do caráter transindividual das ações e políticas ambientais, posto que o bem ambiental claramente apresenta ao menos duas dimensões relacionadas aos interesses que os envolvem: uma individual (particular) e outra coletiva (transindividual). O caráter transindividual, somado ao fato de que o ambiente envolve diretamente o interesse público, justifica o aproveitamento do sistema registral público como importante ferramenta de proteção ambiental. A supremacia do interesse público exige a garantia do acesso à informação ambiental. Não há, na esfera registral e ambiental, justificativa para a vedação da publicidade de implicações e condicionantes ambientais ligadas ao fôlio real ou, em outras palavras, as averbações ambientais são necessariamente informações relativas à propriedade, que possuem forte interesse público, como se verá adiante, no referido capítulo.

Ainda nesse capítulo 4, será analisado outro fundamento para justificar a criação desse sistema de averbações ambientais, tendo como base sólida a dimensão ambiental da dignidade da pessoa humana ou, em outras palavras, a busca do elevado nível de preservação e proteção do ambiente e, conseqüentemente, da vida humana, nos ordenamentos brasileiro e português. Nesse capítulo, revela-se que tais ordenamentos jurídicos mostram-se abertos a novas propostas que visem ampliar a tutela do ambiente, por isso a importância das averbações ambientais, que certamente poderão atuar como importantes ferramentas de preservação, controle, maximizando ganhos ambientais e promovendo a melhoria da qualidade de vida.

Assim sendo, o capítulo 4 possibilita identificar os principais fundamentos jurídicos aptos a mostrar a necessidade das averbações ambientais como ferramentas para a proteção da sadia qualidade de vida.

No *quinto capítulo*, desperta atenção a análise a respeito da concentração das informações ambientais no sistema registral público imobiliário e predial. Esse capítulo tem como título "*O sistema registral público imobiliário: as averbações ambientais e a defesa do ambiente*".

Nesse capítulo 5, ao se tratar da concentração das implicações e condicionantes ambientais no sistema registral público imobiliário e predial, portanto, ao se defender o uso das averbações ambientais, destaca-se que tais atos têm suas bases na publicidade, proteção e segurança jurídica, mostrando que há pelo menos três dimensões a serem observadas. Essas dimensões reforçam a viabilidade do uso

do sistema registral para a proteção do ambiente, a saber: a *dimensão organizacional*; a *dimensão normativa*; e a *dimensão profissional* – as quais serão reanalisadas oportunamente no referido capítulo.

Ato contínuo, abre-se a discussão a respeito das implicações e justificativas práticas – sociais, políticas, econômicas, jurídicas, ambientais e fiscais, buscando-se entender quais os pontos de influência das averbações ambientais nesses segmentos. Como se verá adiante, vale ressaltar que tais implicações, em sua maioria, têm origens comuns, relacionadas às facilidades decorrentes da concentração das informações ambientais postas no fôlio real ao permitir o rápido acesso e, conseqüentemente, maior controle e fiscalização sobre as condicionantes ambientais, por meio dos serviços registrais imobiliário e predial. Nesses termos, certo é que o cruzamento de informações constantes no Registro Imobiliário e Predial garantirá à sociedade informações cada vez mais precisas e seguras, o que resultará em ganhos sociais, políticos, econômicos, ambientais e fiscais significativos.

No mencionado capítulo, abordam-se ainda os efeitos e as conseqüências das averbações ambientais, seu conteúdo, bem como as formas de acesso das averbações ambientais ao fôlio real.

Finalizando a temática do quinto capítulo, será realizada a análise da Matriz SWOT para o setor registral imobiliário, buscando verificar a possibilidade de implementação das averbações ambientais – ao detectar os pontos fortes, as fraquezas, oportunidades e ameaças desse serviço – como ferramentas de proteção do ambiente.

O *sexto capítulo* traz, especificamente, as novas possibilidades de tutela registral ambiental, apontando, de forma pormenorizada, quais as perspectivas abertas por meio desse diálogo crescente entre o Direito Ambiental e o Direito Registral. Tal capítulo tem como título “*A proteção do ambiente através do Sistema Registral Imobiliário e Predial: novas perspectivas da proteção registral ambiental*”.

Esse capítulo 6 tem o objetivo de trazer à discussão algumas das possibilidades de ingresso no fôlio real de condicionantes, implicações e limitações ambientais relacionadas à propriedade imobiliária, que, de certo modo, poderão garantir maior proteção do ambiente e do tráfego imobiliário. Cabe ressaltar, contudo, que não se postulou como meta o exaurimento de todos os atos e fatos jurídicos sujeitos ao procedimento de averbações ambientais, visto entender-se que esse rol é aberto,

podendo admitir outras possibilidades de ingresso, a depender da influência da condicionante, implicação e limitação ambiental imposta à propriedade, no caso concreto.

No *sétimo capítulo*, configuram-se duas propostas legislativas para a alteração de leis no Brasil e em Portugal. No primeiro caso, pugna-se pela alteração da Lei de Registros Públicos – Lei n.º 6015/1973; no segundo, pela alteração do Código de Registo Predial – Decreto-Lei n.º 224/1984, de modo a viabilizar o ingresso das averbações ambientais como forma de aumentar a proteção do ambiente e garantir maior segurança jurídica ao comércio imobiliário.

No *capítulo oitavo*, são apresentadas as considerações finais do presente estudo, após a análise da doutrina e de diversos diplomas legais brasileiros e europeus, com destaque aos portugueses, a respeito do uso do sistema registral público imobiliário como ferramenta de defesa do ambiente.

Para encerrar o relato desta pesquisa, no *nono capítulo*, apontam-se as teses formuladas, que demonstram a importância das averbações ambientais, por meio da utilização do Registro Imobiliário e Predial, para a publicidade das condicionantes, implicações e limitações ambientais ligadas à propriedade imobiliária.

CAPÍTULO 1

O REGISTRO PÚBLICO E AMBIENTAL NO BRASIL

SUMÁRIO: 1.1 DIREITO REGISTRAL BRASILEIRO; **1.1.1 Conceito de Direito Registral, suas finalidades e efeitos; 1.1.2 Atividade registral no Brasil – aspectos históricos;** 1.2 AVERBAÇÃO AMBIENTAL; **1.2.1 Meio ambiente enquanto suporte da vida; 1.2.2 Dimensões da proteção ambiental registral; 1.2.3 Função socioambiental do Registro de Imóveis; 1.2.4 Estrutura do sistema registral a serviço do meio ambiente;** 1.3 CONSIDERAÇÕES INTERCALARES

1.1 DIREITO REGISTRAL BRASILEIRO

O presente tópico terá o objetivo de abordar, em um primeiro momento, o conceito de Direito Registral, suas finalidades e efeitos; em seguida, serão apresentados alguns aspectos sobre a evolução da atividade registral no Brasil.

Como o presente capítulo está dedicado à análise do Registro Público e Ambiental no Brasil, neste tópico, ter-se-á o cuidado de analisar especificamente a legislação e as peculiaridades do Direito brasileiro, sendo o Direito português objeto de análise do capítulo seguinte.

1.1.1 Conceito de Direito Registral, suas finalidades e efeitos

O Direito Registral é um dos ramos do Direito que está diretamente ligado à prestação de serviços públicos, por parte das serventias registrais, relacionadas à garantia da segurança jurídica.

Primeiramente, antes de conceituar Direito Registral, cabe lembrar que esse conceito deve ser amplo o bastante para atender à Lei de Registros Públicos, que, em termos de registros, divide os serviços registrais em, pelo menos, quatro modalidades distintas e bem definidas, a saber: Registro de Imóveis; Registro de Títulos e Documentos; Registro Civil das Pessoas Jurídicas; Registro Civil das Pessoas Naturais. Essa divisão de áreas dá-se em razão de que cada serviço registral possui um objeto de registro específico, sendo todos eles discriminados na própria Lei n.º 6015/1973 e em legislação esparsa.

O Registro de Imóveis tem por objeto o registro *lato sensu* de direitos relativos a imóveis, constantes nos artigos 167, I e II, da LRP. Por sua vez, o Registro de Títulos e Documentos tem seu rol de registros especificados nos artigos 127 e 129 da LRP; acrescenta-se a esse fato a atribuição supletiva do RTD, que deve ser utilizada quando não há órgão de registro especificado na legislação. Já o Registro Civil das Pessoas Jurídicas presta-se ao registro de entidades sem fins lucrativos (associações, fundações), entidades religiosas, partidos políticos, sindicatos, bem como de sociedades simples, nos moldes do artigo 114 da LRP, cominado com o artigo 966, parágrafo único, do Código Civil brasileiro. Por fim, o Registro Civil das Pessoas Naturais tem por objetivo efetuar o registro e/ou averbação de todos os atos inerentes às pessoas naturais (nascimento, casamentos, óbito, divórcios, interdições, opção de nacionalidade, dentre outros), nos termos dos artigos 50 a 109 da Lei de Registros Públicos.

Posta essa explicação a respeito da amplitude do Direito Registral, cabe iniciar a discussão em relação ao conceito. Adotando-se as premissas postas pela Lei de Registros Públicos, esse conceito não pode estar adstrito apenas e tão somente a uma das áreas registrais, ou seja, deve envolver todas as áreas relacionadas aos registros públicos.

Partindo-se dessa visão ampliativa, que busca envolver todas as áreas disciplinadas pela Lei de Registros Públicos, pode-se conceituar Direito Registral como sendo a área do Direito consistente em um complexo de normas (princípios e regras) relativas aos registros públicos, que têm por finalidade garantir autenticidade, segurança e eficácia aos atos devidamente inscritos em livros específicos.

O conceito formulado acima traz, em seu texto, de forma clara, as finalidades da própria Lei de Registros Públicos, quais sejam: 1) autenticidade; 2) segurança; 3)

eficácia. Essas devem compor o núcleo duro do conceito de Direito Registral, em razão da essencialidade de tais diretrizes como conformadoras do sistema registral.

Por *autenticidade*, tem-se o atributo do registro e/ou averbação que garante a presunção relativa de verdade, ou seja, o registro e/ou averbação cria a presunção relativa de verdade, atestando sob os aspectos formais que o título preenche os requisitos para o ingresso no sistema público registral. Não serve, contudo, o registro e/ou averbação como um mecanismo de saneamento de vícios intrínsecos do documento, haja vista que este pode ser retificável, modificável ou mesmo anulado.

A *segurança* registral está garantida em função do encadeamento lógico de registros e averbações, por meio das remissões recíprocas. Tais sistemas de controle possibilitam construir um sistema robusto e completo de informações sobre o objeto registrado. Em termos ambientais, essa segurança está intimamente relacionada ao princípio da concentração registral, que, no caso das averbações ambientais, poderá garantir segurança, tanto em termos ambientais quanto no campo dos negócios imobiliários.

Por sua vez, a *eficácia* do registro e/ou averbação está relacionada à aptidão para produzir efeitos jurídicos, em razão da estrutura dos registros que garantem autenticidade, segurança e, também, publicidade *erga omnes*⁹. Corrobora esse entendimento, Etelvana Alvarez Paulino Jacovacci (2007), ao aduzir que

Eficácia é aptidão de produzir efeitos jurídicos, calcada na segurança dos assentos, na autenticidade dos negócios e declarações para eles transpostos. O registro, propiciando publicidade em relação a todos os terceiros, no sentido mais amplo, produz o **efeito de afirmar a boa-fé dos que praticam atos jurídicos baseados na presunção de certeza daqueles assentamentos**. [...] (Grifos nossos).

Em relação aos *efeitos dos registros*, cabe indicar que a doutrina aponta pelo menos três efeitos para os registros públicos, a saber: 1) efeito constitutivo; 2) efeito comprobatório; 3) efeito publicitário.

O *efeito constitutivo* é aquele que atribui ao registro e/ou averbação a origem do Direito, ou seja, o Direito objeto do registro e/ou averbação só tem vida jurídica a partir do ingresso no sistema registral. São exemplos desse tipo de efeito: no Registro

⁹ Há exceções a essa ampla publicidade registral, tendo em vista que, em casos específicos, o legislador admite que se mitigue a publicidade de certos registros. Como exemplo, pode ser citado o caso do Registro Civil de Pessoas Naturais, que admite o sigilo para a proteção de testemunhas (Lei n.º 9807/1999, artigo 9º e parágrafos).

Civil de Pessoas Naturais, os atos de casamento, emancipação; no Registro Civil das Pessoas Jurídicas, os atos de constituição da pessoa jurídica – criação de sociedades simples, associações, dentre outros; no Registro de Imóveis, o registro da compra e venda de imóvel; no Registro de Títulos e Documentos, o registro de alienações fiduciárias em garantia de coisas móveis.

O *efeito comprobatório* está relacionado à prova do que está registrado; assim, o registro e/ou averbação prova a existência e a veracidade do ato ao qual se reporta. São exemplos desse efeito, no Registro Civil das Pessoas Naturais, o assento de óbito; no Registro Civil das Pessoas Jurídicas, o registro das matrículas de jornais ou oficinas impressoras; no Registro de Imóveis, a averbação premonitória do artigo 615-A do Código de Processo Civil; no Registro de Títulos e Documentos, a transcrição de instrumentos particulares para a prova das obrigações convencionais de qualquer valor.

Por fim, o *efeito publicitário* é aquele que possui relação direta com o princípio da publicidade registral, ao estabelecer que, em regra, o conteúdo dos registros públicos é de acesso amplo. São efeitos desse registro, no Registro Civil de Pessoas Naturais, a interdição e a declaração de ausência; no Registro Civil das Pessoas Jurídicas, as averbações por alteração em matrículas; no Registro de Imóveis, as restrições contidas nas convenções de condomínios para amplo conhecimento – aqui, amplo campo para o ingresso das averbações ambientais; no Registro de Títulos e Documentos, o registro dos contratos de locação de serviços não atribuídos a outras entidades. Em termos de averbações ambientais, esse efeito publicitário é muito expressivo, visto que, por meio da matrícula, podem ser expressas as implicações/limitações e condicionantes relacionadas à propriedade imobiliária. Dessa forma, o Registro de Imóveis, por meio de seu efeito publicitário, age como verdadeiro espelho, ao refletir todo o histórico da propriedade imobiliária, o que garante enorme segurança para o sistema registral, tendo em vista que as intercorrências que envolvem a propriedade serão de fácil e amplo conhecimento.

1.1.2 Atividade registral no Brasil – aspectos históricos

A história registral do Brasil inicia-se com o processo de colonização, que trouxe para a Colônia o modelo registral vigente em Portugal. Assim sendo, falar em

atividade registral no Brasil é, em termos históricos, trazer à baila as referências do Direito Registral português.

Nesse sentido, a referência histórica mais antiga do Direito português sobre o assunto é o Regimento dos Tabeliães (1305), instituído por D. Denis. Na sequência, vieram as Ordenações Afonsinas, Ordenações Manuelinas (1521) e, posteriormente, as Ordenações Filipinas (1603) (LINS, 2011).

Em território brasileiro, a preocupação inicial girava em torno da legalização das terras. Cabe lembrar que, nesse período histórico, todas as terras brasileiras eram da Coroa portuguesa, não existindo propriedade privada, nem mesmo posse em nome de particulares, ou seja, a regra era que as terras eram públicas, pertencentes à Coroa¹⁰.

Acerca desse período, Maria Helena Diniz (2014, p. 52) leciona:

Com o descobrimento do Brasil, em 1500, inicia-se a história da propriedade imobiliária brasileira, uma vez que as terras passaram ao domínio público. A Coroa portuguesa instituiu a propriedade privada mediante doações, regulamentadas pelas Ordenações do Reino, àqueles que aqui aportaram, estimulando-os dessa forma a ocupar a terra descoberta, embora não lhes transferissem o domínio pleno das Capitânicas. Os capitães recebiam da Coroa como patrimônio uma área de dez léguas, chamada sesmaria, isenta de qualquer tributo, e as cinquenta léguas restantes seriam do Reino. Os capitães donatários poderiam doar essas terras a quem pretendesse cultivá-las, sob pena de vê-las retornar à Coroa. Assim as terras devolutas eram as doadas a particular e que pelo não uso seriam restituídas à Coroa.

Assim, iniciou-se um processo para legalização das terras, então conquistadas por Portugal. Surge, portanto, o primeiro título de posse no Brasil, como forma originária de aquisição da posse, título este que propiciou a divisão da terra em capitânicas.

¹⁰ Sobre esse processo, Laura Beck Varrela (2005, p. 72), enfatiza que:

“O **princípio da obrigatoriedade do cultivo** é, como vimos, **a fórmula portuguesa do reinado da efetividade**, num universo jurídico ‘pré-voluntarista’, que ainda desconhecia a propriedade enquanto direito absoluto. Em sua caracterização do ‘*regno d’effetivà*’, ilustra Paolo Grossi a realidade jurídica europeia do medievo, tendo como paradigma a propriedade feudal, ‘*propriedade a diversos níveis sobre as terras*’, condizente com a hierarquia social brasileira do período colonial, onde estão ausentes as estruturas agrárias feudais. Para este contexto, quiça a figura do reino da efetividade não seja a melhor metáfora. Nota comum a ambas as experiências – a europeia e a luso-brasileira – , contudo, diz respeito à inexistência da propriedade jurídica absoluta, incondicionada, nos moldes em que foi formulada pelos juristas dos Oitocentos. Com a diferença fundamental de que, **no Brasil, o ponto de partida não é uma propriedade tipo feudal, mas sim uma ‘propriedade pública’, integrante do patrimônio da Coroa, da qual se passa à propriedade privada moderna.**” (Grifos nossos).

De início, com a descoberta do Brasil, o Rei de Portugal adquiriu o título originário da posse das terras, dividindo o território em Capitanias Hereditárias, que foram governadas por donatários, os quais podiam ceder seus direitos possessórios a terceiros, em geral moradores das Capitanias. Tal processo ocorria por meio das Cartas de Sesmarias. A necessidade de povoamento do novo território fez com que a concessão de terras, por meio das Sesmarias, fosse ampliada – lembrando que essa transmissão da terra dava-se apenas em relação à posse, não existindo, à época, a propriedade nos moldes de hoje.

O sistema de Sesmarias foi suspenso com a Resolução n.º 76 de 17 de julho de 1822. A partir da independência do Brasil, e com a Constituição de 1824, a propriedade começou a receber maior cuidado por parte da Coroa, inicialmente com a edição da Lei Orçamentária n.º 317 de 21 de outubro de 1843, regulamentada pelo Decreto n.º 482 de 14 de novembro de 1846, responsáveis pelos registros de hipotecas, com a finalidade de aumentar as garantias aos credores. Em verdade, tais diplomas não significaram avanços em relação à proteção da propriedade no Brasil.

Em termos legislativos, o diploma normativo de destaque foi a Lei n.º 601/1850¹¹, popularmente conhecida por Lei do Vigário. Referido diploma legal foi regulamentado pelo Decreto n.º 1318/1854, que determinou a legalização das aquisições de terras pela posse, desde que lavradas em paróquias católicas, surgindo, assim, o registro paroquial. Sobre o tema, Mario Antonio Silveira (2007, p. 16) afirma que

[...] **Assim nasceu o título paroquial. Essa regulamentação foi o primórdio do serviço de registro no Brasil**, regularizou o domínio privado das áreas de terras e, ao **outorgar a competência do registro paroquial à paróquia católica do local das terras**, definiu um dos princípios basilares do registro moderno, o da **territorialidade**, que impõe a efetivação do registro no local da situação do imóvel. (Grifos nossos).

A respeito do registro da Lei do Vigário, Marcelo Augusto Santana de Melo (2004) acrescenta que

¹¹ “Dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais, bem como por simples título de posse mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a título oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colônias de nacionais e de estrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonização estrangeira na forma que se declara”.

O regime das *sesmarias* durou até a independência do Brasil (1822), sendo que somente em 1850, com a **Lei nº 601 e seu Regulamento nº 1.318, de 1854, a posse foi legitimada sendo que, todas as posses que fossem levadas ao livro da Paróquia Católica (Registro do Vigário)**, eram separadas do domínio público, tendo caráter obrigatório o registro das posses dos possuidores de terras devolutas.

A propriedade nessa época não se transmitia pelo contrato, mas pela tradição, que é a entrega real ou simbólica da coisa, sendo o **registro do vigário um controle essencialmente possessório**. (Grifos nossos).

Vale lembrar que esse registro tinha como base de fundamento a transmissão da posse, ou seja, buscava-se o registro para externar, dar publicidade dessa transmissão possessória. Desse modo, o registro paroquial instituído pela Lei n.º 601 de 18 de setembro de 1850, cuja aplicação foi regulamentada pelo Decreto n.º 1318 de 30 de janeiro de 1854, visou verificar as terras ocupadas, visto que tornou obrigatório o registro das terras em posse de particulares, de acordo com o artigo 91. O mesmo diploma legal, em seu artigo 107, determinou que, decorrido o prazo estabelecido para o registro, os arquivos deveriam permanecer nas paróquias e os livros deveriam ser enviados para o Delegado Diretor Geral das Terras Públicas da província respectiva, para que fosse elaborado o registro geral das terras. Desse modo, percebe-se que o registro paroquial é fruto de registros de posses, visto que é realizado por meio da declaração de posse. Em consequência disso, tem-se a razão para a não admissão desses registros paroquiais como títulos que permitam o ingresso na tábula registral.

Na sequência, iniciou-se a formulação de Leis e Decretos voltados a garantir segurança à situação fundiária do Brasil Colônia. Dentre elas, a Lei n.º 1237/1864¹² e o Decreto n.º 3453/1865, que instituíram, no Brasil, o Registro Geral. Essa formulação foi feita a partir de legislação anterior, que estabelecia a inscrição/registo de hipotecas (Lei Orçamentária n.º 317/1843, regulamentada pelo Decreto n.º 482 de 1846).

¹² A Lei n.º 1237/1864 reformou a legislação hipotecária e criou o registro geral (art. 7º), conforme se verifica em:

“Art. 7º O registro geral compreende:

A transcrição dos títulos da transmissão dos imóveis susceptíveis de hypotheca e a instituição dos onus reaes.

A inscrição das hypothecas.

§ 1º A transcrição e inscrição devem ser feitas na Comarca ou Comarcas onde forem os bens situados.

§ 2º As despesas da transcrição incumbem ao adquirente. As despesas da inscrição competem ao devedor.

§ 3º Este registro fica encarregado aos Tabelliães creados ou designados pelo Decreto nº 482 de 14 de novembro de 1846.”.

O artigo 8º da Lei n.º 1237/1864 estabeleceu a obrigatoriedade dos registros, uma vez que a transmissão, onerosa ou gratuita, entre vivos, dos bens suscetíveis de hipoteca, assim como a instituição de ônus reais somente operariam efeitos em relação a terceiros com a transcrição no Registro Geral.

A Lei n.º 1237/1864, o Decreto n.º 3453/1865 e o Decreto n.º 3271/1885 foram substituídos pelo Decreto n.º 169-A/1890, que manteve, em sua maioria, a redação da lei revogada. Na sequência, este último foi revogado pelo Decreto n.º 370/1890 e, posteriormente, pelo Decreto n.º 544/1890. Os diplomas legais aludidos apresentaram-se como fundamentais ao formalizarem o início do sistema registrário, voltado a dar publicidade sobre hipotecas e sobre transmissão da propriedade.

Posteriormente, importantes diplomas legais com implicações no âmbito registrário foram editados, tais como: o Código Civil de 1916¹³, revogado pela Lei n.º 10406/2002; a Lei n.º 4591/1964, que dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias; a Lei n.º 5709/1971, que regula a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no país ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil; a atual e específica Lei de Registros Públicos, Lei n.º 6015/1973, que traz a sistematização de todo o arcabouço registral brasileiro; dentre tantas outras que possuem implicações diretas e/ou indiretas tanto na área registral quanto notarial¹⁴.

Por fim, cabe ressaltar que o presente tópico esteve voltado à apresentação das particularidades do ordenamento jurídico brasileiro, visto que a temática diretamente voltada aos registros públicos em Portugal será objeto de análise no capítulo seguinte.

¹³ “Com o advento do Código Civil de 1916, o Registro Geral foi substituído pelo Registro de Imóveis, mantendo-se a transcrição, entretanto, com uma mudança substancial, foi lhe dada nova roupagem, resultando em prova da propriedade *juris tantum*, ou seja, admitindo prova em contrário. O código trata da matéria nos artigos 856 e seguintes.” (MELO, 2004).

¹⁴ **Lei n.º 6515/1977**, que regula os casos de dissolução da sociedade conjugal e do casamento, seus efeitos e respectivos processos, e dá outras providências; **Lei n.º 7433/1985**, dispõe sobre os requisitos para a lavratura de escrituras públicas e dá outras providências; **Lei n.º 8009/1990**, dispõe sobre a impenhorabilidade do bem de família; **Lei n.º 8847/1994**, dispõe sobre o Imposto sobre a propriedade territorial rural – ITR e dá outras providências; **Lei n.º 8935/1994**, regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro (Lei dos cartórios); **Lei n.º 10931/2004**, dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário e dá outras providências; **Lei n.º 11977/2009**, dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e dá outras providências; dentre outras.

1.2 AVERBAÇÃO AMBIENTAL

O presente tópico tem por finalidade demonstrar que há, na seara registral, importantes informações e fundamentais conexões que devem ser estreitadas pelos dois ramos do Direito, qual sejam o ambiental e o registral, com vistas a promover a proteção do ambiente e facilitar o tráfego imobiliário.

Para tanto, cabe iniciar o diálogo buscando um conceito ou mesmo uma definição para o termo averbação ambiental. Notadamente, o conceito de averbação ambiental deve envolver aspectos básicos, como proteção ambiental, publicidade registrária e segurança jurídica. Nesse sentido, pode-se dizer que averbação ambiental é todo conjunto de informações ambientais, com relevância imobiliária, levadas a registro *lato sensu*, no sistema público registral, com a finalidade de promover a proteção do ambiente, bem como de aumentar a segurança do tráfego imobiliário. Como exemplo, podem-se destacar a averbação do solo contaminado, a averbação da área de reserva legal, dentre tantas outras que serão apresentadas nos tópicos seguintes.

Tecnicamente¹⁵, no Direito Registral brasileiro, há diferença entre os atos de registro *stricto sensu* e os atos de averbação. Os primeiros estão relacionados a ato principal, sendo o lançamento que se faz sob a matrícula; em geral, são atos geradores de transmissão de domínio ou atos que impõem ônus ou estabelecem direitos reais. Os atos de registros devem estar dispostos em lei (art. 167, I, LRP, e outras); a doutrina e jurisprudência majoritária apontam que esse rol é taxativo. Já as averbações dizem respeito à anotação efetuada na matrícula, com vistas a alterar, modificar, ampliar ou reduzir o conteúdo dos registros. Elas estão dispostas

¹⁵ “**Registro** é o lançamento que se faz sob a matrícula do imóvel, dos atos geradores da transmissão do domínio, de atos que impõem ônus ou estabelecem direitos reais e de atos que não digam diretamente respeito a determinado imóvel. A finalidade do registro é escriturar os atos translativos ou declaratórios da propriedade imóvel e os direitos reais. Na designação genérica de registro, consideram-se englobados a transcrição e a inscrição a que se referem ainda algumas leis. [...]”

Averbação é a anotação pela qual se efetua a matrícula ou registro de fatos ou atos que de qualquer modo, alterem, modificam ou ampliam o conteúdo dos mesmos, tanto em relação ao imóvel quanto às pessoas nele existentes. Averbar é fazer constar na folha de um registro todas as ocorrências que, por qualquer modo, o alterem. É ato pertinente à modificação do próprio registro, este como ato principal previsto na lei. Todo ato modificativo do status da prioridade ou do titular do domínio será objeto de averbação, que pode atribuir ou extinguir ou modificar um direito.” (LINS, Caio Mário de Albuquerque. *Registro de Imóveis*. n. 4, 2011, p. 21 e 30. (Coleção Concurso para Notários e Registradores). (Grifos nossos).

principalmente nos artigos 167, II, e 246 da LRP, que apresentam rol exemplificativo, de acordo com a doutrina e jurisprudência majoritárias.

Merece destaque o fato de que, terminologicamente, o procedimento mais utilizado é o de averbação à margem da matrícula, quando se trata de condicionantes, implicações e limitações ambientais. Por essa razão, neste trabalho, será utilizada a terminologia em seu aspecto geral, *lato sensu*. Assim, quando o texto referir-se a *averbações ambientais*, entenda-se referida expressão como todo ato de arquivamento/publicitação no sistema registral público, que pode ser o *ato de registro propriamente dito*, ou mesmo, um *ato de averbação*, que corresponde à maioria dos casos práticos.

Resolvido o impasse terminológico que porventura pudesse ser questionado pelo leitor, passa-se à análise dos objetivos das averbações ambientais, quais sejam: 1) possibilitar a concentração das informações de relevância ambiental nas matrículas dos imóveis; 2) promover a publicidade das condicionantes, implicações e limitações ambientais; 3) contribuir para a preservação de recursos ambientalmente relevantes; 4) facilitar o trânsito de informações ambientalmente relevantes; 5) propiciar amplo acesso da população a informações ambientais; 6) possibilitar a ampliação da participação popular na tomada de decisões de interesse ambiental; 7) fomentar um sistema de memórias de averbações ambientais; 8) auxiliar a administração pública na escolha de seus colaboradores ambientalmente sustentáveis; 9) viabilizar o intercâmbio de informações de interesse ambiental entre os vários órgãos do governo e a sociedade civil; 10) garantir maior segurança ao comércio imobiliário; 11) fomentar o comércio imobiliário; dentre outros.

Tais objetivos podem ser alcançados, haja vista que são sólidos os fundamentos das averbações ambientais. Esses fundamentos têm suas bases na publicidade/informação, concentração, proteção ambiental, segurança jurídica e no tráfego imobiliário, que podem ser conferidos não somente ao ambiente, mas também ao comércio imobiliário, por meio do sistemático registro/averbações de condicionantes, implicações e limitações ambientais.

O desenvolvimento do sistema público registral, no Brasil e nos países que adotam o notariado latino, não apenas possibilita, mas exige, uma interligação dos dados registrais com os dados referentes ao ambiente. Na atualidade, é indiscutível a relação entre registros e ambiente. Nesse sentido, destaca-se o Registro de Imóveis

como o principal e mais difundido órgão de registro público apto a promover esse intercâmbio de informações ambientalmente relevante.

Marcelo Augusto Santana de Melo (2010), ao abordar a questão do meio ambiente e do Registro de Imóveis, identifica situações aptas e potencialmente indicadas para averbação/registro no Registro de Imóveis, sendo elas: áreas de proteção especial (áreas de proteção e recuperação de mananciais, áreas contaminadas); áreas de preservação permanente; reserva legal florestal; servidão florestal; unidades de conservação (áreas de proteção ambiental, reserva particular do patrimônio natural, zonas de amortecimento); terras indígenas; florestas públicas; limitações administrativas provisórias.

Luciano Lopes Passareli (2010), ao analisar o meio ambiente urbano e o Registro de Imóveis, reforça o entendimento defendido nesta tese de alargar as possibilidades de registros/averbações ambientais, com vistas a garantir maior tutela ambiental e segurança jurídica aos negócios imobiliários, citando casos potenciais de ingresso no fôlio real, tais como: indisponibilidade de terras devolutas (art. 225, § 5º, CRFB); indisponibilidade de parcelamentos ou aplicação de regras mais restritivas ao parcelamento em área de intensa erosão; limitação em termos de poluição sonora; qualidade do solo e das áreas contaminadas, fazendo referência à importante decisão da Corregedoria de Justiça de São Paulo¹⁶, que determina a averbação das áreas contaminadas nas matrículas dos imóveis, mediante Termo ou Declaração emitida pela CETESB; informações sobre o zoneamento ambiental e as restrições de atividades em determinadas áreas; tombamento provisório.

O presente estudo analisará, oportunamente, algumas possibilidades de ingresso no fôlio real de condicionantes ambientais voltadas à proteção do ambiente, sendo que, dentre elas, podem-se citar casos relacionados a averbações e/ou registros: 1) de limitações urbanísticas; 2) de limitações ao direito de construir; 3) do direito de contemplação de paisagem natural; 4) do direito de contemplação de paisagem histórica; 5) do direito de contemplação de paisagem artística; 6) do direito de contemplação de paisagem urbanística; 7) das minas de extração de metais e pedras preciosas; 8) das fontes de extração de águas; 8) das fontes de extração de petróleo; 9) das demais minas de extração; 10) da poluição/contaminação do solo; 11)

¹⁶ Decisão sobre a averbação de área contaminada pela Corregedoria de Justiça de São Paulo. Processo 167/2005. (ANEXO A).

da contaminação da água; 12) da contaminação do ar; 13) dos depósitos de materiais perigosos; 14) de medidas mitigadoras para proteção do meio ambiente – licenciamento ambiental, relatório de impacto de vizinhança, termo de ajustamento de conduta; 15) de demais instrumentos de proteção do meio ambiente; 16) da presença de nascentes de água; 17) das áreas protegidas; 18) das Reservas Particulares de Patrimônio Natural (RPPN); 19) da reserva legal; 20) da Área de Preservação Permanente (APP); 21) da servidão ambiental; 22) do auto de demarcação urbanística; 23) da posse; dentre outras.

No Brasil, tais averbações e/ou registros têm potencialidade de ingressar no Registro Imobiliário, podendo ser utilizada a técnica de averbações à margem dos registros, no Livro 02 (matrícula), procedimento este aceito pela doutrina e jurisprudência, que vê as averbações como rol aberto. Pode-se utilizar, também, de forma cumulativa ou não, a depender das peculiaridades dos atos a serem levados a registros, a técnica de registro *strict sensu* – Livro 03 – para casos específicos. Em Portugal, poder-se-á lançar mão do registro no sistema eletrônico adequado, com o arquivamento dos demais títulos nas pastas próprias.

Marcelo Augusto Santana de Melo (2010, p. 41), ao tratar do sistema registral público e do Direito Ambiental, em relação às possibilidades de averbações ambientais, afirma que

O sistema de registros públicos brasileiro, e em especial o Registro de Imóveis, tem-se tornado para o mundo, principalmente por sua seriedade e eficácia, de sorte que o **efeito da concentração deve ser aplicado somente em casos que a publicidade é necessária, especialmente em situações que possam trazer limitações ou restrições ao direito de propriedade. Nesse propósito, questões ligadas ao meio ambiente se enquadram perfeitamente, pois além de ordem pública estão protegidas pela CF. O princípio da publicidade ambiental também corrobora a possibilidade de o Registro de Imóveis averbar determinadas informações.** Foi esse princípio que trouxe ao Registro de Imóveis a possibilidade de averbação da reserva legal para imóveis e do ato definitivo de tombamento de bens imóveis. Assim, entendemos que os **atos registráveis (*lato sensu*) não são taxativos**, malgrado os direitos sejam *numerus clausus*, **aplicando-se o efeito da concentração para interpretar o art. 246 da Lei n. 6.015/73, permitindo a averbação de qualquer ato que altere o registro, outorgando publicidade para casos não expressamente autorizados por essa lei**; mas que, de qualquer forma, mesmo reflexamente, possam limitar o direito de propriedade ou ainda de grande relevância para o direito inscrito, **justificando o ingresso por meio de averbação de institutos decorrentes do direito ambiental, estabelecendo-se uma fusão entre as publicidades ambiental e registral.**¹⁷ (Grifos nossos).

¹⁷ A Corregedoria de Justiça do Estado de São Paulo e a Corregedoria de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul já se posicionaram acerca das averbações ambientais, nos seguintes termos: “Nesse

Ultrapassada essa matéria, que atesta a viabilidade dos registros/averbações ambientais, deve-se frisar que, em respeito aos princípios da concentração e da publicidade registrária, há sim a necessidade de se trazerem, para o sistema público registral, as informações ambientalmente relevantes, uma vez que esse, certamente, é o maior sistema de registros públicos desses dois países, sendo o mais visível e mais próximo do cidadão. Como anteriormente mencionado, não se trata de buscar a exclusividade de averbações ambientais nas serventias imobiliárias ou prediais, entretanto, deve-se reconhecer e recomendar o ingresso das condicionantes, implicações e limitações ambientais, tendo em vista as diversas facilidades postas pelo sistema registral ora vigente nos dois países.

Ademais, no âmbito do meio ambiente, mecanismos voltados a fomentar a proteção ambiental devem ser buscados e valorizados pela sociedade, ainda mais quando tais mecanismos visam gerar maior segurança. Aqui, as averbações ambientais claramente mostram-se como ferramentas aptas a garantir maior segurança jurídica frente a potenciais situações fáticas, previsíveis ou não, de danos ao ambiente. Corroboram esse entendimento, as palavras de José Rubens Morato Leite e Patryck de Araújo Ayala (2004, p. 14) que, ao tratarem do conceito de risco¹⁸, asseveram que

O conceito de risco é a expressão característica de sociedades que se organizam sob a ênfase da inovação, da mudança e da ousadia. Reproduz essencialmente a pretensão moderna de tornar previsíveis e controláveis as consequências imprevisíveis das decisões, tentando submeter ao controle o que é incontrolável, propondo prever o imprevisível, e, principalmente, sujeitando os efeitos colaterais dessas decisões a arranjos institucionais adequados, compreendendo um **conjunto de ações, programas e políticas compatíveis com o objetivo de gerar segurança em contextos de imprevisibilidade**. (Grifos nossos).

sentido, já se posicionou a CG do Estado de São Paulo consagrando a não taxatividade do rol do art. 167, II, da Lei n.º 6015/73, quando analisou a averbação da reserva legal (Processo CG 53873 – decisão proferida em 30-1-1980) e áreas contaminadas (Processo CG 167/2005).”. [...]

“É com base no princípio da concentração que a Egrégia Corregedoria-Geral do Rio Grande do Sul autorizou a averbação de florestas no Registro de Imóveis.” (MELO, 2010, p. 41).

¹⁸ Baseado no conceito de risco formulado por Ulrich Beck. Para aprofundamento sobre o assunto, ver: 1) BECK, Ulrich. *Sociedade de risco*. Rumo a uma outra modernidade. Tradução Sebastião Nascimento. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011; 2) LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

Carla Amado Gomes (2007, p. 506), ao falar sobre a sociedade de risco, mostra que o importante é sempre a sociedade estar em alerta, ao afirmar que

A “palavra de ordem” na sociedade de risco é estar alerta. Para isso urge promover a investigação, divulgar a informação, estabelecer a colaboração entre organismos nacionais, comunitários e internacionais, implementar estruturas eficazes de fiscalização da actividade dos operadores, sobretudo daqueles que lidam com matérias altamente poluentes e com alto grau de risco para a saúde humana e para o ambiente. Porque as surpresas são inevitáveis, convém ouvir mesmo as vozes minoritárias, desde que cientificamente credíveis, para evitar lamentos tardios perante danos irreversíveis.

O próximo tópico terá o cuidado de trazer à discussão esse importante elemento de estudo, qual seja o ambiente, como meio/suporte no qual a vida desenvolve-se e estabelece-se. Trazem-se à discussão o conceito estabelecido pela legislação nacional, bem como outras considerações de interesse para o presente estudo, relativamente à amplitude desse conceito, a suas dimensões e à constitucionalização da temática ambiental.

1.2.1 Meio ambiente enquanto suporte da vida

Nas últimas décadas, as questões e pressões sobre o ambiente vêm, a cada dia, preocupando a sociedade. As pressões, ameaças e o uso indiscriminado dos recursos naturais, conjuntamente ao aumento populacional, geram uma sobrecarga sem precedentes sobre os bens ambientais, cada vez mais escassos, frente às novas e crescentes exigências da sociedade contemporânea.

Ulrich Beck (2011), ao discutir o *efeito bumerangue* da globalização, mostra que há um padrão de distribuição de riscos em que todos, inclusive os que se beneficiam dos riscos, são atingidos por ele. Nesse sentido, ao tratar da crise ecológica, indica que esta compromete as bases naturais e econômicas da agricultura, o que resulta em um desabastecimento da população, gerando um efeito em cascata, que não atinge apenas as ações relacionadas à natureza, mas também causa impacto negativo na economia¹⁹.

¹⁹ Ulrich Beck (2011, p. 45) lembra ainda que “O efeito bumerangue não precisa se refletir, portanto, unicamente em ameaça direta à vida, podendo ocorrer também através de mediações: dinheiro, propriedade, legitimação. Ele não apenas atinge em repercussão direta o causador isolado. Ela também faz com que todos, globalmente e por igual, arquem com os ônus: o desmatamento causa não apenas o desaparecimento de espécies inteiras de pássaros, mas também reduz o valor

A generalização dos efeitos relacionados ao ambiente – posto que os danos ambientais não respeitam limites geográficos – apresenta esse potencial de socialização dos danos ambientais, danos estes muitas vezes totalmente desconhecidos pelas populações do entorno de potenciais poluidores e/ou degradadores do ambiente.

Atualmente, embora haja ampla disseminação a respeito da necessidade de publicidade das condicionantes ambientais, deve-se reconhecer que há também significativa dificuldade na obtenção de muitas dessas variantes e dados relacionados ao ambiente. É comum que a população de determinada área que sofre a influência de uma indústria poluidora desconheça, por exemplo, os estudos ambientais e análises de qualidade ambiental realizados por esse empreendimento, frente à dificuldade de acesso a tais dados.

Diante dessa complexidade, que coloca o ambiente inserido em uma sociedade de risco, exige-se uma reflexão múltipla e complexa, que atente não apenas para o ambiente enquanto bem ecológico, mas que incorpore, no significado deste, as cidades, as expressões culturais, as relações de trabalho e lazer, os avanços das ciências, dentre outros.

Neste ponto do trabalho, tendo em vista que o tema aborda, a todo momento, a perspectiva ambiental, cabe de forma clara trazer à discussão o conceito de ambiente, que, de certo modo, mostra-se fundamental para o desenvolvimento deste estudo. Optou-se pelo conceito formulado por José Afonso da Silva (2013, p. 20), por entender que este, em sua amplitude, aborda as diversas variantes relacionadas ao ambiente, ao afirmar que

[...] O conceito de meio ambiente há de ser, pois, globalizante, abrangente de toda a Natureza original e artificial, bem como os bens culturais correlatos, compreendendo, portanto, o solo, a água, o ar, a flora, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arqueológico.

O meio ambiente é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. (Grifos nossos; itálico no original).

econômico da propriedade da floresta e da terra. Onde quer que uma usina nuclear ou termoelétrica seja construída ou planejada, caem os preços dos terrenos. Áreas urbanas e industriais, autoestradas e vias de grande circulação sobrecarregam o solo em seu entorno. Mesmo que não se saiba ao certo se já agora ou somente num futuro próximo é que, por uma tal razão, 7% do território alemão estará em tal medida afetado por poluentes que já não será possível praticar, com a consciência limpa, qualquer tipo de cultivo nessas áreas. O princípio ainda é o mesmo: a propriedade é desvalorizada e, de formas furtivas, *“ecologicamente desapropriada”*. (Grifos do original).

Diante da amplitude do conceito de meio ambiente²⁰, a doutrina brasileira, para efeitos acadêmicos, costuma classificá-lo em cinco dimensões/aspectos: meio ambiente artificial; meio ambiente natural; meio ambiente cultural; meio ambiente do trabalho; meio ambiente do patrimônio genético, que serão analisados a seguir.

O *meio ambiente artificial* compreende os espaços urbanos, incluindo as edificações, construções em geral. Caracterizam-se como exemplos de meio ambiente artificial todos os equipamentos urbanos que envolvem as cidades, tais como: prédios residenciais, comerciais e públicos; vias públicas; pontes; dentre outros.

Para Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2015, p. 667),

O meio ambiente artificial é compreendido pelo espaço urbano construído, consistente no conjunto de edificações (chamado de espaço urbano fechado), e pelos equipamentos públicos (espaço urbano aberto).

De modo semelhante, Jose Afonso da Silva²¹ (2013, p. 21), ao discutir o tema, afirma que o meio ambiente artificial é aquele “constituído pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações (*espaço urbano fechado*) e dos equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, espaços livres em geral: *espaço urbano aberto*)”.

Essa dimensão do ambiente tem sua área de abrangência direta sobre as cidades, razão pela qual a maioria das normas que fazem referência ao meio ambiente artificial estão voltadas a fomentar o desenvolvimento dos centros urbanos. Isso pode ser observado no artigo 225 da CRFB, além do artigo 182²², inserido no capítulo que trata da política de desenvolvimento urbano nacional.

²⁰ Para aprofundamento a respeito do conceito de meio ambiente, veja: MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito à informação e meio ambiente*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 67-79.

²¹ José Afonso da Silva (2013) afirma que o conceito de meio ambiente envolve a existência de três aspectos do meio ambiente: meio ambiente artificial; meio ambiente cultural; meio ambiente natural ou físico.

²² Artigo 182 - CRFB

“Art. 182. **A política de desenvolvimento urbano**, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo **ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes**. [...]

§ 2º - A **propriedade urbana cumpre sua função social** quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. [...]

§ 4º - **É facultado ao Poder Público municipal**, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, **exigir**, nos termos da lei federal, **do proprietário do solo urbano não edificado**,

Ao analisar o artigo supracitado, atentando à ligação entre o meio ambiente artificial e as cidades, Luciano Lopes Passarelli (2010, p. 204) afirma que

Vê-se desde logo que **não há como desvincular a ideia de “bem-estar” de seus habitantes da questão ambiental**. A busca desse desiderato passa pela atuação preponderante dos Municípios, já que a estes entes federados cabe promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII, da CF/88), além de deter a competência residual estampada nos incisos I e II do mesmo artigo.

Além disso, o artigo 21, XX, da CRFB, determina a competência material da União nas diretrizes para o desenvolvimento urbano, fomentando a habitação, o saneamento básico e o transporte urbano. Verifica-se, ainda, na Constituição de 1988, o artigo 5º, que trata dos direitos e garantias individuais e coletivos, expressa em seu inciso XXIII que toda propriedade deverá atender à sua função social.

Em relação ao *meio ambiente natural* ou físico, esse compreende os recursos naturais, tais como: água, solo, ar atmosférico, fauna e flora. A tutela jurídica do ambiente natural encontra-se inscrita na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 225, parágrafo 1º, I e VII:

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.
 § 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:
 I - **preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas**. [...]
 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.

José Afonso da Silva (2013, p. 21), ao tratar desse aspecto do meio ambiente, ensina que meio ambiente natural ou físico é aquele constituído

[...] pelo solo, a água, o ar atmosférico, a flora; enfim, pela interação dos seres vivos e seu meio onde se dá a correlação recíproca entre as espécies e as

subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - **parcelamento ou edificação compulsórios;**

II - **imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;**

III - **desapropriação** com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.” (Grifos nossos).

relações destas com o ambiente físico que ocupam. É este o aspecto do meio ambiente que a Lei 6.938/1981, define em seu art. 3º, quando diz que, para os fins nela previstos, *entende-se por meio ambiente o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem, física, química e biológica que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.* [...].

Por *meio ambiente do trabalho*, entende-se o local onde as pessoas desenvolvem suas atividades laborais. Assim, verificam-se as condições aptas a propiciar um ambiente salubre de labor.

Cabe lembrar que a proteção do meio ambiente do trabalho encontra-se insculpida no artigo 200, VIII, da CRFB/1988, o qual informa que o Sistema Único de Saúde deve colaborar com a proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho²³.

Para José Afonso da Silva (2013), o meio ambiente do trabalho está inserido dentro do aspecto de meio ambiente artificial. Referido doutrinador acrescenta, todavia, que, neste caso, há tratamento especial dado inclusive pela Constituição, a exemplo do artigo 200, VIII, que informa ser competência do Sistema Único de Saúde a proteção do meio ambiente de trabalho.

Considera-se *meio ambiente cultural* o patrimônio cultural nacional, incluindo as relações culturais, turísticas, arqueológicas, paisagísticas e naturais. A proteção constitucional encontra-se insculpida nos artigos 215 e 216 da CRFB.

Para José Afonso da Silva (2013, p. 21), meio ambiente cultural é aquele “[...] integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, que, embora artificial, em regra, como obra do Homem, difere do anterior (que também é cultural) pelo sentido de valor especial que adquiriu ou de que se impregnou.”.

A proteção desse patrimônio cultural está prevista expressamente nos artigos 215 e 216 da Constituição, que traz, no artigo 216²⁴, alguns exemplos desse patrimônio cultural.

²³ Artigo 200 - CRFB

“Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: [...]

VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

No entanto, a proteção conferida pelo meio ambiente do trabalho é diversa da oferecida pelo direito do trabalho. Ao se falar em meio ambiente do trabalho está se referindo à manutenção da saúde e da segurança do trabalhador no local onde trabalha. Já o direito do trabalho protege o trabalhador no sentido de ser um conjunto de normas disciplinadoras entre empregador e empregado.”

²⁴ Artigo 216 - CRFB

“Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

É interessante observar que a Constituição de 1988 atribuiu, como conceito de patrimônio cultural nacional, todos os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira. Dentre esses bens, incluem-se: as formas de expressão; os modos de criar, fazer e viver; as criações científicas, artísticas e tecnológicas; as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

Por fim, quanto à dimensão de *meio ambiente relacionada ao patrimônio genético*, cabe lembrar que este está relacionado com a engenharia genética, produção de transgênicos, células tronco, fertilização “*in vitro*”, dentre outros. Sua base legal constitucional está inscrita no artigo 225, V, da CRFB:

Art. 225. [...]

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; [...]

A análise do Texto Constitucional e de normas infraconstitucionais, a exemplo da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, revela o cuidado de buscar a máxima proteção do meio ambiente, tanto que o conceito de ambiente pôde ser desmembrado em pelo menos cinco dimensões/aspectos, como visto acima.

Em todas as dimensões/aspectos ambientais analisados, há claramente a postura do Legislador Constituinte de trazer a matéria ambiental para o Texto Constitucional, em um movimento chamado, pela doutrina, de *constitucionalização do ambiente*, que, nas palavras de Antônio Herman Benjamin (2010, p. 89),

Mais do que um abstrato impacto político e moral, a **constitucionalização do ambiente** traz consigo benefícios variados e de diversas ordens, bem palpáveis pelo impacto real que podem ter na (re-organização) do relacionamento do ser humano com a natureza.

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.”

Esse movimento voltado à constitucionalização da matéria ambiental vem sendo estudado pelas doutrinas nacional e estrangeira, que, em termos gerais, apontam mais benefícios à proteção do ambiente do que prejuízos. Tais benefícios podem ser caracterizados como: *substantivos, materiais ou internos*, nos casos relacionados à reorganização da estrutura de direitos e deveres e à reorganização da própria ordem jurídica; e *formais ou externos*, quando atinentes à afirmação concreta ou implantação de normas de tutela do ambiente.

Os *benefícios substantivos* estão relacionados: 1) ao estabelecimento de um dever constitucional genérico de não degradar, baseado em um regime de exploração limitada e condicionada – vinculado e limitativo do direito de propriedade, visa garantir a manutenção intergeracional dos processos ecológicos; 2) à ecologização da propriedade e da sua função social – estabelecimento de limites de exploração voltados ao pleno estabelecimento de uma função social para a propriedade; 3) à proteção ambiental como um direito fundamental – elevação da proteção ambiental ao mesmo patamar dos direitos fundamentais; a tutela do ambiente, nesta perspectiva, passa para o rol dos direitos fundamentais; 4) à legitimação constitucional da função reguladora – legitima, facilita e obriga a intervenção estatal, legislativa ou não, em favor da manutenção e recuperação dos processos ecológicos essenciais; 5) à redução da discricionariedade administrativa – os comandos constitucionais reduzem a discricionariedade ao impor ao administrador o dever de cuidado e de proteção com o meio ambiente, ao passo que dá ao cidadão ferramentas para questionar as iniciativas relacionadas à proteção ambiental; 6) à ampliação da participação pública – ampliação dos canais de participação popular, administrativos e judiciais.

São *benefícios formais ou externos*: 1) a máxima preeminência e proeminência dos direitos, deveres e princípios ambientais – ao alcançar o Texto Constitucional, essas normas do ambiente passam a gozar de superioridade em relação às normas hierarquicamente inferiores, o que demanda estrita obediência; 2) a segurança normativa – a constitucionalização garante maior segurança normativa, seja por que os direitos individuais são considerados norma pétrea ou em decorrência da necessidade de um procedimento rigoroso para as emendas constitucionais; 3) a substituição do paradigma da legalidade ambiental – substituição do paradigma legal pelo constitucional, garantindo maior resguardo dos valores ambientais; 4) o controle

da constitucionalidade da lei – permite o controle de constitucionalidade formal e material de atos normativos hierarquicamente inferiores; 5) o reforço exegético pró-ambiente das normas infraconstitucionais – é de poderosa ferramenta exegética, servindo como verdadeiro guia para a boa compreensão da norma infraconstitucional (BENJAMIM, 2010).

Por outro lado, Antônio Herman Benjamin (2010, p. 101), após descrever com riqueza de detalhes os benefícios da constitucionalização do ambiente, pondera que

Alguns riscos podem ser apontados no processo de inserção do meio ambiente no quadro constitucional. Nenhum deles, contudo, seriamente obstou a constitucionalização crescente da proteção do meio ambiente. O interesse que despertam é mais acadêmico que prático, pois raramente são verbalizados de forma ordenada e aberta nos debates recentes de reforma constitucional. A oposição que se faz à constitucionalização da tutela ambiental não é de oportunidade, mas de conteúdo e de forma, pois alguns preferem ver na Constituição um texto vago e ambíguo, repleto de conceitos jurídicos indeterminados e obrigações abertas, com isso evitando-se ou dificultando-se a utilização direta e eficaz do comando constitucional pelas vítimas de degradação.

A necessidade de sair do plano teórico, doutrinário e acadêmico, e efetivamente passar para a aplicabilidade prática, é uma preocupação da doutrina portuguesa quando discute a força normativa da Constituição ambiental. José Joaquim Gomes Canotilho (2010, p. 25), ao tratar da constitucionalização do ambiente, em especial na Constituição portuguesa, afirma que

A força normativa da Constituição ambiental dependerá da concretização do programa jurídico-constitucional, pois qualquer Constituição do ambiente só poderá lograr força normativa se os vários agentes – públicos e privados – que actuem sobre o ambiente o colocarem como o fim e medida das suas decisões. [...]. (Grifos do original).

A amplitude do conceito de ambiente e a crescente constitucionalização da temática ambiental revelam, de certo modo, a preocupação de toda a sociedade com o aumento das demandas ecológicas, o que exige, cada vez mais, a observância e o enfrentamento de *limites planetários*²⁵ em termos de utilização de recursos

²⁵ Limites do planeta. De acordo com o estudo “**Planetary boundaries: guiding human development on a changing planet**”, coordenado por Johan Rockstrom e publicado na Revista *Science* em 13 de fevereiro de 2015, foram identificados nove “limites planetários”, orientadores do desenvolvimento humano, sendo eles: **1) as mudanças climáticas; 2) a camada de ozônio; 3) o uso do solo; 4) o uso de água doce; 5) a diversidade biológica; 6) a acidificação dos oceanos; 7) o ciclo do nitrogênio e do fósforo; 8) os materiais particulados (aerossóis); 9) a poluição química.** Conforme o estudo, três desses limites – mudanças climáticas, diversidade biológica e ciclo do

ecológicos. Esses limites demandam ações conjuntas, efetivas e concretas, por parte dos governos e da sociedade, para a redução do consumo, o reaproveitamento e reuso dos recursos naturais e a necessidade crescente de informação, participação e fiscalização ambiental por toda a sociedade. Ao tratar desse Estado de justiça ambiental, fruto do Estado Democrático de Direito, José Joaquim Gomes Canotilho (1995a, p. 74) ensina que

[...] o *Estado de justiça de ambiente* aponta no sentido da indispensabilidade de uma carta de princípios de justiça ambiental. Dentre estes princípios avultam o direito à informação e o direito à participação no procedimento decisório da implantação de unidades poluidoras. [...].

Será justamente sobre esse Estado de justiça ambiental alargado, plural e participativo que se desenvolverá a discussão das averbações ambientais ligadas à propriedade imobiliária.

O próximo tópico terá o cuidado de aprofundar o estudo sobre a questão da proteção registral ambiental em suas diversas dimensões.

1.2.2 Dimensões da proteção ambiental registral

A proteção ambiental conferida pelo sistema registral público, em especial o sistema registral imobiliário, ganha cada vez mais destaque frente ao avanço dos serviços prestados pelas serventias imobiliárias, aptos a garantir a correta, transparente e necessária informação/publicidade dos atos relevantes ao ambiente.

Os registros públicos de forma geral podem atuar como parceiros nessa tarefa de contribuir para a publicidade e, conseqüentemente, possibilitar a mais ampla fiscalização das condicionantes ambientais, seja pela sociedade, seja pelos órgãos governamentais, seja por parte do próprio sistema registral.

nitrogênio – já foram ultrapassados. A íntegra do estudo pode ser acessada por meio da **Revista Science**: STEFFEN, Will; RICHARDSON, Katherine; ROCKSTROM, Johan; CORNELL, Sarah E.; FETZER, Ingo; BENNETT, Elena M.; BIGGS, Reinette; CARPENTER, Stephen R.; VRIES, Wim de; WIT, Cynthia A. de; FOLKE, Carl; GERTEN, Dieter; HEINKE, Jean; MACE, Georgina M.; PERSSON, Linn M.; RAMANATHAN, Veerabhadran; REYERS, Belinda; SORLIN, Sverker. Planetary boundaries: guiding human development on a changing planet. *Science*. 13 February 2015: 1259855. Published *online* 15 January 2015. [DOI:10.1126/science.1259855]. Disponível em: <http://www.sciencemag.org/search?site_area=sciencejournals&y=4&fulltext=Planetary%20limites%2C%20Johan%20Rockstr%C3%B6m&x=32&journalcode=sci&journalcode=sigtrans&journalcode=scitransmed&submit=yes>. Acesso em: 16 jul. 2015.

A respeito dessa proteção registral dada ao meio ambiente, nota-se que existem pelo menos três dimensões que merecem destaque: *dimensão organizacional*; *dimensão normativa*; e *dimensão profissional*.

A primeira delas, a *dimensão organizacional*, está amparada pela estrutura do sistema registrário. Por meio da análise desse sistema, poder-se-ão identificar maneiras de garantir a tutela do meio ambiente, através do auxílio da concentração das informações de relevância ambiental nas serventias imobiliárias.

Atualmente, o sistema registral brasileiro, em especial o Registro Imobiliário, apresenta uma organização estrutural apta a permitir o ingresso de diversos títulos. Por meio dos registros/averbações ambientais, poder-se-ão fomentar a publicidade e a eficácia perante terceiros, prevenindo, assim, litígios.

O princípio da concentração e o princípio da publicidade registral são convergentes em termos de economicidade, pois há significativos benefícios, a saber; 1) econômicos²⁶ – em termos de redução de tempo e de erário para a busca de informações ambientais do imóvel em órgãos esparsos e diversos, informações ambientais estas que podem estar concentradas na matrícula, facilitando, assim, o acesso de todos os usuários e de toda a comunidade; 2) jurídicos – em termos de economia do poder judiciário, que frequentemente é instado a resolver demandas relacionadas a pendências registrais frente à omissão ou ao não conhecimento de alguma condicionante, implicação, limitação ambiental; 3) políticos – com a concentração das informações de relevância ambiental nos Registros Imobiliários, o Poder Público municipal, estadual ou federal terá a facilidade de obtenção de informações centralizadas e organizadas em um ambiente seguro, que facilitará o

²⁶ A importância social do princípio da concentração pode ser observada quando o legislador impõe que a cobrança dos atos contidos no artigo 54 deve ser realizada **sem valor declarado**, ou seja, o valor desses registros praticamente mostra-se simbólico, não onerando os usuários do serviço, atingindo, assim, seu objetivo social. Ademais, há também a possibilidade de declaração de pobreza nos termos da lei, o que isenta o usuário do pagamento das custas, quando sua situação econômico-jurídica assim o enquadrar. Em termos de averbações ambientais, esses direcionamentos seriam plenamente adequados para o ingresso de tais registros, o que vem reforçar o papel social das averbações ambientais, em um cenário cada vez mais voltado a potencializar meios de proteção do ambiente. A esse respeito, veja a Lei n.º 13097/2015:

“Art. 56. A averbação na matrícula do imóvel prevista no inciso IV do art. 54 será realizada por determinação judicial e conterà a identificação das partes, o valor da causa e o juízo para o qual a petição inicial foi distribuída. ([Vigência](#))

§ 1º Para efeito de inscrição, a averbação de que trata o caput é considerada sem valor declarado.

§ 2º A averbação de que trata o caput será gratuita àqueles que se declararem pobres sob as penas da lei.

§ 3º O Oficial do Registro Imobiliário deverá comunicar ao juízo a averbação efetivada na forma do caput, no prazo de até dez dias contado da sua concretização.” [...]

planejamento de políticas públicas do ambiente e do ordenamento do território; 4) sociais – a concentração das informações ambientais possibilitará o rápido e pronto acesso das informações ambientais pela população diretamente interessada, facilitando, assim, o engajamento da sociedade em políticas públicas correlatas, visto que terá facilitado o acesso à informação ambiental.

Marcelo Augusto Santana de Melo (2010), ao tratar de questões que envolvem o meio ambiente e o Registro de Imóvel, indica a possibilidade de se averbarem determinadas informações ambientais relevantes à propriedade imobiliária.

O *princípio da publicidade ambiental* mostra-se fundamental para a tutela do ambiente, tendo em vista que sua aplicabilidade prática nos registros públicos permite e viabiliza a difusão de informação ambiental²⁷, o que reforça a participação e, conseqüentemente, a democracia ambiental. Solange Teles da Silva (2011), em estudo sobre o Direito à informação em matéria do ambiente, ensina que o acesso à informação ambiental é um direito humano fundamental, que possui respaldo tanto na Constituição de 1988 (art. 5º, inc. XIV), quanto na própria Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, em seu artigo 19.

A autora supracitada ressalta ainda que

O direito à informação ambiental é essencial para a consolidação da democracia ambiental. Ele ocupa um papel de destaque no ordenamento jurídico brasileiro e há esforços no sentido da produção e divulgação das informações ambientais. (SILVA, 2011, p. 438). (Grifos nossos).

Nesse movimento de fomentar o acesso e garantir a segurança da informação ambiental, o sistema registral público pode e deve ser utilizado como importante ferramenta, uma vez que o registro e/ou averbação garantem a publicidade *erga omnes*. Dessa forma, a sociedade poderá ter conhecimento e atuar na defesa dos interesses ambientalmente relevantes.

A esse propósito, vale ressaltar os ensinamentos de Marcelo Augusto Santana de Melo (2004, p. 147), ao destacar que

²⁷ A **informação ambiental** está na agenda do ambiente, de forma direta ou indireta, sendo consagrada em vários acordos e tratados internacionais, com destaque para: a **Agenda 21** (capítulo 40, item 40.1) de 1989; a **Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento** (princípio 10) de 1992; a **Convenção de Aarhus e seu Protocolo sobre os PRTR**, de 1998 e 2003, respectivamente; a **Carta da Terra**, de 2000; o **Protocolo de Kiev**, de 2003; a **Declaração de Masthicht**, de 2014, dentre outros.

É preciso criar uma rede de cartórios de Registros de Imóveis, ligada aos órgãos ambientais através do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama, bem como ao INCRA, para a troca de informações sobre o meio ambiente, inclusive com possibilidade de visualização das propriedades e respectivas parcelas. (Grifos nossos).

O intercâmbio de informações ambientais de relevância para a propriedade imobiliária entre os Registros Imobiliários e os órgãos ambientais merece uma atenção especial, por parte de ambos os lados. Em nome da maior proteção do ambiente e com vistas à facilitação da participação e do acesso à informação ambiental, devem-se estreitar as ligações entre esses atores, mesmo por que os serviços registrais públicos têm muito a oferecer em termos de informações ambientais, as quais podem ser potencializadas com maior concentração e intercâmbio entre os diversos órgãos ambientais e registrais. No caso específico do Brasil, mas que também se aplica a outros países, não há como negar a estreita ligação entre os Registros Imobiliários e órgãos como os Ministérios das Cidades, do Meio Ambiente, do Planejamento; as Secretarias Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, Infraestrutura, Planejamento; INCRA; Institutos Estaduais e Municipais de Ambiente; dentre tantos outros órgãos auxiliares da administração pública envolvidos com questões de solo e ambiente.

A dimensão organizacional chama atenção pela estruturação do sistema nacionalmente. Hoje, no Brasil, as serventias estão instaladas de forma pulverizada e permanente em diversos municípios do país, de acordo com a Lei de Notários e Registradores – Lei n.º 8935/1994 – em seu artigo 44, § 2º: “Em cada sede municipal haverá no mínimo um registrador civil das pessoas naturais”. Frisa-se que a Lei indica que haverá, no mínimo, um RCPN, ou seja, haverá em cada município de maior ou menor proporção, no mínimo, um cartório.

Constata-se, outrossim, que o sistema registral público, por meio das diversas serventias registrais, é a estrutura oficial do Estado que está mais próxima do cidadão, visto que a LNR estabelece a obrigatoriedade de presença de pelo menos uma serventia por município. Não é demais lembrar que, no Brasil, grande parte dos municípios não são supridos com serviços básicos de segurança e justiça (estrutura policial, cadeia, delegacias, presídios, fóruns, varas, dentre outros), contudo, mesmo nessas localidades, há um registrador civil, ou seja, um cartório que, certamente, como dito acima, é a estrutura de Estado mais próxima do cidadão.

A dimensão organizacional, notadamente no que concerne à atuação descentralizada dos serviços registrais pelo país, facilita o acesso à informação

ambiental de relevância imobiliária. Essa dimensão organizacional e a segurança jurídica – a qual envolve o arquivamento de documentos e títulos nas serventias de imóveis – certamente credenciam o sistema registral público imobiliário como importante meio de promover a tutela do ambiente.

Em relação à *dimensão normativa*, esta está amparada nas normas jurídicas (regras e princípios) que dão suporte ao sistema registral público. Notadamente no Brasil, essa dimensão normativa está atrelada às regras e aos princípios de Direito Registral e Ambiental que dão suporte a tais ramos do Direito. A dimensão normativa dos registros/averbações ambientais, como anteriormente comentado, guarda referência na doutrina e na jurisprudência, que apontam ser exemplificativo o rol do artigo 167, II, e do artigo 246 da Lei de Registros Públicos.

Dessa forma, há uma abertura legal, observado o princípio da segurança jurídica, que permite a averbação de demandas relacionadas ao ambiente. Ademais, com a edição da Lei n.º 13097/2015, que positivou o princípio da concentração, deve-se verificar que a questão ambiental ganha relevância, devendo ser fomentada a averbação dessas condicionantes, restrições administrativas, nos termos do artigo 54, III, da Lei²⁸. O referido artigo deve ser interpretado de forma sistemática, com vistas a ampliar ao máximo as possibilidades de registros/averbações das condicionantes/implicações/restrições ambientais. Em outros termos, o inciso III do artigo 54 da Lei n.º 13097/2015 pode dar ensejo ao ingresso, no Registro Imobiliário, de uma série de condicionantes, implicações e limitações ambientais de importância para o tráfego imobiliário, visto que a averbação ambiental de uma condicionante pode ser requerida para salvaguardar terceiros adquirentes face à omissão das informações ambientalmente relevantes, antes omissas na matrícula. Ainda em

²⁸ Lei n.º 13097 de 19 de janeiro de 2015, artigo 54:

“I - registro de citação de ações reais ou pessoais reipersecutórias;

II - averbação, por solicitação do interessado, de constrição judicial, do ajuizamento de ação de execução ou de fase de cumprimento de sentença, procedendo-se nos termos previstos do art. 615-A da Lei n.º 5869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil;

III - averbação de restrição administrativa ou convencional ao gozo de direitos registrados, de indisponibilidade ou de outros ônus quando previstos em lei; e

IV - averbação, mediante decisão judicial, da existência de outro tipo de ação cujos resultados ou responsabilidade patrimonial possam reduzir seu proprietário à insolvência, nos termos do inciso II do art. 593 da Lei n.º 5869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil.

Parágrafo único. Não poderão ser opostas situações jurídicas não constantes da matrícula no Registro de Imóveis, inclusive para fins de evicção, ao terceiro de boa-fé que adquirir ou receber em garantia direitos reais sobre o imóvel, ressalvados o disposto nos arts. 129 e 130 da Lei n.º 11101, de 9 de fevereiro de 2005, e as hipóteses de aquisição e extinção da propriedade que independam de registro de título de imóvel.”. (Grifos nossos).

âmbito federal, há a Resolução n.º 420/2009 do CONAMA, que obriga a averbação do solo contaminado em seu artigo 37, VI. Merece também papel de destaque a paradigmática legislação paulista que, por meio da Lei n.º 13577/2009, em seu artigo 24, III, determina a necessidade de averbação da informação da contaminação do solo, no prazo de 5 dias, na matrícula do imóvel.

Soma-se a esse aparato normativo, o posicionamento da jurisprudência, que vem se firmando no sentido de fomentar ações voltadas a garantir ampla publicidade das restrições ambientais e sanitárias no âmbito registral. Cita-se como exemplo a Decisão da Corregedoria de Justiça do Estado de São Paulo (Anexo A), que determinou à CETESB a obrigatoriedade da averbação de solo contaminado. Essa é uma decisão de vanguarda que, desde 20 de abril de 2006, já apontava no sentido de se viabilizar a informação ambiental por meio da matrícula registral imobiliária.

As doutrinas brasileira, espanhola e portuguesa²⁹, citadas neste trabalho, reforçam a ideia, aqui defendida, de ampliação da informação ambiental por meio do Registro Imobiliário. Nesses termos, Nicolau Balbino Filho (2010) apresenta algumas hipóteses de averbações que têm, em sua essência, questões relacionadas ao ambiente, dentre elas: tombamento; homologação de desmate; área de preservação permanente; servidão ambiental; dentre outras.

Reforçando esse entendimento acerca da proteção ambiental registral, José Renato Nalini (2010, p. 100) aponta alguns estudos sobre o tema:

A doutrina estrangeira já forneceu parâmetros para a intensificação da tutela ambiental a cargo dos Registros Imobiliários. Constituem instigantes repertórios de novas formulações os artigos 'Publicidade registral das limitações ambientais que afetem imóveis concretos e determinados', de Vicente José Garcia-Hinojal López³⁰, 'O registro da propriedade imobiliária como meio de prevenção ambiental', de Fernando P. Méndez González³¹, 'A informação ambiental associada aos bancos gráficos dos imóveis no registro da propriedade', de Jorge Requejo Liberal³², 'Registro da propriedade e meio ambiente', de Santiago Lafarga Morell³³, e 'Meio ambiente e Registro de

²⁹ Em Portugal, a doutrina especializada está atenta à relação entre meio ambiente e Registro Predial, com destaque para Madalena Teixeira, que escreveu recente ensaio sobre "O Direito ao ambiente e o Registo Predial" (no prelo).

³⁰ LÓPEZ, Vicente José Garcia-Hinojal. Publicidade registral das limitações ambientais que afetem imóveis concretos e determinados. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 57, p. 148-154, jul./dez. 2004.

³¹ GONZÁLEZ, Fernando P. Méndez de. O registro da propriedade imobiliária como meio de prevenção ambiental. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 57, p. 155-160, jul./dez. 2004.

³² LIBERAL, Jorge Requejo. A informação ambiental associada aos bancos gráficos dos imóveis no registro da propriedade. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 57, p. 161-170, jul./dez. 2004.

³³ MORELL, Santiago Lafarga. Registro da propriedade e meio ambiente. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 57, p. 183-192, jul./dez. 2004.

Imóveis. Título passível de inscrição', de Marta Valls Teixidó e Mercedes Tormo Satonja³⁴.

De uma forma geral, os estudos acima reforçam essa dimensão normativa da proteção registral ambiental ao trazerem para a discussão o diálogo de fontes do Direito Registral e Ambiental, em um constante exercício voltado a demonstrar a transversalidade, a integração e o diálogo dessas áreas.

Arrematando a discussão sobre a dimensão normativa da proteção registral ambiental, José Renato Nalini (2010, p. 102) afirma que

O constituinte fez sua parte ao traçar o norte da tutela ambiental, e o legislador também não deixou de contribuir para dotar o ordenamento de normatividade protetiva. A doutrina ofereceu subsídios para que essa nova tendência ecológica fosse assimilada pela cultura nacional. [...] (Grifos nossos).

A dimensão normativa da tutela registral ambiental mostra-se, assim, apta a garantir, por meio da Lei de Registros Públicos, mas não somente a partir dela, a efetiva proteção do meio ambiente, visto que, além das normas regras, aplicam-se ao caso as normas princípios, tanto de Direito Registral quanto de Direito Ambiental conexas.

Quanto à *dimensão profissional*, esta diz respeito à organização do quadro de delegatários/prepostos³⁵ ligados ao sistema registral. Hoje, no Brasil, esse sistema encontra-se em expansão, desde a Constituição de 1988, visto que esta, em seu art. 236, determinou o exercício em caráter privado dos serviços notariais e de registros, por meio de delegação do Poder Público. Nesse sentido, o sistema vem se adequando, evoluindo e buscando aperfeiçoamento, em função do investimento humano de profissionais cada vez mais dedicados e capacitados a instrumentalizar o sistema registral público, em todas as suas atribuições.

Frente a essa determinação da Constituinte de 1988, iniciou-se a organização, em verdade lenta, da gradual transferência do exercício antes público para o exercício privado. Digno de nota é o fato de que, até hoje, em razão das peculiaridades do país, dos interesses econômicos envolvidos, da falta de vontade política de governantes,

³⁴ TEIXIDÓ, Marta Valls; SATONJA, Mercedes Tormo. Meio ambiente e Registro de Imóveis. Título passível de inscrição. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 57, p. 193-202, jul./dez. 2004.

³⁵ De acordo com a Lei n.º 8935/94 – Lei dos Notários e Registradores, em seu Capítulo II “Dos Prepostos”, artigo 20, os Oficiais de Registros e os Tabeliães podem contratar auxiliares, escreventes ou substitutos, para o desempenho das funções.

bem como da falta de vontade institucional de muitos Tribunais de Justiça, há Estados que ainda mantêm grande parte das serventias sob responsabilidade do Estado. Entretanto, espera-se que, com a organização da classe de tabeliães e registradores, essa realidade possa ser alterada, para que se respeite o comando Constitucional e para que, cada vez mais, essa atividade – voltada a garantir autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos – possa se fortalecer e garantir a função social de proteção não só dos negócios jurídicos, mas também do meio ambiente.

A dimensão profissional do sistema registral brasileiro está apta a garantir a necessária segurança e publicidade das condicionantes ambientais levadas a arquivamento nas diversas serventias dispersas por todo o país. Esse enorme contingente humano, formado por profissionais do Direito, cada vez mais vem buscando aprimoramento profissional. Tal fato foi relatado por Afonso Celso F. Rezende e Carlos Fernando Brasil Chaves (2013, p. 64), ao tratarem especificamente da preparação profissional dos tabeliães, o que se aplica também de forma correlata aos registradores, indicando que o profissional deverá

[...] exercer sua atividade com competência e preparação, dando ênfase às funções essenciais de aconselhamento, controle e aplicação da legalidade, sempre buscando conhecimentos específicos nas matérias afetas ao notariado, tomado por base as orientações de seus órgãos profissionais. Assim, o tabelião é instado ao seu particular desenvolvimento intelectual, sendo próprio da natureza de sua função o necessário aprimoramento acadêmico e o estudo dos institutos jurídicos aplicados ao seu mister. Ao tabelião, exige-se também, em sendo possível toda contribuição intelectual que vise o aperfeiçoamento do notariado e das instituições essenciais à justiça.

Cabe lembrar que esses profissionais do Direito possuem, quando da delegação dos serviços registrares, responsabilidade civil, administrativa, penal, trabalhista e fiscal sobre os atos praticados e serviços realizados, o que, por conseguinte, dota o serviço registral de grande seriedade. Esse fato contribui para a consequente legalidade e segurança registrária ambiental.

Pelo exposto, acerca das dimensões apresentadas neste tópico, acredita-se não restar dúvida a respeito da credibilidade e competência do serviço registral imobiliário, como ferramenta de proteção do ambiente, sendo indispensável que toda essa estrutura organizacional, normativa e profissional seja colocada à disposição da proteção do ambiente. Pensar de forma diversa, de certo modo, é colocar em dúvida a credibilidade e a competência desse sistema de registros secular – o sistema

registrar público –, presente em diversos países e que garante, há séculos, autenticidade, segurança, eficácia e publicidade aos atos levados a registros.

1.2.3 Função socioambiental do Registro Imobiliário

A função socioambiental do Registro Imobiliário surge, no cenário legislativo brasileiro, a partir da fixação constitucional de algumas premissas, sendo elas: a garantia da propriedade privada (art. 5º, XXII); a determinação de que a propriedade atenderá a função social (art. 5º, XXIII); a determinação de que a propriedade urbana atende sua função social quando respeita o Plano Diretor (art.182, § 2º); a determinação de que a propriedade rural deve buscar a função social (art. 186, incisos); a garantia do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225); e a delegação do serviço notarial e registral (art. 236) – todos da Constituição de 1988. A interpretação analítica desses dispositivos viabiliza o diálogo entre vários campos do Direito, dentre eles o Constitucional, Civil, Ambiental, Agrário e o Registral, garantindo a junção de ações, projetos e medidas voltados a fomentar a tutela do ambiente por meio de um dos mais confiáveis sistemas de segurança jurídica.

O arcabouço jurídico atual, diretamente relacionado à função socioambiental da propriedade, encontra guarida também na legislação infraconstitucional, merecendo destaque o artigo 1228, § 2º, do Código Civil brasileiro, *in verbis*:

[...] 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. (Grifos nossos).

Ainda em relação à legislação infraconstitucional, cabe destacar a Lei n.º 10257/2001, que estabelece diretrizes gerais sobre a Política Urbana. Nessa lei, mais conhecida como Estatuto das Cidades, seu artigo 39, prevê que

[...] A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei. (Grifos nossos).

Esse apanhado legislativo serve, de certo modo, para demonstrar que há, sim, imposição do legislador brasileiro para que a propriedade urbana e a rural atendam à função socioambiental. Em outros termos, o legislador exigiu dos particulares a observância da função socioambiental da propriedade, devendo o particular atuar sempre de modo a não prejudicar a coletividade. Ao tratar do tema, Guilherme José Purvin de Figueiredo (2008, p. 129) mostra que, ao lado do direito individual do proprietário, deve-se atentar para o

[...] direito da coletividade (inclusive das gerações futuras) a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida – vale dizer, **um direito cuja implantação pressupõe o direito de exigir do proprietário que conserve a biodiversidade, adote técnicas não poluentes em seus processos, ou ainda utilize bens de consumo que não provoquem ruídos nem contaminem a atmosfera.** (Grifos nossos).

Diante de tais apontamentos, merece destaque o papel do sistema registral imobiliário que, nesse contexto, apresenta-se como a principal ferramenta apta a garantir a efetivação dessa função socioambiental. Ressalta-se que o *Registro Imobiliário é a única estrutura do Estado dotado de fé-pública*, com vistas a garantir a perfeita caracterização, localização, demarcação do imóvel, bem como a identificação das partes relacionadas ao negócio jurídico. Essa estrutura propicia, por meio de seus acervos constantes da tábula registral, a mais completa e complexa visualização fática da realidade imobiliária urbana e rural do país.

Os registros públicos atuam sobremaneira como auxiliares da justiça ao garantirem a publicidade, autenticidade e validade dos negócios jurídicos. Como anteriormente apresentado, a estrutura do sistema registral está apta a promover as averbações de interesse ambientais, uma vez que possui estrutura organizacional, normativa, pessoal e técnica adequada.

Segundo Carlos Frederico Marés (2003, p. 134),

[...] **A terra**, nos sistemas jurídicos do bem-estar social, **deve cumprir uma função social que garanta os direitos dos trabalhadores, do meio ambiente e da fraternidade.** A **obrigação** de fazê-la cumprir é do **titular** do direito de propriedade, **que perde os direitos de proteção jurídica de seu título caso não cumpra**, isto é, ao não cumprir não pode invocar os Poderes do Estado para proteger seu direito. Dito de outra forma, não há direito de propriedade para quem não faz a terra cumprir sua função social. (Grifos nossos).

No atual contexto mundial, somente atenderá à função social a propriedade que respeitar e preservar o meio ambiente. Por isso, surge a necessidade de abandonar o conceito de função social, isoladamente, para falar-se em *função socioambiental da propriedade*, visto que, atualmente, não basta a propriedade atender apenas à função social, haja vista que sua função ambiental é igualmente importante – o que demanda a utilização conjunta desses termos.

Marcelo Augusto Santana de Melo (2010, p. 29), ao discutir a função socioambiental do Registro de Imóveis, ensina que

A CF, ao instituir em cláusula pétrea a função social da propriedade (art. 5º, XXIII), e ao declarar que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225), atribui ao Registro de Imóveis características que outrora não possuía. Dentre elas, está a necessidade de incorporação do conceito de função social da propriedade e do meio ambiente, percepção claramente observada pelo legislador no Estatuto da Cidade e na Legislação ambiental.

Mas não é somente na publicidade dos espaços territoriais especialmente protegidos que o Registro de Imóveis pode ajudar o meio ambiente. Várias são as situações de que nós podemos valer do instituto, ou melhor, da estrutura do Registro de Imóveis para garantir o respeito e a reparação do meio ambiente, o que será observado no decorrer do estudo. (Grifos nossos).

O papel atual do Registro Imobiliário ultrapassa os limites de mero controlador do direito real de aquisição da propriedade imobiliária e suas derivações. Atualmente, o Registro de Imóveis desempenha papel atuante na fiscalização tributária (controle de recolhimento de impostos relacionados à propriedade imobiliária), no controle do ordenamento do solo (procedimentos de regularização fundiária), devendo ser também utilizado como ferramenta de controle das condicionantes, implicações e limitações ambientais.

Para Marcelo Augusto Santana de Melo (2010), o Registro Imobiliário, hoje, não se limita ao papel de guardião do direito de propriedade, mas possui uma importante função socioambiental relacionada à concentração das informações de relevância ambiental da propriedade imobiliária³⁶.

³⁶ Nesse sentido, Marcelo Augusto Santana de Melo (2010, p. 29) afirma que o Registro de Imóveis “[...] **não exerce somente a função de guardião do direito da propriedade, mas também a novel missão de guardião da função social da propriedade, nesta incluída a ambiental.** Cabe observar que a facilidade natural de **concentração das informações imobiliárias** e o fato de se tratar de órgão consultivo da propriedade por meio do registro levaram o Registro de Imóveis, no decorrer dos anos, a exercer funções atípicas como fiscalizar o recolhimento de tributos (imposto predial e territorial urbano, imposto de transmissão de bens imóveis, imposto territorial rural, entre outros).” (Grifos nossos).

Corroborando a tese da função socioambiental do sistema registral, Flauzilino Araújo dos Santos (2010) postula que o registro Imobiliário possui estrutura e vocação para oferecer à sociedade a publicidade das situações ambientais ligadas à propriedade imobiliária de forma estruturada e centralizada³⁷.

Sobremaneira, essa ampla estrutura registral – organizada, estruturada e distribuída na quase totalidade dos municípios brasileiros – cumpre sua função socioambiental ao possibilitar ingresso, publicidade, conservação, perpetuidade e validade contra terceiros dos atos, instrumentos, títulos e documentos levados a arquivamento nas diversas serventias registrais imobiliárias brasileiras. Dessa forma, pode auxiliar cada vez mais na tarefa de buscar a proteção do meio ambiente.

Flauzilino Araújo dos Santos (2010, p. 330), ao abordar a importância do Registro de Imóvel na preservação do meio ambiente, afirma ainda que

O registro de imóveis é o braço jurídico do Estado na organização da propriedade imóvel e a ferramenta básica da sociedade brasileira no que se refere ao recolhimento e sistematização das informações ambientais imobiliárias. Porém, o despertar de uma consciência ecológica ampliada no Registro que tenha o poder de romper o silêncio administrativo do exercício da função delegada e fidedignamente exercida pelos registradores, apresenta-se também relevante para re colocação de uma imagem institucional saudável e compatível perante a opinião pública, **evidenciando o Sistema de Registro como sujeito ativo que é na proteção e defesa do meio ambiente.** (Grifos nossos).

O sistema registral imobiliário, na atualidade, certamente representa, observadas as peculiaridades de cada país, uma ferramenta segura e apta a servir de base sólida à proteção não apenas do ambiente, mas também do tráfego imobiliário³⁸.

³⁷ Afirma Flauzilino Araújo dos Santos (2010, p. 327) que **“A natureza primordial da atividade registrária decorre de sua vocação estabilizadora da harmonia social, das relações negociais imobiliárias e dos incidentes destas decorrentes**, por meio da publicidade registral que emerge dos fundamentos do Estado Democrático de Direito com efeito *erga omnes* **em busca da manutenção ou reposição da paz social.**

É dentro desse contexto que os livros do Registro de Imóveis estão abertos como repositórios, notórios e acessíveis, de atos e fatos que de alguma forma possam repercutir no direito de propriedade e na função social imobiliária, cujo pronunciamento é marcado por signo peremptório por força dos chamados princípios registraes.

Dessa maneira, **relewa-se a função e a competência do Registro de Imóveis em matéria de meio ambiente, a fim de oferecer à sociedade a publicidade ambiental das situações pertinentes de forma estruturada e centralizada**, que se traduz na qualificação registral, nos atos inscitivos e nas certificações e informações.”. (Grifos nossos).

³⁸ Luciano Lopes Passarelli (2016, p. 115), ao tratar da qualificação registral imobiliária e da sucessão *causa mortis*, no ponto específico a respeito da função socioeconômico-ambiental do Registro de Imóveis e da publicidade registral, afirma:

“O Registro de Imóveis não é uma instituição homologadora simplesmente a ‘serviço dos interesses privados’, mas sim ‘instituição de defesa da ordem pública e da manutenção da segurança social’.

Por fim, cabe informar que este capítulo tem sua abordagem voltada ao Direito brasileiro, sendo as peculiaridades relacionadas ao Direito português e internacional objeto de análise em capítulo próprio.

1.2.4 Estrutura do sistema registral a serviço do meio ambiente

O serviço registral no Brasil conta, atualmente, com uma complexa rede de atendimento dispersa por todo o país. Como anteriormente dito, as serventias registradas são as estruturas oficiais do Estado mais próximas dos cidadãos. É por meio dessas serventias que se registram/averbam: nascimentos, casamentos, óbitos, divórcios (RCPN); sociedades, associações, fundações, dentre outras (RCPJ); títulos, documentos diversos e os relacionados a bens móveis (RTD); títulos diversos relacionados à propriedade imobiliária, regulação fundiária, dentre outros (RI).

Essa complexa rede de registros, em particular o Registro Imobiliário, possui todos os requisitos para a completa cobertura das variantes ambientais que podem ingressar nos registros públicos, garantindo publicidade, transparência, validade perante terceiros e segurança aos negócios jurídicos que envolvam algum bem ambiental.

A característica marcante sob o prisma de vista registral ambiental está na possibilidade da concentração e publicização das informações ambientais, de forma rápida e acessível a todos os cidadãos. O Registro Imobiliário, em função de sua estrutura organizacional, normativa e profissional, é certamente uma das ferramentas mais importantes para a proteção do ambiente. Todavia, infelizmente, ainda vem sendo subutilizada, tanto no Brasil como em Portugal, o que reclama maior atenção dos setores envolvidos para o aprimoramento de mecanismos de diálogos entre esses ramos do Direito, o Ambiental e o Registral.

O registro disponibiliza para todos os atores sociais o *status juris* de um imóvel, com todas as suas vicissitudes. Indica qual é o corpo físico que constitui aquela unidade imobiliária objeto de interesse, bem como quem são os titulares de direito sobre o mesmo, e quais são esses direitos. Fornece assim amplo instrumental a serviço das pessoas e órgãos encarregados de fomentar e materializar a função social da propriedade. O Ministério Público do Meio Ambiente, por exemplo, pode verificar se no imóvel encontram-se averbadas as áreas de reserva legal e, de posse da descrição constante da matrícula, constatar *in loco* se a mesma está sendo obedecida ou não. A Prefeitura pode valer-se da matrícula como ferramenta eficaz no controle urbanístico.”. (Grifos nossos).

Luciano Lopes Passarelli (2010, p. 213), ao tratar da publicidade em matéria de meio ambiente, afirma que

Com relação à publicização de circunstâncias relevantes do ponto de vista ambiental do Registro de Imóveis, a par do já citado art. 246 da Lei de Registros Públicos, **não podemos esquecer que dentre os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, elencadas na Lei federal n. 6.938/81, temos o inciso XI**, incluído pela Lei n. 7.804/89, **que disciplina ‘a garantia da prestação de informações relativas ao meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes’** (o destaque é meu). O texto legal não restringe a forma como as informações serão prestadas. Mesmo a **superveniência da Lei federal n. 10.650/2003, que regulamentou a publicidade dos dados e informações existentes nos órgãos e entidades do Sisnama, não restringe, por si só, outras possibilidades de publicização**. Ao contrário, **deve ele ser lido à luz da ampla abrangência da proteção do meio ambiente que se deduz do art. 225 da CF**. Daí por que dispositivos como este devem ser maximizados: **o interprete deve dirigir o exercício hermenêutico em ordem a dar-lhe o maior rendimento possível**. (Grifos nossos).

Desse modo, não há como negar que o Registro Imobiliário é uma excelente ferramenta para garantir ampla publicidade das informações ambientais relacionadas que, de algum modo, repercutem sobre bens imóveis. Devem-se ampliar ao máximo as regras de interpretação que priorizem o ingresso de informações ambientais no Registro de Imóveis, afastando qualquer interpretação restritiva nesse sentido (PASSARELLI, 2010).

O entendimento acima aludido, juntamente com o que foi anteriormente exposto neste capítulo acerca das averbações ambientais, reforça a vocação do Registro Imobiliário como repositório de informações ambientalmente relevantes para a propriedade imobiliária. A concentração das informações imobiliárias de determinado imóvel nos Registros de Imóveis garantirá maior agilidade e facilidade de acesso à informação ambiental, o que viabilizará significativos benefícios para a proteção do ambiente.

Marcelo Augusto Santana de Melo (2014), ao abordar a publicidade registral, aduz que a publicidade é característica do Registro Imobiliário, que possui a possibilidade de emitir certidões dos atos levados a registro, independentemente de identificação³⁹.

³⁹ Marcelo Augusto Santana de Melo (2014, p. 36) assevera que “A publicidade é uma das características do Registro de Imóveis. Não se pode admitir que um registro tenha eficácia *erga omnes* (contra todos) e ao mesmo tempo seja negada informação ao público em geral. **No Registro de Imóveis, a publicidade dos atos por ele praticados é garantida não somente pela própria Lei 6.015/1973, como também por norma constitucional (art. 5º, XXXIII, CF/1988), devendo ser**

Os registros públicos são verdadeiros instrumentos de apoio para as Administrações Públicas, ao garantirem o trânsito seguro de bens e serviços. Esse também vem sendo o entendimento da doutrina espanhola especializada, que possui canais de comunicação e diálogo com a doutrina brasileira, por meio de parcerias para eventos e publicações na área de registros e meio ambiente. Como exemplo, pode-se citar José Luis Salazar Máñez (2010, p. 173) que, ao relacionar o sistema registral e o Direito do Ambiente na Espanha, afirma: “[...] é importante expressar a relação existente entre o Sistema dos Registros Públicos, o Direito ambiental e a proteção do meio ambiente”⁴⁰.

Ao abordar a mútua interação entre o meio ambiente e o Registro de Imóveis, com vistas ao direito de acesso à informação em apoio à sustentabilidade, a doutrina espanhola ressalta que estudos e informativos realizados pela União Europeia apontam que uma das instituições mais adequadas para se ter acesso e facilitar a disseminação da informação ambiental aos cidadãos é a dos Registros da Propriedade e Mercantis, visto que garantem a segurança jurídica e a justiça preventiva (MÁÑEZ, 2010). O autor defende ainda que

[...] É preciso reconhecer a idoneidade dos Cartórios de Informação Ambiental dentro dos Registros de Imóveis, pelos quais se organiza o Registro para servir de órgão centralizador; difundindo a informação meio ambiental, dando efetividade ao conteúdo de origem, da Directiva 90/313 da CEE, de 7 de junho de 1990, sobre a liberdade de acesso à informação em do meio ambiente, atualmente derogada por uma legislação mais ampla de transposição do Direito da Comunidade Europeia (Directiva da UE em cumprimento do Convênio de Aarhus); [...]. (MÁÑEZ, 2010, p. 182). (Grifos nossos).

fornecida certidão para qualquer parte que a solicite, independentemente de identificação.”. (Grifos nossos).

⁴⁰ José Luis Salazar Máñez (2010, p. 173), ao tratar da relação meio ambiente e registro imobiliário postula que “[...] **Em primeiro lugar, destaca-se que a informação e os dados ambientais estão, normalmente, em Registros Administrativos conduzidos e geridos pelas diferentes Administrações Públicas ambientais em todos os países do Mundo, mas encontram-se dispersos em diversas administrações.** Por exemplo, na Espanha, em função das competências outorgadas pela Constituição Espanhola de 1978, **a informação ambiental encontra-se dispersa em diversas Administrações:** a central ou Estatal, a das Comunicações Autônomas, as Deputações provinciais, as prefeituras, as agencias etc., de modo que os registros da Propriedade e Mercantil, como **Registros Públicos, podem integrar e tornar acessível tal informação ambiental e dar-lhes plena validade erga omnes.** Colocado de outro modo, trata-se da idoneidade dos Registros da Propriedade Imobiliária, de Bens Móveis e Mercantil, para **servir de ferramenta por meio da qual dar-se-á plena efetividade ao conjunto de disposições legais e administrativas favoráveis à promoção e obtenção de ‘um alto grau de proteção ambiental de uma forma sustentável de desenvolvimento’, como expressa o vigente Tratado de União Europeia (Tratado de Niza), assim como o acesso à informação ambiental por parte dos cidadãos.**” (Grifos nossos).

No Brasil, encontram-se estruturas semelhantes à Espanhola, uma vez que há múltiplos órgãos responsáveis pelas questões e informações ambientais, devido ao fato de o meio ambiente ser de competência comum de todos os entes da federação, nos termos do artigo 23, VI, da CRFB de 1988, *in verbis*: “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”. Com essa distribuição comum de competência em matéria ambiental, abre-se a possibilidade de que diversos órgãos do Estado especializem-se no cuidado das variantes relacionadas ao meio ambiente.

Nessa perspectiva, em regra, têm-se a estruturação nacional, as estaduais e as municipais, a depender dos órgãos de fiscalização, que ficam em muitos casos atrelados às competências para o licenciamento ambiental⁴¹. Em nível nacional, tem-se: o IBAMA, para os casos relacionados diretamente a meio ambiente natural e artificial; o IPHAN, para questões relacionadas ao patrimônio histórico, artístico e cultural. Em nível estadual, têm-se os órgãos estaduais de fiscalização. Tem-se, ainda, a estrutura municipal, representada em sua maioria por órgãos vinculados às secretarias municipais de meio ambiente. Há, portanto, uma multiplicidade de órgãos atinentes à questão ambiental, o que dificulta o acesso à informação ambiental de relevância para determinado imóvel.

Essa complexa estrutura, embora necessária para questões técnicas, que demanda pessoal qualificado em cada área do conhecimento para levantamento, avaliação e análise de dados ambientais, traz, em termos de publicidade e divulgação da informação, significativa dificuldade para a população, que não sabe onde encontrar determinada informação ambiental, seja relativa a uma empresa, a um imóvel, a um estudo de impacto ambiental, ou a qualquer outra informação ambientalmente relevante. Dessa forma, a máquina Estatal acaba por dificultar o acesso à informação ambiental relativa a determinado imóvel, sendo muito mais simples e eficaz a concentração dessas informações ambientais nos Registros Imobiliários da circunscrição do imóvel, para que a população diretamente envolvida

⁴¹ De acordo com a Lei Complementar n.º 140 de 08 de dezembro de 2011, em seu artigo 2º, I, considera-se:

“I - **licenciamento ambiental**: o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental; [...]”.

tenha maior facilidade de acesso às condicionantes, implicações e limitações ambientais de cada imóvel.

De sorte, a concentração das informações de relevância ambiental nas serventias imobiliárias, por meio dos procedimentos técnicos específicos, cada vez mais transparentes e interligados aos demais órgãos ambientais, garantirá diversos benefícios, não só ao ambiente, mas também ao comércio imobiliário, ao possibilitar maior segurança nas transações imobiliárias e melhor qualidade da informação ambiental. Segurança e qualidades estas que se refletirão na realidade fática ambiental dos imóveis, viabilizando a regularização de áreas e evitando a sobreposição destas, o que possibilitará a identificação de titularidades e contribuirá para a demarcação e identificação de áreas de proteção, dentre tantas outras vantagens possíveis de serem viabilizadas pelas averbações ambientais. Referidas averbações serão estudadas nos capítulos seguintes.

Pelo exposto, pôde-se perceber que, na atualidade, as serventias registrais imobiliárias no Brasil possuem importantes funções de auxílio à justiça e ao Estado, visto que, além de *fomentarem a circulação de riquezas* por meio da transmissão da propriedade, tais serviços apresentam-se como peças fundamentais para o Estado: na *regulação e fiscalização de tributos*; na *reorganização dos espaços urbanos* – no que concerne aos procedimentos de regularização fundiária que necessariamente são orquestrados pelos Registros de Imóveis; na segurança jurídica das transações imobiliárias, no *fomento ao crédito* – diante da segurança jurídica da organização imobiliária; na *preservação ambiental* – a inscrição de condicionantes ambientais no Registro Imobiliário possibilita ampla fiscalização pelos órgãos oficiais, pela sociedade civil e pelo próprio serviço registral, o que garante maior proteção às áreas verdes, evitando a supressão tabular de áreas de reserva florestal, permanentes, dentre outras.

Todas essas garantias podem ser facilmente checadas, visto que o serviço registral imobiliário tem como princípio a publicidade, que envolve a transparência e a autenticidade das informações prestadas por esses serviços. Isso sem contar com o princípio da segurança jurídica, que norteia todos os trabalhos ali realizados, com vistas a garantir a necessária validade dos negócios jurídicos.

1.3 CONSIDERAÇÕES INTERCALARES

O capítulo 1, em um primeiro momento, teve como finalidade demonstrar as várias nuances do sistema registral brasileiro, desde tempos remotos até a atualidade. Em um segundo momento, o estudo voltou-se para a análise das averbações ambientais, mostrando as possibilidades de diálogo entre o Direito Ambiental e o Registral, no contexto do Direito brasileiro.

Especificamente sobre esse segundo ponto, passam a ser feitas, agora, algumas considerações preliminares com o objetivo de demonstrar a importância do estreitamento desses dois ramos do Direito.

Como visto, o efeito publicitário do Registro Imobiliário é robusto, forte e amplo, sendo importante pensar a proteção do ambiente por meio dessa ferramenta que possui, no Brasil, complexa dimensão organizacional, normativa e profissional. Com essas dimensões, o Registro Imobiliário atende à população em todas as regiões do país e vem se destacando, nos últimos anos, como serviço público de excelência, tendo em vista o constante aprimoramento técnico do setor.

Ademais, na atualidade, essa complexa estrutura acima indicada – que atende a quase todos os municípios brasileiros, facilitando o acesso e o contato direto do cidadão com o Estado, por meio das serventias imobiliárias – mostra-se cada vez mais como ferramenta auxiliar do Estado. Tal caracterização justifica-se, visto que referida estrutura possui papel de destaque na regularização fundiária, na fiscalização e no recolhimento de tributos, dentre tantas outras ações que podem ser desempenhadas por esses serviços públicos que contêm competência técnica e operacional para tanto.

Outro ponto que chama atenção é o despertar da doutrina, da jurisprudência e da própria legislação brasileiras sobre o tema, ao se verificar a posição de diversos doutrinadores destacando a importância da utilização do Registro de Imóveis como ferramenta de proteção do ambiente. A isto, soma-se a posição da jurisprudência, em especial da vanguardista jurisprudência da Corregedoria de Justiça do Estado de São Paulo, que apontou, desde abril de 2006, a necessidade de averbação de informações sobre a contaminação do solo, garantindo assim ampla publicidade das informações ambientais por meio da matrícula do Registro Imobiliário. Como citado anteriormente, cabe ressaltar novamente o papel paradigmático da Lei Paulista n.º 13577/2009 que,

em seu artigo 24, III, determina de forma expressa a necessidade de averbação da informação da contaminação do solo, no prazo de 5 dias, no Registro de Imóveis.

Frente a esses significativos direcionamentos, que apontam no sentido de se garantir a ampla publicidade das condicionantes ambientais, verifica-se a necessidade de organização de um movimento – a ser fomentado pelos operadores do Direito ligados às causas ambientais e pelos registradores – que, reconhecendo a função socioambiental e a importância do Registro de Imóveis na proteção do ambiente, deverão propor alteração legislativa em âmbito nacional, fomentar a discussão doutrinária, e buscar posição jurisprudencial que valorize a ampla publicidade ambiental no sistema registral imobiliário. Em outros termos, deve-se reconhecer que, embora haja no Brasil avanços significativos, como os citados acima, muito ainda deve ser feito para que se consiga efetivamente promover não apenas a proteção do ambiente, mas também garantir a devida e necessária segurança às relações jurídicas imobiliárias – o que facilitará o tráfego imobiliário ante a mais ampla e clara publicidade das condicionantes, implicações e limitações ambientais.

Todos os pontos levantados neste capítulo mostram a capacidade do sistema registral público imobiliário como importante ferramenta de proteção do ambiente, ao demonstrar a estruturação das averbações ambientais a partir de dois fundamentos ou pilares: o estrutural e o normativo (interno), sendo que este último está diretamente relacionado às normas ambientais e registrais ligadas ao aproveitamento ambiental das funções do sistema registral público imobiliário.

Em resumo, como mencionado anteriormente, faz-se necessário preterir os pré-conceitos a respeito do serviço notarial e registral, e começar a observar esse serviço como um importante auxiliar do Poder Público. Tal afirmação justifica-se, tendo em vista que o serviço registral tem características complexas e seguras que podem ser utilizadas em favor da Administração Pública. Em outros termos, faz-se necessário enxergar que o serviço registral, de forma geral, é um importante parceiro do Estado, sendo o Registro Imobiliário uma ferramenta indispensável à proteção do ambiente na atualidade.

CAPÍTULO 2

O REGISTRO PÚBLICO E AMBIENTAL EM PORTUGAL

SUMÁRIO: 2.1 DIREITO REGISTRAL PORTUGUÊS; **2.1.1 Direito Registral, suas finalidades e efeitos em Portugal; 2.1.2 Autonomia do Direito Registral;** 2.1.2.1 Evolução histórica do Registro Predial em Portugal; 2.1.2.2 Sistema português de Registro Predial; 2.2 AVERBAÇÃO AMBIENTAL NO DIREITO PORTUGUÊS E EUROPEU; 2.3 INFLUÊNCIA DAS DIRECTIVAS, CONVENÇÕES, TRATADOS, PROTOCOLOS DA UNIÃO EUROPEIA E OUTROS ACORDOS MUNDIAIS VOLTADOS À PROTEÇÃO DO AMBIENTE; **2.3.1 Convenção de Aarhus e a informação ambiental; 2.3.2 Directiva relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente; 2.3.3 Regulamento relativo à criação do registo europeu das emissões e transferências de poluentes – Protocolo PRTR; 2.3.4 Directiva que estabelece uma infraestrutura de informação geográfica na União Europeia – Directiva Inspire; 2.3.5 Declaração sobre a transparência como motor da democracia ambiental – Declaração de Maastricht; 2.3.6 Protocolo sobre registos de emissões e transferências de poluentes – Protocolo de Kiev; 2.3.7 Conferência das Nações Unidas para o meio ambiente (ECO-92) e a Rio + 20;** 2.4 DIREITO À INFORMAÇÃO E A PUBLICIDADE REGISTRAL AMBIENTAL NA EUROPA; 2.5 CONSIDERAÇÕES INTERCALARES

2.1 DIREITO REGISTRAL PORTUGUÊS

Antes de iniciar a discussão propriamente dita, cabe mencionar que o presente capítulo analisará o sistema registral português, que possui expressões distintas do sistema registral brasileiro. Visando a maior uniformização da escrita, optou-se pela

utilização dos termos empregados no Direito brasileiro. Assim, observar-se-á, no decorrer do texto, o emprego de termos como “registros” em detrimento de “registos”, salvo quando tal termo compuser designações e/ou siglas, cuja alteração traga prejuízo ao entendimento do texto⁴².

O sistema português de registo está dividido em serviços centrais e serviços de registo⁴³ do Instituto dos Registos e do Notariado⁴⁴ (IRN, IP), nos moldes do Decreto-Lei n.º 129/2007 de 27 de abril. De acordo com o artigo 8.º, n. 2, “Os serviços de registo compreendem serviços desconcentrados do IRN, I.P., e serviços centrais de registo”. São serviços desconcentrados do IRN, IP: as conservatórias do Registro Civil; as conservatórias do Registro Predial; as conservatórias do Registro Comercial; as conservatórias do Registro de Veículos⁴⁵; e os serviços de gestão de arquivos e documentos. São serviços centrais do IRN, IP: as conservatórias dos Registros Centrais e o Registro Nacional de Pessoas Coletivas⁴⁶.

Cada uma dessas áreas tem sua evolução histórica calcada na necessidade de garantias relacionadas à cidadania – evolução do Registro Civil⁴⁷; garantias

⁴² Do mesmo modo, optou-se pelo uso de outras expressões mais conhecidas no Direito brasileiro, para se evitar que apenas este capítulo apresentasse terminologia distinta dos demais.

⁴³ Art. 8.º, n. 3 e 4, do Decreto-Lei n.º 129/2007, de 27 de abril.

⁴⁴ De acordo com os arts. 1.º e 3.º do Decreto-Lei n.º 129/2007, de 27 de abril: Art. 1.º - “O Instituto dos Registos e do Notariado, I.P., abreviadamente designado por IRN, I.P., é um instituto público integrado na administração indirecta do Estado, dotado de autonomia administrativa e património próprio. O IRN, I.P., prossegue atribuições do Ministério da Justiça (MJ), sob superintendência e tutela do respectivo ministro”. Art. 3.º - “O IRN, I.P., tem por missão executar e acompanhar as políticas relativas aos serviços de registo, tendo em vista assegurar a prestação de serviços aos cidadãos e às empresas no âmbito da identificação civil e do registo civil, de nacionalidade, predial, comercial, de bens móveis e de pessoas colectivas, bem como assegurar a regulamentação, controlo e fiscalização da actividade notarial.”.

⁴⁵ Para J. de Seabra Lopes (2011, p. 17), “[...] o registo de bens móveis diz respeito a factos jurídicos relativos a certos bens móveis que a lei sujeita a registo: veículos automóveis, navios e aeronaves, pese o fato de actualmente apenas os primeiros estarem adequadamente regulamentados.”.

⁴⁶ A doutrina Portuguesa tem importantes trabalhos de destaque na área de registo, dentre eles: Carlos Ferreira de Almeida, *Publicidade e Teoria dos Registos*, Coimbra, Livraria Almedina, 1966; José de Oliveira Ascensão, «Efeitos Substantivos do Registo Predial na Ordem Jurídica Portuguesa», in ROA, ano 34, tomo I-IV, 1974, págs. 5 e segs.; J. A. Mouteira Guerreiro, *Noções de Direito Registral (Predial e Comercial)*, 2. ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1994; Rocheta Gomes, verbete Registo in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, vol. VII, Lisboa, 1996; Isabel Pereira Mendes, *Estudos sobre Registo Predial*, Coimbra, Livraria Almedina, 1998, e *Código do Registo Predial*, 12. ed., Coimbra, Almedina, 2002; Armindo Saraiva Matias, Efeitos do Registo Predial Português, in *Galileu*, vol. V, n.º 1, 2000, págs. 43 e segs.; J. de Seabra Lopes, *Direito dos Registos e do Notariado*, 6 ed., Coimbra, Almedina, 2011; Mónica Jardim, O Sistema Registral Germânico, in *Boletim da FDUC*, vol. LXXVIII, 2002, págs. 381 e segs.; Mónica Jardim, *Efeitos substantivos do Registo Predial – Terceiros para efeito de Registo*, Almedina, 2013; J. A. Mouteira Guerreiro, *Ensaio sobre a problemática da titulação e do Registo à luz do Direito Português*, Coimbra Editora, 2014.

⁴⁷ “O registo civil tem por objeto a publicidade de factos jurídicos referentes a pessoas singulares”. (LOPES, 2011, p. 17).

relacionadas ao direito de propriedade – evolução do Registro Predial⁴⁸; garantias relativas ao comércio – desenvolvimento do Registro Comercial⁴⁹. Atualmente, o Direito Registral de Portugal encontra-se em expansão, havendo vasta legislação sobre as diversas áreas de atuação de registros, com destaque para os Códigos, dentre eles, o Código de Registro Civil, o Código de Registro do Comércio e o Código de Registro Predial. Em relação a este último, adiante será realizada análise mais específica.

2.1.1 Direito Registral, suas finalidades e efeitos em Portugal

Os sistemas de registros públicos surgiram da necessidade de se conservar, pôr em memória, dados relevantes ao Direito. Assim, J. de Seabra Lopes (2011, p. 13) destaca que

O registro público resultou pois da necessidade de guardar a lembrança de factos susceptíveis de produzir efeitos de direito, ou seja, de factos jurídicos, com o objetivo de poder fazer prova da sua existência ou da sua ocorrência e, na generalidade dos casos, de poder fazê-los constar, isto é, de lhes conferir publicidade.

Referido autor afirma que a administração pública tem registros das mais variadas naturezas, dividindo-os em registros administrativos e registros de segurança jurídica, sendo estes últimos afetos ao sistema registral público, objeto do presente estudo.

J. de Seabra Lopes (2011) ensina também que o termo “registro” pode assumir várias acepções, sendo utilizado: 1) para designar a repartição em que os registros são efetuados; 2) para designar o próprio ato normativo que ordena os procedimentos dos registros públicos; 3) como suportes documentais dos registros: livros, fichas e suportes informáticos. O autor postula ainda que

[...] o registo consiste na memorização de factos jurídicos tipificados na lei, por via da sua inscrição em suporte próprio, efectuada sob a responsabilidade do Estado com controlo da sua verdade e legalidade. (LOPES, 2011, p. 14).

⁴⁸ “O registo predial tem por objeto a publicidade de factos jurídicos referentes a coisas imóveis [...]”. (LOPES, 2011, p. 17).

⁴⁹ “[...] o registo comercial se ocupa da publicidade de factos jurídicos concernentes à atividade económica de certas pessoas singulares – comerciantes individuais – e das pessoas colectivas expressamente referidas no respectivo código ou em legislação avulsa.” (LOPES, 2011, p. 17).

O Direito dos Registros em Portugal apresenta-se dividido em cinco grandes classes registrais: uma relacionada ao Registro Civil; outra relacionada ao Registro do Comércio; a terceira relacionada ao Registro Nacional de Pessoas Coletivas; a quarta relacionada ao Registro de Bens Móveis (destaque para automóveis); e, por fim, o Registro Predial.

Para melhor compreensão do sistema registral público, abaixo serão traçadas algumas considerações sobre tais áreas registrais, pois, embora não tenham ligação direta com as averbações ambientais e não estejam mais intimamente ligadas ao Registro Predial, possuem, de certo modo, conexões, visto que pertencem ao mesmo sistema registral público. Cabe ressaltar, entretanto, que serão dadas apenas noções básicas sobre esses ramos do Registro em Portugal, haja vista que o presente tema está diretamente ligado ao Registro Predial ou Imobiliário, que será objeto de estudo durante o decorrer deste e dos demais capítulos.

Em relação ao *Registro Civil*, cabe destacar que este é considerado como um Registro fundamental, tendo natureza constitutiva, uma vez que visa identificar e individualizar pessoas. Por meio do Registro Civil, tem-se conhecimento das particularidades relacionadas ao nome, estado civil, nacionalidade, capacidades, dentre outros atos da vida civil. Para J. A. Mouteira Guerreiro (2014, p. 329),

Neste sentido, dir-se-á que o Registro Civil “toca a todos”, já que visa comprovar, publicitar e tornar invocáveis e oponíveis *erga omnes* tanto o facto básico do *nascimento* de cada pessoa, como os demais factos que a lei obrigatoriamente sujeite a esse registo e que na sua essência são os concernentes ao *estado civil*.

Ato contínuo, cabe abordar algumas peculiaridades do *Registro Comercial*, que tem sua origem com o Código de Napoleão de 1807, “Código do Comércio”, o qual influenciou todos os ordenamentos europeus sobre a matéria. Em 1833, com o Código Ferreira Borges, criou-se o Registro Público do Comércio, junto aos Tribunais de Comércio. Em 1888, o Código de Veiga Beirão possibilitou a continuidade do Registro Comercial, feito pelos secretários dos tribunais do comércio. Em 1929, publicou-se o Código do Registro do Comércio (Decreto n.º 17070/1929 de 4 de julho), o qual sofreu várias alterações, até que, em 03/12/1986, foi publicado o atual Código do Registro do Comércio (Decreto-Lei n.º 403/1986 de 03 de dezembro) (GUERREIRO, 2014).

O Registro Comercial veio, ao longo dos anos, ganhando maior autonomia dentro do Ordenamento português. Basta lembrar que, no início, estava intimamente

ligado ao Registro Predial, sendo realizado em geral nas mesmas conservatórias. Com a evolução legislativa e o agrupamento de outras áreas ao Registro do Comércio, tais como as cooperativas, as empresas públicas, dentre outras, esse segmento mostrou-se independente, sendo, hoje, um ramo autônomo e de fundamental importância para a produção de efeitos jurídicos na esfera registral comercial. Sobre o assunto, J. A. Mouteira Guerreiro (2014, p. 334) leciona: “[...] O Registro Comercial é, pois, o meio legal e técnico através do qual o Estado prossegue o fim específico de dar publicidade registral à situação jurídica das pessoas singulares ou coletivas ligadas à vida mercantil.”.

Em relação ao *Registro Nacional de Pessoas Coletivas (RNPC)*, cabe informar que foi instituído pelo Decreto-Lei n.º 129/98 de 13 de maio, e é atualmente um serviço central do Instituto dos Registos e do Notariado, cujas funções são organizar e gerir o ficheiro central de pessoas coletivas, bem como apreciar a admissibilidade de firmas e denominações, nos termos do artigo 1.º. De acordo com o artigo 2.º, cria-se um ficheiro central de pessoas coletivas (FCPC)⁵⁰, constituído por uma base de dados informatizados, na qual se organiza informação atualizada sobre as pessoas coletivas.

O *Registro de Bens Móveis* encontra-se previsto no Decreto-Lei n.º 277/95, que aprovou o Código de Registro de Móveis, o qual previa o registro de automóveis, navios e aeronaves. Referido Decreto-Lei estabelecia, em seu artigo 7º, que o Código

⁵⁰ Artigo 4.º - Decreto-Lei n.º 129/98

“1 - O FCPC integra informação relativa a:

- a) Associações, fundações, sociedades civis e comerciais, cooperativas, empresas públicas, agrupamentos complementares de empresas, agrupamentos europeus de interesse económico, bem como quaisquer outros entes colectivos personalizados, sujeitos ao direito português ou ao direito estrangeiro, que habitualmente exerçam actividade em Portugal;
- b) Representações de pessoas colectivas internacionais ou de direito estrangeiro que habitualmente exerçam actividade em Portugal;
- c) Entidades a que a lei confira personalidade jurídica após o respectivo processo de formação, entre o momento em que tiverem iniciado esse processo e aquele em que o houverem terminado;
- d) Entidades que, prossequindo objectivos próprios e actividades diferenciadas das dos seus associados, não sejam dotadas de personalidade jurídica;
- e) Organismos e serviços da Administração Pública, não personalizados, que constituam uma unidade organizativa e funcional;
- f) Estabelecimentos individuais de responsabilidade limitada;
- g) Comerciantes individuais;
- h) Empresários individuais que exerçam actividade económica legalmente não qualificada como profissão liberal e usem firma diferente do seu nome completo ou abreviado;
- i) Instrumentos de gestão fiduciária e sucursais financeiras exteriores registados na Zona Franca da Madeira.

2 - O FCPC pode ainda, enquanto for necessário para efeitos fiscais, incluir informação respeitante a quaisquer sujeitos passivos da relação jurídica tributária não abrangidos pelo número fiscal de pessoa singular.

3 - (Revogado pelo Decreto-Lei n.º 247-B/2008, de 30 de dezembro).”

entraria em vigor com a publicação do Regulamento do Registro de Bens Móveis, o que não ocorreu. Com o vazio legal instalado em razão da não publicação do Regulamento, manteve-se em vigor a legislação anterior, tida como incoerente e não integrada, com algumas inovações na área de automóveis (LOPES, 2011).

O Registro de Automóveis está disciplinado pelo Decreto-Lei n.º 54/75, assim como pelo Regulamento do Registro de Automóveis (Decreto n.º 55/75). Tais diplomas foram sucessivamente alterados, tendo destaque o Decreto-Lei n.º 178-A/2005, que aprovou o projeto “documento único de automóvel”, criando o certificado de matrícula, o que trouxe significativa mudança para o diploma inicial (LOPES, 2011).

Por fim, outro grande pilar do sistema registral português fica a cargo do *Registro Predial*, um dos principais e mais discutidos ramos do sistema, que possui a mais ampla estrutura organizacional⁵¹ (através das conservatórias), legislativa⁵² e doutrinária⁵³. Para o presente estudo, essa é a área de atuação dos Registros mais ligada à proteção do ambiente, fato este que ensejará maior aprofundamento teórico sobre o assunto.

Para J. A. Mouteira Guerreiro (2014, p. 410),

O direito imobiliário registral é, como se disse, um direito *especial* que na conceção dominante visa estudar ‘o registo’ que tem por fim publicitar e legitimar direitos e situações jurídicas, com o principal objetivo de proteger o tráfico imobiliário. Mais recentemente diz-se que o principal fim do registo imobiliário *não é* o de realizar um simples efeito de *publicitação* dos direitos sobre os imóveis, mas sim o de ser ‘um instrumento eficiente [produtivo] e

⁵¹ “O registo predial está a cargo de *conservatórias do registo predial*, ou, como recentemente se tem vindo a legislar, em contradição aliás com a própria lei orgânica do Instituto dos Registos e do Notariado, de serviços do registo predial.

Existem hoje conservatórias do registo predial na sede de todos os concelhos. Em concelhos mais populosos existe mais de uma conservatória do registo predial, da mesma forma que, em concelhos de menor dimensão e movimento, a conservatória do registo predial pode funcionar em regime de anexação com outras conservatórias (registo civil, registo comercial ou registo de automóvel) e, em raros casos, até com o cartório notarial público.” (LOPES, 2011, p. 409).

⁵² “O actual Código do Registo Predial foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 224/84 de 6 de julho, mas sofreu entretanto numerosas alterações que foram introduzidas pelos Decretos-Lei n.s 355/85, de 2 de Setembro, 60/90, de 14 de Fevereiro, 80/92, de 7 de Maio, 30/93 de 12 de Fevereiro, 255/93, de 15 de julho, 227/94, de 8 de Setembro, 267/94, de 25 de Outubro, 67/96, de 31 de Maio, 375-A/99, de 20 de Setembro, 533/99, de 11 de Dezembro, de 13 de Outubro, 323/2001, de 17 de Dezembro, 38/2003, de 8 de Março, 194/2003, de 23 de Agosto, 263-A/2007, de 23 de julho e 116/2008 (rectificado por Declaração de Rectificação n. 47/2008, de 25 de Agosto) este último diploma efectuou a republicação do Código.” (LOPES, 2011, p. 342).

⁵³ A doutrina portuguesa acerca do direito registral possui importantes trabalhos sobre o tema, com destaque para: 1) JARDIM, Mónica. *Efeitos Substantivos do Registo Predial*. Terceiros para Efeitos de Registo. Coimbra: Almedina, 2013.; 2) GUERREIRO, J. A. Mouteira. *Ensaio sobre a problemática da titulação e do Registo à luz do Direito Português*, Coimbra Editora, 2014.; 3) LOPES, J. de Seabra. *Direito dos Registos e do Notariado*. 6. ed., Coimbra, Almedina, 2011.; 4) GONZALEZ, José Alberto. *A Realidade Registral Predial para Terceiros*. Lisboa: Quid Juris, 2006.

eficaz de controlo [...] e uma instituição chave para o crescimento económico e para o progresso social ou ainda 'um sistema de aquisição de direitos' necessário para o normal e cabal *processo aquisitivo*, mesmo quando (como no caso de Espanha) não é constitutivo.

A dimensão desse importante ramo do Direito, que tem como fundamento principal a oponibilidade perante terceiros de situações que, direta ou indiretamente, estão afetas a prédios, tem a finalidade de, por meio da cognoscibilidade *erga omnes*, garantir segurança às transações económicas ligadas de algum modo ao direito de propriedade.

José Alberto González (2006), ao tratar da realidade registral e da necessidade de dar conhecimento a terceiros acerca da situação fática dos imóveis, mostra que o Estado optou pelo sistema de registros públicos como meio adequado de publicizar os atos e fatos relacionados aos prédios. Referido autor disciplina ainda que

Os registos públicos, nos quais o registo predial se integra, são pois instrumentos concretizadores da *segurança jurídica* em virtude da qualidade da informação, ou seja, por causa da fidedignidade informativa, que pelos mesmos se concede ao público em geral. (GONZÁLEZ, 2006, p. 18). (Itálico do original).

Sobre esse sistema registral público, em especial sobre o Registro Predial, constata-se que seu nascimento está ligado à evolução das garantias relacionadas aos imóveis. Em Portugal, foi a necessidade de melhorar os meios de tornarem as hipotecas conhecidas que levou à evolução do Registro Predial nos moldes que se têm hoje. Ressalta-se que esse Registro vem evoluindo progressivamente no sentido de tornar-se um Registro geral de direitos sobre imóveis (DUARTE, 2011).

Esse amplo e complexo ramo do Direito merece, a cada dia, maior atenção por parte de todos os operadores do Direito, uma vez que várias são as mudanças legislativas afetas ao Registro Imobiliário. Notadamente, hoje, verifica-se grande capacidade operacional das serventias/conservatórias prediais/imobiliárias como efetivas ferramentas do Estado para a execução de relevantes tarefas públicas, a exemplo do caso das averbações ambientais, em que o uso das conservatórias teria importante função social ao proteger sobremaneira o ambiente.

2.1.2 Autonomia do Direito Registral

O Registro Predial, em razão da importância da propriedade imobiliária para a organização dos espaços urbanos e rurais, em todo o mundo, é o registro que mais chama atenção, ao lidar diretamente com a propriedade imóvel, tida em alguns países até como direito fundamental do ser humano⁵⁴.

Nessa seara, o Direito Registral Imobiliário vem sendo objeto de estudo por diversos doutrinadores que buscam, de certa forma, um conceito que contemple as diversas nuances relacionadas a essa área registral. Chama atenção o conceito formulado por J. A. Mouteira Guerreiro, que, utilizando elementos da Teoria da Tridimensionalidade de Miguel Reale, aponta que o Direito Registral é:

- ramo do direito que estuda as *normas* que regulam os processos, o valor e os efeitos decorrentes da publicidade de determinados direitos sobre imóveis;
- que faz esse estudo conectando-o com o *facto* (os factos registráveis e/ou registrados), o 'funcionamento' e os princípios que regem a *instituição registral*, que está encarregada de efetivar a publicidade desses mesmos factos;
- que visa com tal estudo explicar como pode ser o facto – e é legal que possa – ser objeto do assento ou 'entabulamento' (introdução *in tabulae*), com as consequências que derivam da publicidade registral. (GUERREIRO, 2014, p. 417).

A partir dessa teoria tridimensional, J. A. Mouteira Guerreiro (2014, p. 417) define que o Direito Registral Imobiliário é

O ramo do Direito que estuda as normas que regulam os processos, os efeitos e os princípios inerentes à participação e à eficácia dos direitos sobre imóveis, que a lei, tendo em vista essa finalidade e a segurança do comércio jurídico, sujeita ao ingresso num sistema adequado e, face aos factos considerados registáveis, explica se, e como, pode haver lugar à decisão que admita tal ingresso. (Itálico do original).

Outro ponto que chama atenção, quando se discute o Direito Registral, é o que gira em torno da autonomia desse ramo do Direito frente aos demais. Semelhantemente a outros segmentos, tais como o Direito Ambiental, o Direito Sanitário, o Direito Digital, dentre outros, o Direito Registral, nos últimos anos, vem se desenvolvendo como ramo autônomo, a partir da necessidade dos operadores do

⁵⁴ A Constituição Brasileira de 1988, em seu artigo 5º, *caput*, e incisos XXII e XXIII, considera o direito à propriedade como um direito fundamental.

Direito de darem subsídios teóricos e práticos voltados à resolução de questões do cotidiano dos cidadãos. Não há como negar que o Direito Registral está presente no dia a dia dos cidadãos, seja na esfera do Registro Civil, do Registro Comercial ou mesmo do Registro Predial. As diversas e complexas questões desses ramos do Direito levaram e levam diversos operadores a se debruçarem em estudos voltados a organizar esse importante segmento.

Diante dessa diversidade e complexidade das questões atinentes ao Direito Registral, não havia mais lógica em segregar esse ramo do Direito, limitando-o a um apêndice do Direito Civil, como se observou no passado.

Hoje, o Direito Registral é visto, progressivamente, como ramo autônomo, em razão de sua natureza mista, que envolve questões de Direito Público e Privado, notadamente relacionados à publicidade registral, que atinge desde questões afetas aos direitos da personalidade até questões de direito de propriedade. Para J. A. Mouteira Guerreiro (2014, p. 418), “[...] a diversidade de situações jurídicas e os peculiares aspectos técnicos com que lida o direito registral constituem motivos bastantes para defender a sua autonomia face aos outros ramos de direito [...]”.

Nesse sentido, a autonomia desse ramo do Direito é fato que se mostra cada vez mais necessário e fundamental para o aprimoramento das relações sociais e jurídicas atinentes ao direito da personalidade, aos direitos do comércio e aos direitos de propriedade imobiliária.

2.1.2.1 Evolução histórica do Registro Predial em Portugal

A doutrina portuguesa ressalta o desenvolvimento do Registro Predial atrelado à ideia de publicidade registral, em especial acerca da oposição de encargos sobre os prédios, com destaque à instituição das hipotecas.

Em Portugal, as disposições sobre registros surgiram com as Ordenações Manuelinas, com as Ordenações Filipinas⁵⁵ e com as Ordenações Afonsinas (D.

⁵⁵ “Quanto às primeiras citadas encontram-se no Livro II, Título 31, no Livro III, Título 77 e no Livro IV, Título 33 e quanto às Filipinas no Livro II, Título 52, Livro III, Título 84 e Livro IV, Títulos 3, 9, e 10 (*apud* ANTONIO A. FERREIRA DE MELLO. ‘Comentário Crítico Explicativo à Lei Hypothecária Portuguesa’, pp. 67-68. Esse autor aplaude essa legislação e realça, a nosso ver pertinentemente, ‘a importância da propriedade territorial, que assim influi nos indivíduos, nos estados, e em todas as relações sociais, deve merecer a primeira atenção dos poderes públicos, e os cuidados de todos’ (v. p. 18). Indica ainda várias leis ao tempo vigentes que se referem ao registro da propriedade”. (GUERREIRO, 2014, p. 422).

Afonso IV). Todas essas leis não conseguiram efetivamente organizar o serviço registral no tocante às hipotecas, o que, à época, era a grande preocupação do setor.

O primeiro avanço significativo que houve em termos de Registro Predial ocorreu com o Decreto de 1836, em que se instituiu o Registro de Hipotecas. Referido Decreto estipulava que tais registros tinham validade por apenas 10 anos, necessitando de constante renovação. Entre 1836 e 1863, alguns diplomas foram editados com vistas a regulamentar o setor, sendo que, em 1º de julho de 1863, foi publicada a primeira Lei Hipotecária, tendo sido definitivamente considerado o início do sistema registral predial português.

A natureza constitutiva do Registro Hipotecário foi fixada com a Lei de 1863, na qual se ressalta que a eficácia do ato se dá com o registro e não apenas com a fixação de data do documento⁵⁶.

Destaca-se como legislação importante dessa época: a) o Código de Seabra, que, embora tenha alargado o rol de possibilidades de registros, retirou o efeito constitutivo dos registros, atribuindo-lhes o efeito declaratório, ou seja, nas palavras de J. A. Mouteira Guerreiro (2014, p. 423), “[...] simples condição de oponibilidade ou de eficácia do ato relativamente a terceiros [...]”; b) o Decreto de 18/12/1869, que criou as conservatórias do Registro Predial, cujo Regulamento de 28/4/1870 trouxe o princípio da presunção relativa de verdade (presunção *juris tantum*). Tal Regulamento sofreu diversas alterações até a publicação do Regulamento de 20/1/1898, cujos princípios, em sua maioria, vigoram até a atualidade; c) na sequência, em 1922, criou-se a obrigatoriedade de existência de uma conservatória por comarca (Decreto n.º 8437 de 21/10/1922); d) em 1928, surgiu o primeiro Código do Registro Predial (Decreto n.º 15113 de 31/03/1928), que sofreu alteração no mesmo ano a partir do Decreto n.º 15986 de 29/09/1928; e) em 1929, surgiu o novo Código Predial de 04/07/1929, que perdurou até o ano de 1959 (GUERREIRO, 2014).

Para J. A. Mouteira Guerreiro (2014), o Código Predial de 1959, instituído pelo Decreto-Lei n.º 42565/1959 de 08/10, trouxe grandes avanços em termos registrários, dentre eles: efeito constitutivo das hipotecas contratuais; entrada em vigor do princípio

⁵⁶ Segundo J. A. Mouteira Guerreiro (2014, p. 423), “Ficaram consagrados nesta lei de 1863 (que, como se reconheceu, foi quase uma cópia da Lei Hipotecária espanhola de 1861) alguns princípios atualmente considerados essenciais, como os da publicidade, da especialidade e da prioridade e, sinal evidente do **valor** já na altura **atribuído à inscrição registral**, ela **tinha efeito constitutivo** e era a data *do registro* e não já a do título que fixava a antiguidade do ato (art. 42.º, §1.º).” (Grifos nossos).

do trato sucessivo; permissibilidade do processo de justificação judicial para reatamento do trato sucessivo; dentre outros.

Entretanto, a reformulação do Código Civil exigiu mudanças no Código de Registro Predial, que foi reformulado por meio do Decreto-Lei n.º 47611/1967 de 28/03, e sofreu nova alteração em 12/06/1969, por meio do Decreto-Lei n.º 49053. Esse Código começou a sofrer alterações devido à remodelação do sistema de registro, que foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 305/1983 de 29/06. Entretanto, deve-se destacar que este Decreto nunca entrou em vigor, ante a ausência da portaria reguladora. Caso tivesse entrado em vigor em 1983, os avanços seriam significativos à época, com a intenção de modernizar o sistema registral com novos suportes documentais (fichas de registros), valorização da fé-pública registral, desformalização do pedido, coordenação dos serviços cadastrais e fiscais, adequação do princípio da prioridade e outras ações que significariam avanços técnico-jurídicos para o sistema de Registro Predial (GUERREIRO, 2014).

Diante das dificuldades de se adequar a realidade do sistema registral existente às novas exigências postas pelo Decreto-Lei n.º 305/1983 de 29/06, optou-se politicamente pela não edição da Portaria que o regulamentaria, uma vez que eram grandes as dificuldades técnicas para enfrentar o problema.

Ato contínuo, optou-se pela elaboração de um novo Código de Registro Predial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 224/1984 de 06/07, sendo este o vigente com as subsequentes alterações, com destaque para a mais recente e significativa, de 04/07/2008, por meio do Decreto-Lei n.º 116/2008.

Ao discutir o novo Código de Registro Predial, J. A. Mouteira Guerreiro (2014, p. 426) acrescenta que “O atual Código manteve e aperfeiçoou muitos dos princípios que ao longo da evolução histórico-legislativa foram sendo introduzidos e melhorados e também criou um de fundamental importância: o da *legitimação dispositiva*”. Cabe lembrar que o atual Código introduziu significativas mudanças práticas voltadas à simplificação do procedimento de registro, em especial a adoção do sistema de fichas, a facilitação do pedido de registro (simples requisição), dentre outras que serão discutidas adiante.

2.1.2.2 Sistema português de Registro Predial

O sistema português de Registro Predial organiza-se sobre o *sistema de fólio ou base real*, cuja unidade estruturante é o *prédio*, estrutura dotada de realidade objetiva, distinta dos sujeitos titulares de direitos sobre a coisa. Há nesse sistema uma nítida divisão que faz com que o prédio absorva todos os direitos e obrigações inerentes ao imóvel. A base real, o *prédio*, é o suporte para a organização do sistema.

Questiona-se, então, o que seria prédio para o sistema jurídico português, isto é, qual a definição para essa importante estrutura do sistema registral predial. Inicialmente cabe lembrar que não há, na doutrina, unanimidade em relação à referida definição, havendo divergência em relação ao conceito estabelecido de prédio na legislação civil e fiscal.

O Código Civil português – Decreto-Lei n.º 47344/66 – em seu artigo 204.^o⁵⁷, ao definir o que são bens imóveis, traz uma segmentação, delimitando separadamente cada bem considerado imóvel. Dessa forma, estabeleceu-se uma segmentação lógica ao separar os prédios, das águas, das árvores, dentre outros. Tal segmentação posta no Código Civil é criticada por parte da doutrina, a exemplo de J. de Seabra Lopes⁵⁸, o qual entende que o conceito de prédio é mais amplo, coadunando-se com as regras

⁵⁷ Artigo 204.º - Código Civil

(Coisas imóveis)

“1. São coisas imóveis:

- a) Os prédios rústicos e urbanos;
- b) As águas;
- c) As árvores, os arbustos e os frutos naturais, enquanto estiverem ligados ao solo;
- d) Os direitos inerentes aos imóveis mencionados nas alíneas anteriores;
- e) As partes integrantes dos prédios rústicos e urbanos.

2. Entende-se por **prédio rústico** uma parte delimitada do solo e as construções nele existentes que não tenham autonomia económica, e por **prédio urbano** qualquer edifício incorporado no solo, com os terrenos que lhe sirvam de logradouro.

3. É parte integrante toda a coisa móvel ligada materialmente ao prédio com carácter de permanência.” (Grifos nossos).

⁵⁸ LOPES, J. de Seabra (2011, p. 324-325).

postas pela legislação fiscal⁵⁹ e pela regulamentação cadastral⁶⁰. Sobre a discussão que envolve o conceito de prédio⁶¹, J. de Seabra Lopes (2011, p. 323) aponta que

[...] a descrição do prédio em registo predial tem por fim, segundo o art. 79º, a identificação física, económica e fiscal: não é possível traçar adequadamente a identificação física e económica de um prédio sem nele incluir a menção de águas, plantações e partes integrantes que assumam importância física e económica relevante, o que é dizer, sem incluir no conceito de prédio realidades que a lei civil considera distintas dele. (LOPES, 2011, p. 323).

J. de Seabra Lopes (2011, p. 324) afirma que, para efeito de Registro Predial, o “conceito de prédio é, não o da lei civil, mas sim similar ao da lei fiscal e da regulamentação cadastral: ou seja, para efeitos de registo, prédio e coisas imóveis são conceitos com idêntica abrangência”. Para o autor, na lei civil, o conceito de coisas imóveis não é o mesmo do conceito de prédio; daí se concluir que o Código de Registro Predial, pautado pela segurança do comércio imobiliário, em função da situação jurídica dos prédios, afasta-se do conceito de prédio tradicional do diploma civil, por razões ligadas ao próprio Direito Registral. Desse modo, J. de Seabra Lopes (2011, p. 324) ressalta que “[...] prédio, para efeitos de registo, é uma parte delimitada do solo, juridicamente autónoma, com as construções, águas, plantações e partes integrantes nele existentes”.

⁵⁹ Art. 2º, n.º 1, do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI) define prédio como sendo “toda a fracção de território, abrangendo as águas, plantações, edifícios e construções de qualquer natureza nela incorporados ou assentes com carácter de permanência, desde que faça parte do património de uma pessoa singular ou colectiva e, em circunstâncias normais, tenha valor económico, bem como as águas, plantações edifícios ou construções nas circunstâncias anteriores, datados de autonomia económica em relação ao terreno onde se encontrem implantados, embora situados numa fracção de território que constitua parte integrante e um património diverso ou não tenha natureza patrimonial.”

⁶⁰ Art. 1º, n.º 1, “b”, do Regulamento do Cadastro Predial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 172/95, de 18/07, que define prédio como sendo: “uma parte delimitada do solo juridicamente autónoma, abrangendo as águas, plantações e construções de qualquer natureza nela existentes ou assentes com carácter de permanência, e, bem assim, cada fracção autónoma no regime de propriedade horizontal.”

⁶¹ Para J. de Seabra Lopes (2011, p. 322), em que “Pese a consideração devida às opiniões que entendem o conceito de prédio, *para efeitos de registo*, como sendo o resultado da lei civil, tal entendimento está longe de ser líquido: de facto o art. 1º, do Código do Registro Predial é explícito ao definir como seu objeto a publicidade da situação jurídica dos prédios, não em abstracto, mas sim com a finalidade declarada da *segurança do comércio jurídico imobiliário*. Ora, o comércio jurídico imobiliário abrange todas as coisas imóveis – era esta de resto a expressão usada no Código de 1967 –, ou seja, também, na terminologia do Código Civil, além dos prédios, as águas – no caso apenas as águas particulares, desde que com autonomia económica –, as plantações e as partes integrantes dos prédios.”

Em sentido diametralmente oposto, J. A. Mouteira Guerreiro (2014, p. 448) expõe: “[...] Como se sabe, há diferenças entre os conceitos civil e fiscal, mas o direito registal adota em princípio o conceito civil”. Segundo referido autor, o conceito civil encontra-se desajustado da realidade, em relação ao conceito de prédio urbano.

Na tentativa de apresentar uma definição de prédio urbano, J. A. Mouteira Guerreiro (2014, p. 450), atualmente, postula que “prédio urbano é o constituído por uma determinada volumetria edificada ou edificável, e terreno afeto, que possa ser objeto de relações jurídicas e que tenha autonomia física e jurídica”.

A definição de prédio tem fundamental importância dentro do sistema de Registro Predial, pois todas as ações relacionadas à segurança do comércio imobiliário são garantidas a partir do ingresso no Registro Predial, sendo que suas subseqüentes publicidade e eficácia perante terceiros têm por base legal essa definição.

Contudo, mesmo diante desse conflito de posicionamentos, que ora aponta a definição de prédio tendente à aproximação da legislação fiscal, ora apresenta-a mais afinada com a legislação civil, o que se verifica *prima facie*, e com a devida vênua aos dois grandes doutrinadores citados, é que não se vislumbra conflito no que postula o item 2, do artigo 204.º, do Código Civil, com as demais normas fiscais e de regulamentação predial aludidas, visto que, de acordo com o próprio artigo 204.º, em seu item 2, há definição de prédio, diferenciando-o em prédio rústico e urbano, como se pode observar:

2. Entende-se por **prédio rústico** uma parte delimitada do solo e as construções nele existentes que não tenham autonomia económica, e por **prédio urbano** qualquer edifício incorporado no solo, com os terrenos que lhe sirvam de logradouro.

Assim, não se vislumbra que a definição de bem imóvel, ao apresentar a segmentação posta pelo Código Civil português no n.º 1 do artigo 204.º, possa prejudicar o conceito de prédio, pois o que se quis demonstrar no referido artigo 204.º é que *todo prédio é considerado bem imóvel, mas nem todo bem imóvel pode ser caracterizado como prédio*. Assim, a água – curso d’água – isoladamente não pode ser considerada prédio, embora seja considerada bem imóvel; as árvores, isoladamente, não podem ser tidas como prédios, mas são bem imóveis, nos termos do artigo 204.º, dentre outros exemplos possíveis.

Tal posicionamento é reforçado, no item 2, ao destacar que o *prédio rústico* é uma *parte delimitada do solo* e as construções nele existentes que não tenham autonomia econômica. Nesse sentido, tal definição não apresenta caráter restritivo, visto que, ao se referir à *parte delimitada do solo*, abrangem-se as águas, as árvores, as plantações, os edifícios, as construções, dentre outros. Acerca desses últimos, ressalta-se a expressão desde que “não tenham autonomia econômica”, uma vez que são da natureza física do solo tais elementos e, caso existentes, não há como descrever uma área/solo que contenha um curso d’água, suprimindo essa realidade física da estrutura elementar desse objeto que será levado a registro/averbação. Nessa perspectiva, em um primeiro momento, acredita-se que a legislação civil não está em contradição com as demais citadas apenas por trazer, na parte inicial, alguns bens que considera imóveis.

Ultrapassada a questão da definição de prédio para a doutrina portuguesa, cabe fazer algumas considerações a respeito do procedimento de registro dos prédios no sistema registral português.

O capítulo II do CRP traz, dos artigos 79.º ao 90.º-A, o procedimento para as descrições, averbamentos e anotações dos prédios no sistema registral português. De acordo com o artigo 79.º⁶², a descrição tem por finalidade a identificação física, econômica e fiscal dos prédios, ou seja, busca-se a individualização dos prédios, como forma de: *organização física*, voltada a estruturar a relação de ocupação do solo pelos prédios; *organização econômica*, pois a individualização e a descrição buscam também garantir a segurança jurídica do comércio imobiliário; e, por fim, de *organização fiscal*, cuja descrição proporcionará o conhecimento por parte do fisco dos legitimados passivos dos tributos devidos aos cofres públicos.

Ainda em relação à descrição, cabe informar que esta é feita de forma narrativa, seguindo as determinações postas pelo artigo 82.º⁶³ do CPR, que destacam uma série

⁶² Artigo 79.º - CRP

Finalidade

“1 - A descrição tem por fim a identificação física, econômica e fiscal dos prédios.

2 - De cada prédio é feita uma descrição distinta.

3 - No seguimento da descrição do prédio são lançadas as inscrições ou as correspondentes cotas de referência.

4 - Sempre que se cancelem ou caduquem as inscrições correspondentes, ou se transfiram os seus efeitos mediante novo registo, as inscrições ou as cotas de referência devem publicitar que a informação deixou de estar em vigor”.

⁶³ Artigo 82.º - CRP

Menções gerais das descrições

“1 - O extrato da descrição deve conter:

de itens, dentre os quais: a) o número de ordem privativo dentro de cada freguesia; b) a natureza rústica, urbana ou mista do prédio; c) a denominação do prédio e a sua situação por referência ao lugar, rua, números de polícia ou confrontações; d) a composição sumária e a área do prédio; e) a situação matricial do prédio expressa pelo artigo de matriz, ou pela menção de omissão.

Ocorre que, diante dos itens exigidos para referida identificação dos prédios em Portugal, há por parte da doutrina críticas ao sistema que não tem a previsão expressa de requisitos técnicos objetivos como a obrigatoriedade do sistema de Geobase (Espanha) e o de Georreferenciamento (Brasil). J. A. Mouteira Guerreiro (2014, p. 447), ao tratar da forma de descrição do sistema português, afirma que

[...] esta forma a descrição é imprecisa (e algo arcaica) e, pelo outro, faltam-lhe outras referências (como algumas que estão previstas em Espanha), designadamente as gráficas e geo-topográficas que permitiram a correta delimitação física do prédio ou, no mínimo, a imposição de ser junta a planta do prédio quando, pela primeira vez, tem de ser descritivo.

Há por parte da doutrina significativa crítica em razão da ausência de unificação de um cadastro nacional predial, o que facilitaria a vida do usuário e auxiliaria na segurança do serviço registral predial.

O sistema português apresenta ainda uma particularidade que o distingue de outros sistemas muito semelhantes, em especial o Brasil, e que está relacionada à admissão do *princípio consensualista* (consensualismo), inscrito no artigo 408.º, n. 1, do Código Civil português. Tal princípio diz que a transmissão da propriedade ocorre com o mero efeito do contrato, ou seja, por esse princípio basta que as partes

-
- a) O número de ordem privativo dentro de cada freguesia, seguido dos algarismos correspondentes à data da apresentação de que depende;
 - b) A natureza rústica, urbana ou mista do prédio;
 - c) A denominação do prédio e a sua situação por referência ao lugar, rua, números de polícia ou confrontações;
 - d) A composição sumária e a área do prédio;
 - e) [Revogada];
 - f) A situação matricial do prédio expressa pelo artigo de matriz, definitivo ou provisório, ou pela menção de estar omisso.

2 - Na descrição genérica de prédio ou prédios em regime de propriedade horizontal é mencionada a série das letras correspondentes às frações e na de empreendimento turístico classificado para fins turísticos esta circunstância, bem como as letras correspondentes às unidades de alojamento, quando existam.

3 - Na descrição de prédio resultante de anexação ou desanexação de outros são mencionados os números das respetivas descrições”.

formalizem a intenção do negócio jurídico para que esse opere seus efeitos, independentemente do registro. Segundo Mónica Jardim (2013, p. 412),

[...] este princípio, na sua rigorosa acepção técnico-jurídica em matéria de Direito das Coisas, significa que, nos direitos reais convencionais estabelecidos, para a produção do efeito real, regra geral, basta, ou é condição suficiente, um título – o qual por força do princípio da causalidade, há-de-existir ser válido e procedente –, sendo desnecessário um modo. [...] O contrato que é fonte de feitos obrigacionais é a própria fonte dos efeitos reais.

Por isso, [...] em Portugal, vigora o sistema do título. Assim, para que o direito real se constitua, transmita, modifique ou extinga – salvaguardadas as exceções previstas na lei (crf. A arte final do n. 1 do art. 408º do Código Civil) – é apenas necessário e suficiente um título, sendo desnecessário um acto pelo qual se realize, ou produza, efetivamente, o efeito real: *modus acquirendi*. Foi precisamente isso que o legislador pretendeu dizer ao estatuir que o efeito real se produz por *mero* efeito do contrato. (Grifos nossos).

Tal princípio é amplamente criticado por parte da doutrina, a qual afirma que o Registro Predial português apresenta uma natureza mista ou híbrida, sendo constitutivo (casos de hipoteca – art. 4.º, n. 2, do CRP), declaratório (regra geral) ou quase constitutivo⁶⁴ (inscrição de loteamento, dentre outros)⁶⁵.

De forma geral, pode-se afirmar que, em regra, o efeito do Registro Predial em Portugal é declaratório, com vistas a oportunizar publicidade *erga omnes*. Entretanto,

⁶⁴ “É o que me parece que ocorre com a inscrição de loteamento e, em certo sentido, com a da propriedade horizontal (*ex vi* do disposto no art. 62.º, n.º1, do CN). Não entendendo que a mera ‘autorização’ (ou licenciamento) para se lotear determine *ipso jure* que a autonomização do(s) prédio(s) fique cabalmente feita. Discordamos, a este respeito, da interpretação literal do preceituado na ‘Lei do Loteamento’. Existir ‘autorização’ para lotear não significa que ela se *concretize*. Aliás, há muitos loteamentos licenciados que nunca foram feitos (nomeadamente porque se desistiu desse empreendimento). Por outro lado, não será simples ‘situação de facto’ de se fazerem muros ou divisórias que determina juridicamente tal autonomização. A autonomização é *jurídica* e só se efetiva e se consuma com a abertura, no registo, das descrições de cada um dos lotes. [...]” (GUERREIRO, 2014, p. 440).

⁶⁵ Em relação aos efeitos do Registro Predial em Portugal, J. A. Mouteira Guerreiro (2014, p. 440) afirma: “Diz-se ainda que o registo não é constitutivo, ‘excetuando-se’ nos termos do art. 4.º, n.º 2, do C.R.P. a *hipoteca* cuja eficácia entre as próprias partes depende da realização do registo. E isto é, habitualmente repetido à saciedade.

Contudo, ao que se afigura, e como adiante diremos ao focar o tema dos princípios do registo entre nós vigentes, não é *apenas* nesta hipótese que o registo é constitutivo – e mesmo este já se deve considerar um caso ‘determinante’ e não uma exceção em sentido técnico-jurídico, como erroneamente inculca o art. 4.º, n.º 2, do C.R.P –, visto que há mais casos em que o é. Por outro lado, há ainda circunstâncias várias em que se me afigura haver um efeito que poderíamos designar como *quase constitutivo*.

Deste modo (como em várias oportunidades temos referido), parece-nos que o sistema registral português é o de um ‘*tercium genus*’ (ou se se quiser, é um sistema ‘híbrido’), visto que, apesar de predominantemente declarativo, não se pode, com verdade, dizer (*tour-court*) que é apenas declarativo, uma vez que, sendo-o nuns casos noutros (como alguns supracitados), é manifesta e legalmente constitutivo.”

como bem ressaltado pela doutrina, esse não é o único efeito, havendo casos em que o registro garante o efeito constitutivo, como no exemplo das hipotecas, ou quase constitutivo, nos casos das inscrições de loteamento, dentre outros.

Mónica Jardim (2014, p. 236), a esse respeito, leciona que

[...] o **Registo não é, em regra**, condição necessária nem suficiente para alterar a situação jurídico-real existente. Ou seja, **não assume um papel constitutivo**.

Mas, estando os correspondentes factos aquisitivos sujeitos a Registo, só vêm a sua oponibilidade erga omnes – adquirida à margem do Registo – consolidada, definitivamente, perante certos e determinados “terceiros”, após a respectiva inscrição registal, obtida com prioridade.

De facto, segundo o n. 1 do art. 5.º do Código de Registo Predial: **“Os factos sujeitos a Registo só produzem efeitos contra terceiros depois da data do respectivo Registo.”**

Portanto, **na falta de Registo**, o titular do direito real, naturalmente eficaz *erga omnes*, não consolida tal eficácia, por isso **corre o risco de ver constituída e registada a favor de outrem uma situação jurídica incompatível** com a emergente do seu negócio e sobre ela prevalecente.

Em resumo, **o assento registal assume, em geral, uma função consolidativa**: visa **consolidar a oponibilidade erga omnes** perante certos e determinados terceiros. (Grifos nossos).

Cabe ainda indicar que, de acordo com o Código de Registro Predial português, estão sujeitos a registros os fatos e ações constantes dos artigos 2.º⁶⁶

⁶⁶ Artigo 2.º - CRP

Factos sujeitos a registo

“1 - Estão sujeitos a registo:

- a) Os factos jurídicos que determinem a constituição, o reconhecimento, a aquisição ou a modificação dos direitos de propriedade, usufruto, uso e habitação, superfície ou servidão;
- b) Os factos jurídicos que determinem a constituição ou a modificação da propriedade horizontal e do direito de habitação periódica;
- c) Os factos jurídicos confirmativos de convenções anuláveis ou resolúveis que tenham por objeto os direitos mencionados na alínea a);
- d) As operações de transformação fundiária resultantes de loteamento, de estruturação de compropriedade e de parcelamento, bem como as respetivas alterações;
- e) A mera posse;
- f) A promessa de alienação ou oneração, os pactos de preferência e a disposição testamentária de preferência, se lhes tiver sido atribuída eficácia real, bem como a cessão da posição contratual emergente desses factos;
- g) A cessão de bens aos credores;
- h) A hipoteca, a sua cessão ou modificação, a cessão do grau de prioridade do respetivo registo e a consignação de rendimentos;
- i) A transmissão de créditos garantidos por hipoteca ou consignação de rendimentos, quando importe transmissão de garantia;
- j) A afetação de imóveis ao caucionamento das reservas técnicas das companhias de seguros, bem como ao caucionamento da responsabilidade das entidades patronais;
- l) A locação financeira e as suas transmissões;
- m) O arrendamento por mais de seis anos e as suas transmissões ou sublocações, excetuado o arrendamento rural;
- n) A penhora e a declaração de insolvência;
- o) O penhor, a penhora, o arresto e o arrolamento de créditos garantidos por hipoteca ou consignação de rendimentos e quaisquer outros atos ou providências que incidam sobre os mesmos créditos;

e 3.^{o67} do Código. Da leitura dos dispositivos constantes nos referidos artigos, não se vislumbra de forma expressa a possibilidade de averbações ambientais no Registro Predial, muito embora haja factibilidade teórica, acadêmica e normativa *lato sensu*, como no caso dessas normas mundiais e europeias que priorizam a informação ambiental, bem como através da observação paradigmática brasileira, cujo estudo faz-se em conjunto com a portuguesa. Deve-se reconhecer que há, também, dificuldades operacionais sob o ponto de vista normativo interno, pois não há, expressamente, dispositivos, no Ordenamento português e especificamente no Código de Registro Predial, que admitam o registro e/ou averbação dessas condicionantes/implicação/limitações ambientais de forma expressa. Esse certamente será um movimento a ser fomentado pelos operadores do Direito ligados às causas ambientais e pelos conservadores que, reconhecendo a importância do Registro Predial na proteção do ambiente, deverão propor alteração legislativa, fomentar a discussão doutrinária, e buscar posição jurisprudencial que valorize a ampla publicidade ambiental nos Registros Prediais.

-
- p) A constituição do apanágio e as suas alterações;
 - q) O ónus de eventual redução das doações sujeitas a colação;
 - r) O ónus de casa de renda limitada ou de renda económica sobre os prédios assim classificados;
 - s) O ónus de pagamento das anuidades previstas nos casos de obras de fomento agrícola;
 - t) A renúncia à indemnização, em caso de eventual expropriação, pelo aumento do valor resultante de obras realizadas em imóveis situados nas zonas marginais das estradas nacionais ou abrangidos por planos de melhoramentos municipais;
 - u) Quaisquer outras restrições ao direito de propriedade, quaisquer outros encargos e quaisquer outros factos sujeitos por lei a registo;
 - v) A concessão em bens do domínio público e as suas transmissões, quando sobre o direito concedido se pretenda registar hipoteca;
 - x) Os factos jurídicos que importem a extinção de direitos, ónus ou encargos registados;
 - z) O título constitutivo do empreendimento turístico e suas alterações.
- 2 - O disposto na alínea a) do número anterior não abrange a comunicabilidade de bens resultante do regime matrimonial”.

⁶⁷ Artigo 3.^o - CRP

Ações, decisões, procedimentos e providências sujeitos a registo

“1 - Estão igualmente sujeitos a registo:

- a) As ações que tenham por fim, principal ou acessório, o reconhecimento, a constituição, a modificação ou a extinção de algum dos direitos referidos no artigo anterior, bem como as ações de impugnação pauliana;
- b) As ações que tenham por fim, principal ou acessório, a reforma, a declaração de nulidade ou a anulação de um registo ou do seu cancelamento;
- c) As decisões finais das ações referidas nas alíneas anteriores, logo que transitem em julgado;
- d) Os procedimentos que tenham por fim o decretamento do arresto e do arrolamento, bem como de quaisquer outras providências que afetem a livre disposição de bens;
- e) As providências decretadas nos procedimentos referidos na alínea anterior.

2 - [Revogado].

3 - [Revogado].

2.2 AVERBAÇÃO AMBIENTAL NO DIREITO PORTUGUÊS E EUROPEU

Os registros públicos têm entre suas finalidades a importante função de garantir a *segurança jurídica*, sendo que esta se caracteriza pela estabilização das relações sociais, garantidas pelos efeitos em relação às partes, em relação a terceiros, e em razão da própria publicidade *erga omnes*.

A estabilidade e a segurança jurídica das relações sociais devem ser as mais amplas possíveis, não se justificando, na atualidade, que questões do meio ambiente fiquem fora dessa esfera de observação por parte da sociedade.

A estruturação de um *sistema de registro público que incorpore as informações ambientais* faz-se necessária para que se possa garantir qualidade de vida à população, por meio do acesso à informação e da participação nas decisões ambientais. Corroborando esse entendimento, Madalena Teixeira (2016), em um ensaio que analisa a relação entre direito ao ambiente e o Registro Predial, chama atenção aos supostos pontos de conflito entre o direito de propriedade e a proteção do ambiente, assentando que, com base na função social da propriedade, pode-se afirmar a necessidade de integração entre as informações ambientais e o Registro Predial. A par desse entendimento, afirma ainda que

Perante um *mercado* globalizado e num contexto de redução de custos é ostensiva a valia de um **efeito multiplicador de informação que só o registo está em condições de produzir através dos seus suportes**, da relação direta que estabelece com os cidadãos e as empresas, e do nível de desenvolvimento tecnológico que apresenta no tratamento e na divulgação da informação. [...]

Ao registo predial não deve, portanto, ser indiferente a condição natural do solo ou o seu valor ecológico, a inserção do prédio em área protegida, a certificação da sua vocação para a exploração agrícola, as características ecológicas específicas que lhe estão reconhecidas, a sua importância paisagística e o vínculo de preservação que lhe está associado.

Ainda que estas características possam ser recolhidas, de forma unitária ou de forma fragmentada, a partir de outros suportes, **ao Registo Predial, enquanto sistema que organiza em torno do prédio e encontra no direito de propriedade (direito máximo e paradigmático) o seu eixo, interessa reunir uma informação tempestiva, verdadeira e abrangente das condições atinentes ao seu objeto mediato, porquanto também desta forma prossegue o valor de segurança e de certeza do direito que o inspira**; também, assim, concorre no sentido da estabilidade da vida social e das expectativas em que cada um assenta as suas decisões e os seus planos de vida (TEIXEIRA, 2016, p. 15). (Grifos nossos).

A esse respeito, cabe lembrar que os registros públicos, hoje, representam a parcela do Estado mais próxima da sociedade. Por isso, há a possibilidade de se aproveitar essa estrutura registral pública, consolidada e amplamente dispersa no país, portanto, próxima do cidadão, para que nela ingressem documentos e títulos voltados a garantir a preservação ambiental.

Na atualidade, em Portugal, o Decreto-Lei n.º 224/2007 chama atenção ao buscar a implementação de um sistema de informação predial que condense, de forma sistemática, a realidade factual da propriedade imobiliária com o Registro Predial, as inscrições matriciais e as informações cadastrais. No geral, referido Decreto-Lei cria um Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral – SINERGIC –, que visa a

[...] o conhecimento dos limites da titularidade da propriedade e das respetivas vicitudes, por via da articulação entre as informações cadastrais, do registo predial e fiscais, **constitui um instrumento indispensável à execução das políticas públicas de ordenamento do território** e das demais políticas públicas sectoriais com impacte territorial, **designadamente no domínio do ambiente e da preservação dos recursos naturais, da agricultura e florestas**, das obras públicas e demais infra-estruturas, constituindo, também, **um instrumento de regulação do mercado imobiliário e de repartição das mais-valias fundiárias**. (Grifos nossos).

A análise do Decreto-Lei n.º 224/2007 revela, entretanto, que se poderia ter atribuído maior destaque ao Registo Predial, principalmente em relação à tarefa de divulgação da informação relativa à propriedade imobiliária.

Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes (2012, p. 110), ao abordarem o Direito do Urbanismo e Desmaterialização, mostram que avanços têm sido alcançados nos últimos anos a partir da formulação de base de dados digitais do ordenamento do território. Entretanto, destacam que, ainda assim, há grande dificuldade para se “proceder a um adequado levantamento da situação física e jurídica abrangida e (alterada) pelos instrumentos de planeamento”. Tal motivo deve-se ao fato de que sempre se deve admitir que as peças produzidas possam não corresponder efetivamente à realidade fundiária. Desse modo, as autoras postulam que

É notório, por isso, para todos os que trabalham com o direito do urbanismo, que os planos continuam a ser construídos sobre bases parcelares, complexas e dinâmicas e que elas próprias não fundam certezas sobre a realidade predial. Por isso nunca poderá exigir-se aos instrumentos de planeamento aquilo que não se pode retirar das bases em que o mesmo

assenta, *máxime* o registo predial. (Itálico do original). (OLIVEIRA; LOPES, 2012, p. 111).

A discussão travada acima vem reforçar a necessidade de se integrarem, cada vez mais, as políticas de ordenamento do solo e meio ambientais com o setor registral, pois somente o Registro Predial ou Imobiliário tem a capacidade e vocação para fornecer bases seguras à organização fundiária.

A participação efetiva das conservatórias de Registro Predial nas políticas de ordenamento do solo e de meio ambiente abre caminho para diversas possibilidades, que surgem a partir do alargamento e da maior completude de informações relativas à organização fundiária e ao meio ambiente, garantindo certamente maior segurança jurídica ao tráfego imobiliário, além de servir de base referencial a políticas públicas setoriais do meio ambiente e do território.

O Decreto-Lei n.º 224/2007 destaca em seu artigo 2.º, “b”, que tem como objetivo “unificar, num único sistema de informação, os conteúdos cadastrais existentes e a produzir”. Aqui, vislumbra-se a gênese do princípio da concentração, que pode ser facilmente transportado para o Registro Predial, contribuindo, sobremaneira, para a completude das informações relacionadas à propriedade imobiliária, dentre elas as informações ambientais. Cabe, contudo, ressaltar que não há previsão em Portugal de legislação que expressamente contemple a possibilidade do ingresso, no Registro Predial, das averbações ambientais.

Por outro lado, na Espanha, chama atenção a legislação que estabelece, expressamente, por meio do Real Decreto n.º 9/2005, de 14 de janeiro – o qual trata das atividades potencialmente poluidoras do solo –, na disposição do artigo 8.º, a competência do Registro Imobiliário como responsável pela publicidade registral dos solos contaminados. Essa talvez seja a previsão legal mais objetiva, em se tratando das averbações ambientais na União Europeia.

De forma geral, a análise do Ordenamento Jurídico português revela que o tema afeto às averbações ambientais ainda é novo no contexto português, sendo recente o despertar da doutrina para a temática que coloca o Registro Predial como ferramenta de proteção do ambiente. Por outro lado, como visto acima, a Espanha possui papel de vanguarda ao apresentar legislação específica sobre um dos fatos averbáveis, qual seja a contaminação do solo, e por possuir significativa doutrina especializada.

Ainda em relação à Europa, deve-se lembrar que diversas convenções e acordos foram celebrados com o fim de se buscar o acompanhamento das ações humanas sobre o meio ambiente. Dentre esses documentos, podem-se destacar: 1) Convenção sobre a Poluição Atmosférica Transfronteiriça a Longa Distância – CLRTAR⁶⁸; 2) Convenção sobre Avaliação dos Impactos Ambientais num Contexto Transfronteiriço – Convenção de Espoo⁶⁹; 3) Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente – Convenção de Aarhus⁷⁰; 4) Convenção sobre os Efeitos Transfronteiriços de Acidentes Industriais – Convenção ETAI⁷¹. Essas e outras

⁶⁸ **CLRTAP**

“Desde 1979, a Convenção sobre a Poluição Atmosférica Transfronteiriça a Longa Distância da UNECE (Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas) tem como objetivo o desenvolvimento de esforços, pelas Partes, para limitar e reduzir gradualmente a poluição do ar, incluindo a poluição atmosférica transfronteiriça de longo alcance. Nesse sentido, as Partes desenvolvem políticas e estratégias para combater as emissões de poluentes para o ar, através da troca de informação, investigação e monitorização. A Convenção foi complementada por oito protocolos que identificam medidas específicas a serem tomadas pelas Partes para reduzir as emissões de poluentes atmosféricos.” (AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE. *CLRTAP*. Disponível em: <http://www.apambiente.pt/_zdata/Politicassuntos%20Internacionais/CLRTAP_UNECE_Im.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2015.).

⁶⁹ **Convenção de Espoo**

“A Convenção sobre Avaliação dos Impactes Ambientais num Contexto Transfronteiriço – Convenção de Espoo foi aprovada em 1991 sob os auspícios Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas (UNECE) e estabelece as obrigações das Partes na avaliação do impacto ambiental de determinadas atividades numa fase inicial de planeamento. Estabelece também a obrigação geral dos Estados de notificação e consulta relativamente a todos os projetos que são suscetíveis de ter um impacto ambiental transfronteiriço significativo.” (AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE. *Convenção de Espoo*. Disponível em: <http://www.apambiente.pt/_zdata/Politicassuntos%20Internacionais/Conveno%20de%20Espoo_Im.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2015.).

⁷⁰ **Convenção de Aarhus e seu Protocolo sobre os PRTRs**

“Informação é poder, e a informação ambiental nas mãos do público permite-lhe desempenhar um papel relevante na formação de um futuro sustentável. Por esta razão, o progresso no desenvolvimento sustentável está diretamente dependente do envolvimento da sociedade civil nos processos de tomada de decisão. O acesso efetivo à informação, a participação do público e o acesso à justiça são essenciais para uma governação transparente e responsável, para melhorar a qualidade das decisões e para reforçar a confiança do público nas instituições governamentais. A Convenção da UNECE sobre o Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente – Convenção de Aarhus e o seu Protocolo de Registo de Emissões e Transferências de Poluentes (PRTR) são os únicos instrumentos internacionais juridicamente vinculativos em matéria de democracia ambiental que colocam o princípio 10 da Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento na prática e estão abertos para adesão a nível global.” (AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE. *Convenção de Aarhus e seu Protocolo sobre os PRTR*. Disponível em: <http://www.apambiente.pt/_zdata/Politicassuntos%20Internacionais/Conveno%20de%20Aarhus.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2015.).

⁷¹ **Convenção ETAI**

A Convenção sobre os Efeitos Transfronteiriços de Acidentes Industriais (ETAI), aprovada em março de 1992, sob os auspícios da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas (UNECE), entrou em vigor em abril de 2000 e foi concebida para proteger as pessoas e o ambiente contra acidentes industriais. A Convenção tem como objetivo prevenir a ocorrência de acidentes, ou reduzir

Convenções, Tratados e Acordos, que serão estudados adiante, servem de fundamento para a ampliação das medidas protetivas do ambiente. Dentre essas medidas, pode-se destacar a instituição das averbações ambientais, as quais começam a surgir no cenário europeu por meio da legislação e da doutrina espanholas, além de parte da doutrina portuguesa.

A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia consagra, no art. 37.^{o72}, a proteção do ambiente, que deve ser realizada atendendo à necessidade de se estabelecer um elevado nível de proteção do ambiente, com políticas voltadas à sua constante melhoria, o que vem, por si só, justificar a aplicabilidade do princípio da obrigação do progresso em matéria do ambiente. Alexandra Aragão (2010) denomina esse princípio como princípio do progresso ecológico, entendido na seara legislativa secundária como aquele que visa à não estagnação legislativa, ou seja, está diretamente relacionado ao dever de rever a legislação existente em matéria de ambiente, quando qualquer condição – política, social, ideológica, econômica, tecnológica, científica ou outra – possa reduzir ou levar ao desaparecimento de qualquer proteção anteriormente estabelecida⁷³.

a sua frequência e gravidade e mitigar os seus efeitos, quando necessário. A Convenção promove também a cooperação ativa internacional entre os países, antes, durante e depois de um acidente industrial. (AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE. *Convenção ETAI*. Disponível em: <http://www.apambiente.pt/_zdata/Políticas/Assuntos%20Internacionais/Conveno%20ETAI_lm.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2015.).

⁷² **Artigo 37.º - CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA**

Proteção do ambiente

“Todas as políticas da União devem integrar um **elevado nível de proteção do ambiente e a melhoria da sua qualidade**, e assegurar-los de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável”. (UNIÃO EUROPEIA. *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*. 2012). (Grifos nossos).

⁷³ Alexandra Aragão (2010), ao discorrer sobre três tipos de condições que devem levar à revisão legislativa, optou por analisar as condições econômicas, tecnológicas e científicas, que, em razão da propriedade com que foram discutidas, merecem ser destacada abaixo:

“[...] A ponderação de **circunstancias económicas** condiciona inegavelmente a proteção ambiental: logo, **uma qualquer melhoria sensível no campo económico ambiental vai favorecer proporcionalmente o campo da proteção ambiental**. É o caso dos apoios financeiros criados especialmente com vista à proteção ambiental, como acontece, na União Europeia, com alguns **fundos de apoio como o ENVIREG, o ALTNER, o LIFE ou o Fundo de Coesão**, mas é também o caso de qualquer melhoria económica (resultante, por exemplo, de uma conjuntura económica mais favorável). Ambos os casos fazem incorrer os **Estados no dever de revisão da legislação com vistas à proteção ambiental acrescida**.

Sendo a **tecnologia** uma **condição importante da proteção ambiental**, o progresso tecnológico tona imperativo, pela cláusula da **Melhor Técnica Disponível (MTD)**, um acréscimo qualitativo da proteção ambiental, sendo que o progresso tecnológico possibilite essa proteção acrescida. [...].

Com a emergência do princípio da precaução, há cerca de vinte anos, a ciência deixou de desempenhar, na política ambiental, um papel tão determinante na fundamentação da proteção ambiental, como até aí desempenhara. Porém, a existência de provas **científicas** do **dano ecológico** continua a ser o critério que permite *passar da adoção voluntária de medidas de precaução de danos prováveis e calculáveis por estimativas para a adoção imperativa de medidas de prevenção*

Cabe ressaltar, ainda, que todos os diplomas que foram objeto de análise formam o suporte normativo fundante, em nível europeu e mundial, para o constante aprimoramento dos instrumentos tendentes a incentivar mecanismos voltados ao incremento de ferramentas aptas a permitir a maior divulgação e publicidade das condicionantes, implicações e limitações ambientais. O objetivo destas é o de garantir maior participação da sociedade no controle da qualidade do ambiente – podendo ser inseridas, aqui, as averbações ambientais ora defendidas.

Notadamente, tais diplomas normativos, ao apontarem o dever amplo de informação das condicionantes ambientais, fazem-no em termos de metadados, ou seja, grande parte desses diplomas estipulam a necessidade de adoção de instrumentos de informação ambiental, como a criação de cadastros, relatórios, pareceres, dentre outros, para a divulgação de dados agrupados sobre a qualidade ambiental de determinada macrorregião. Tal medida garante o conhecimento do aspecto ambiental de grandes áreas, não sendo essas informações individualizadas, sob o ponto de vista das múltiplas propriedades que compõem determinado espaço, mesmo porque essa realidade ambiental individualizada de cada propriedade somente poderia ser compreendida por meio da conjugação de informações imobiliárias contidas nos Registros Prediais.

Nesse sentido, merece destaque a perfeita conjugação entre tais dispositivos normativos, os quais, ao pugnarem pela ampla informação de metadados, de modo análogo, valorizam e fomentam outras formas e ferramentas aptas a promoverem a divulgação ampla e segura da informação ambiental de relevância imobiliária. Aqui, não há como negar o primordial papel das conservatórias de Registro Predial na tarefa de proteção do ambiente.

Por outro lado, se há factibilidade teórica, acadêmica e normativa *lato sensu*, deve-se reconhecer que há também dificuldades operacionais do ponto de vista normativo interno, visto que, como anteriormente mencionado, não há, de forma expressa, dispositivos, no Ordenamento português e especificamente no Código de Registro Predial, que admitam o registro e/ou averbação dessas condicionantes, implicações e limitações ambientais ligadas à propriedade. Esse certamente será um movimento a ser fomentado pelos operadores do Direito ligados às causas ambientais

de danos ambientais certos e determináveis por avaliação. [...]". (ARAGÃO, 2010, p. 60-61). (Grifos nossos).

e pelos conservadores, que, reconhecendo a importância do Registro Predial na proteção do ambiente, deverão propor alteração legislativa, fomentar a discussão doutrinária, e buscar posição jurisprudencial que valorize a ampla publicidade ambiental nos Registros Prediais, mesmo porque há casos paradigmáticos de avanços nesse setor, no Brasil, e forte doutrina espanhola que aponta para esse sentido, como mencionado acima.

Adiante, serão abordadas as principais directivas, convenções, tratados e protocolos da União Europeia e outros acordos mundiais sobre o ambiente, com destaque para a Convenção de Aarhus e seus desdobramentos.

2.3 INFLUÊNCIA DAS DIRECTIVAS, CONVENÇÕES, TRATADOS, PROTOCOLOS DA UNIÃO EUROPEIA E OUTROS ACORDOS MUNDIAIS VOLTADOS À PROTEÇÃO DO AMBIENTE

A complexidade das questões do ambiente na Europa muitas vezes está diretamente relacionada aos estreitos limites geográficos, que acabam por gerar impactos e danos transfronteiriços. Por esse motivo, há crescente preocupação da União Europeia em estabelecer parâmetros cada vez mais objetivos, para que cada Estado membro assumira sua responsabilidade na preservação e manutenção dos aspectos ambientais.

Diante disso, nos últimos anos, diversas ações foram intentadas, buscando sempre a preservação do meio ambiente, com o fim de garantir a qualidade de vida da população desses Estados, o que foi feito por meio de legislação voltada a permitir o acesso e a participação nas informações relacionadas ao ambiente. Desse modo, a União Europeia vem adotando e aplicando uma série de diplomas legais internos e mundiais, que serão vistos a seguir, voltados a garantir a ampliação da informação ambiental e da participação popular em matéria de políticas públicas, com o intuito de garantir melhoria na qualidade de vida.

2.3.1 Convenção de Aarhus e a informação ambiental

A Convenção de Aarhus, que dispõe sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de

ambiente, reconhece que um maior acesso do público à informação sobre ambiente contribui para maior sensibilização da população em relação às questões ambientais, para uma participação mais efetiva do público no processo de tomada de decisão e, finalmente, para um ambiente melhor⁷⁴.

A Convenção da Comissão Econômica para a Europa das Nações Unidas (CEE/ONU) em relação a Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente, denominada de *Convenção de Aarhus*, foi adotada em 25 de junho de 1998, na cidade dinamarquesa de Aarhus, durante a 4ª Conferência Ministerial "Ambiente para a Europa". Referida Convenção entrou em vigor em 30 de outubro de 2001, concluído o processo de ratificação por 16 países membros da CEE/ONU e pela União Europeia, conforme previsto no art. 20.º. Portugal assinou essa Convenção em 1998 e sua ratificação ocorreu em 2003, por meio do Decreto do PR n.º 9/2003, aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 11/2003, de 25 de fevereiro (AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE, s/d).

A Convenção de Aarhus é uma Convenção inovadora, ao estabelecer relações entre os direitos ambientais e os direitos humanos, assumindo que o desenvolvimento sustentável só poderá ser atingido com o envolvimento de todos os cidadãos e dando relevo às interações que devem ser estabelecidas entre o público e as autoridades, nos mais diversos níveis, em um contexto democrático. Ela visa estabelecer um diálogo entre público e privado, com o fim de fixar princípios de responsabilização, transparência e credibilidade que se aplicam aos indivíduos e às instituições (AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE, s/d).

Antes de adentrar nos artigos da Convenção, cabem-se destacar algumas passagens da exposição de motivos que trazem à baila importantes discussões sobre o ambiente, ao afirmarem a necessidade de proteção, preservação e melhoria do

⁷⁴ “[...] Em matéria ambiental, o acesso à informação e a participação dos cidadãos têm beneficiado do impulso determinante da Convenção de Aarhus. Esta convenção, verdadeiro bastão de transparência e abertura, influenciou determinadamente instrumentos jurídicos fundamentais, como a lei de prevenção e controlo integrados da poluição, ou a lei de prevenção de acidentes industriais graves. Ora, um dos fins da Convenção é justamente ‘encorajar uma maior sensibilização do público e a sua participação nas decisões que afetam o ambiente e o desenvolvimento sustentável’. Para efeito, ‘cada parte promoverá a educação e a sensibilização do público em matéria de ambiente, em especial no que respeita ao acesso à informação, à participação no processo de tomada de decisões e ao acesso à justiça em matéria do ambiente’. Mais do que um mero instrumento de cidadania ambiental, a Convenção de Aarhus tem sido uma ferramenta crucial na democratização da sociedade. [...]”. (ARAGÃO; OLIVEIRA; CONDE, 2014).

estado do ambiente, buscando assegurar um desenvolvimento sustentável. Nessa exposição de motivos, os Estados membros reconhecem “que a proteção do ambiente é essencial para o bem-estar dos indivíduos e a satisfação dos direitos humanos”. Reconhecem também que “todos os indivíduos têm o direito de viver num ambiente propício à vida, à saúde e bem-estar”, e reforçam a ideia acerca da necessidade de se “proteger e melhorar o ambiente em benefício das gerações presentes e futuras”. Assim, reafirmam o posicionamento acerca da necessidade de melhoria do acesso à informação e da participação pública no processo de tomada de decisões, uma vez que tais medidas aumentam a qualidade das decisões e reforçam a sua aplicação, além de contribuírem para maior sensibilização do público em relação às questões ambientais.

Em todos os parágrafos citados acima, chama atenção a intenção de se reforçar a necessidade de proteção do ambiente, por meio do fomento à divulgação de informações ambientais e da participação popular, com vistas a promover o desenvolvimento sustentável pautado na melhoria da qualidade de vida e saúde da população.

Por isso, a Convenção de Aarhus, em seu artigo 1º⁷⁵, ao trazer a necessidade de contribuição para um ambiente voltado à melhoria da qualidade de vida, busca garantir o *acesso à informação ambiental*, a *participação do público em processos de decisões do ambiente* e o *acesso à justiça ambiental*, com vistas a contribuir para a proteção do direito de todos e das gerações futuras a viver em ambiente propício à saúde e ao bem-estar.

Acerca do *acesso à informação ambiental*, o artigo 4º traz uma série de particularidades que buscam permitir a efetivação do acesso do público às informações ambientais em poder das autoridades públicas. Dentre essas particularidades, o item 1 desse artigo indica que deve o poder público fornecer as cópias dos documentos solicitados, observada a legislação local e o presente artigo, independentemente de declaração de interesse na questão. Isso significa que não é necessário justificativa para que se peça aos órgãos públicos informações sobre o

⁷⁵ Artigo 1º - Convenção de Aarhus

“Com o objectivo de contribuir para a protecção do direito de todos os indivíduos, das gerações presentes e futuras, a viver num ambiente propício à sua saúde e bem-estar, cada Parte **garantirá a concessão dos direitos de acesso à informação, à participação do público no processo de tomada de decisões** e à **justiça no domínio do ambiente**, em conformidade com o disposto na presente Convenção.”

ambiente, sendo a obtenção de tais dados vinculada logicamente ao fato de tais órgãos terem a informação ambiental requerida.

Adiante, vê-se, no número 2, a estipulação de prazo para a prestação de tais informações, que, em regra, é de no máximo um mês, podendo ser prorrogado em caso específicos e justificadamente. Por sua vez, o número 3 traz três possibilidades de recusa para a prestação da informação ambiental por parte do Poder Público, nos casos de: a autoridade pública não estar na posse da informação solicitada; o pedido ser manifestamente despropositado e excessivamente genérico; o pedido dizer respeito a material que ainda esteja em fase final de confecção e comunicação por parte do Poder Público.

Na sequência, o número 4, do referido artigo 4º, traz ainda outras hipóteses de recusa para a prestação da informação ambiental, geralmente ligadas a prejuízos: à confiabilidade dos procedimentos das autoridades públicas, à segurança internacional; à defesa nacional; à segurança pública; ao funcionamento da justiça; à confiabilidade das informações comerciais e industriais; ao direito de propriedade industrial; aos casos de confiabilidade previstos na legislação; aos interesses de terceiros não obrigados a fornecer informações; à dificuldade do ambiente a que se refere a informação ambiental. Deve-se, contudo, registrar que “Os fundamentos de recusas acima referidos devem ser objeto de uma interpretação restritiva, tendo em conta o interesse público defendido pela divulgação e o facto de a informação solicitada ser relativa a emissões para o ambiente”.

Como se nota pela referência dada na parte final do artigo 4º, número 4, a regra é a liberdade na prestação de informações ambientais pelos órgãos públicos, devendo as recusas na sua prestação serem interpretadas de forma restritiva, uma vez que as questões que envolvem o ambiente têm natureza difusa e/ou coletiva, ou seja, a vertente relacionada ao interesse público desses dados ambientais prevalece sobre o interesse dos particulares, somente admitindo-se a limitação da informação ambiental em casos excepcionais.

Em relação à *participação do público nas decisões referentes a atividades específicas*, os artigos 6º, 7º e 8º trazem detalhamento de como se dará a participação do público nesse processo. O público envolvido deve obter a informação de forma adequada, atempada e efetiva, sendo isso na fase inicial de um processo de tomada de decisão em matéria do ambiente, conforme número 2 do artigo 6º.

Nota-se que a Convenção de Aarhus, no tocante à participação, buscou orientar como as partes integrantes da Convenção devem orientar a população para que haja efetivamente a participação, visto que essa participação somente se torna efetiva se consubstanciada em informação e conhecimento adequados sobre matéria a ser discutida. Em função disso, as demais rubricas do artigo 6º têm o zelo de orientar a respeito: das informações e cuidados a serem adotados na fase inicial do processo; da necessidade de fixação de prazos razoáveis para informar o público alvo; da identificação dos envolvidos; da disponibilidade de estudos prévios para análise pelo público participante; da necessidade de se observar, na tomada de decisão, a deliberação obtida pela participação popular; dentre outras.

Ainda em relação à participação do público em planos, programas e ações em matéria de ambiente, o artigo 7º da Convenção traz a formatação básica de como os Estados membros devem organizar a participação do público quando da organização de planos, programas e ações relacionados ao ambiente. A Convenção deixa clara a necessidade de que haja o esforço dos Estados para viabilizarem a participação da população na preparação de ações relativas ao ambiente.

Por fim, quanto à participação, resta ainda a *participação do público durante a preparação de regulamentos de execução e/ou de instrumentos normativos juridicamente vinculativos diretamente aplicáveis*. Essa normativa consta do artigo 8º e indica a necessidade de os Estados promoverem esforços no sentido de fomentarem a participação efetiva da população em fase apropriada, durante a preparação por parte das autoridades públicas de regulamentos e outras normas juridicamente vinculantes.

Cabe, aqui, uma crítica a esse dispositivo, posto que, ao longo do texto da Convenção, buscou-se incentivar a participação popular na tomada de decisões ambientais, com destaque para os artigos 6º, 7º e 8º, e, na contramão desse direcionamento, o artigo 8º, em sua parte final, relativiza essa participação tão propalada nos artigos antecedentes, ao dispor que “O resultado da participação do público será tido em conta *tanto quanto possível*” (Grifos nossos). De certo modo, ao grafar no texto da Convenção a expressão “tanto quanto possível”, permite-se, por via transversa, a relativização do que foi dito anteriormente, ou seja, relativiza-se a efetividade da participação popular na tomada de decisões o que, em determinados casos, admitirá a alegação de impossibilidade de participação amparada nesse trecho

final do artigo 8º. Melhor saída para essa questão da participação popular na tomada de decisões do ambiente é ao menos prever, para casos específicos, de significativo impacto ambiental, a possibilidade de o público efetivamente apresentar seus pontos de vista sobre o assunto e possibilitar a votação de casos complexos com participação paritária de votos entre todos os envolvidos. A democracia participativa deve deixar de ser apenas uma prestação de informações e um discurso acalentador para, efetivamente, ser aplicada na resolução de problemas reais do cotidiano.

Em relação ao *acesso à justiça*, este está previsto no artigo 9º, com a possibilidade de interpor recurso junto aos tribunais, nos casos de não atendimento da solicitação de informações ou de prestação dessas de forma incompleta ou indevida.

Após a análise dos três pilares básicos da Convenção de Aarhus, constata-se que esta apresenta um importante direcionamento em termos de direito à informação ambiental e de participação na tomada de decisões em matéria do ambiente, visto que estabelece relações entre direitos ambientais e direitos humanos, privilegiando os princípios do desenvolvimento sustentável, do direito humano ao meio ambiente sadio, da prevenção e precaução, da transparência, da responsabilização, dentre outros.

Entretanto, mesmo diante desse direcionamento informativo, participativo e democrático, faz-se necessário que as normativas internas dos países membros busquem ferramentas concretas para a efetiva participação, no sentido de que essa participação reflita no desenvolvimento de políticas públicas sólidas, que realmente respeitem os direitos das populações locais em termos de preservação do ambiente, saúde e qualidade de vida.

Na Europa, a referida Convenção mostra-se como grande divisor de águas, ao apontar a necessidade premente dos Estados de fomentarem a divulgação da informação de relevância ambiental⁷⁶. Entretanto, cabe lembrar que, em geral, as informações ambientais que estão à disposição dos órgãos estatais dizem respeito a metadados de regiões ou localidades. Por outro lado, a informação individualizada

⁷⁶ De modo simétrico, a Convenção de Aarhus e a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) vêm organizando encontros voltados a propiciar a ampliação da troca de informações ambientais entre os países da América Latina e Caribe. As tratativas visam ampliar o acesso à informação, a participação e a justiça ambiental no Continente Americano, por meio da aplicabilidade do princípio 10 da Convenção do Rio de 1992. Referida Convenção da CEPAL será abordada no próximo capítulo.

das propriedades é competência das conservatórias de Registro Predial. Dessa forma, as informações individualizadas do solo, com suas delimitações, confrontações, características subjetivas e objetivas, bem como as qualidades e os *deficits* ambientais somente poderiam ser, isoladamente e individualmente, analisados com a utilização do serviço predial como ferramenta para a concentração da informação ambiental de relevância para o imóvel.

Observe a segurança jurídica que a simples adoção da prática de se averbarem as implicações ambientais nos Registros Prediais traria para toda a sociedade, no sentido de ir ao encontro do que dispõe a Convenção de Aarhus. Esse seria um importante canal aberto, próximo, rápido e de fácil acesso da população diretamente interessada na ocorrência ambiental, ao passo que daria robusta segurança jurídica ao comércio imobiliário, pois, a partir dessa medida, adquirentes e demais terceiros não seriam surpreendidos com alguma condicionante, implicação, limitação de fundo ambiental que não tivesse concentrada na matrícula do bem. Como dito anteriormente, há de se reconhecer o importante papel do Registro Predial como ferramenta de proteção do ambiente, frente à sua grande possibilidade de publicizar as ocorrências ambientais ligadas ao imóvel isoladamente.

Corroboram esse entendimento as palavras de José Luis Salazar Máñez (2010, p. 182), ao tratar da informação ambiental. Ressaltando a Convenção de Aarhus, referido autor postula que

Com base nos estudos e informativos realizados pela União Europeia, **uma das instituições mais adequadas para ter acesso e facilitar a disseminação da informação ambiental aos cidadãos é a dos Registros da Propriedade e Mercantis, que garante a segurança jurídica e a justiça preventiva. É preciso reconhecer a idoneidade dos Cartórios de Informação Ambiental dentro dos Registros de Imóveis**, pelos quais se organiza o Registro para servir de órgão centralizador; difundindo a informação meio ambiental, dando efetividade ao conteúdo de origem, da Directiva 90/313 da CEE, de 7 de junho de 1990, sobre a liberdade de acesso à informação em do meio ambiente, atualmente derogada por uma legislação mais ampla de transposição do Direito da Comunidade Europeia (Directiva da UE em cumprimento do Convênio de Aarhus); sobre estes mesmos temas do Direito Espanhol [...]; sobre a base legal, seguindo os aspectos identificados e as recomendações do projeto patrocinado pela Agência Europeia do Meio Ambiente – Comunidade Europeia – efetuado pelo Colégio de Registradores da Propriedade, Mercantis e de Bens Móveis da Espanha, que elaborou o informativo “Meio Ambiente e Publicidade Registral. O Registro da Propriedade e Mercantil como Instrumento a Serviço da Sustentabilidade” (2001), um programa no nível da União Europeia. (Grifos nossos).

Notadamente, o uso do serviço registral predial ou imobiliário para a concentração da informação ambiental garante significativa segurança e facilita a vida de toda a sociedade. Muito já se falou sobre a permeabilidade desse serviço que, no Brasil e em Portugal, está presente em todo o território, o que facilitará o acesso da população, que saberá, de forma antecipada, a qual serviço recorrer para obter a informação ambiental relacionada a determinado imóvel. Essa medida garantirá redução de gastos econômicos e de tempo em relação às possibilidades de obtenção de informações sobre a realidade ambiental da propriedade imobiliária.

Nessa perspectiva, merece destaque a perfeita conjugação entre a publicidade defendida pela Convenção de Aarhus e a publicidade registral imobiliária. A primeira ao pugnar pelo amplo direito de informação, revela a existência de metadados, que em geral, são agrupados em forma de relatórios, pareceres, apontamentos, estudos regionais, dentre outros. Já a segunda, mostra-se mais específica ao individualizar a informação ambiental da propriedade isoladamente. Nesse ponto, não há como negar o primordial papel das conservatórias de Registro Predial.

No próximo item será abordada uma directiva que visa normatizar, nos Estados membros da União Europeia, os direcionamentos postos pela referida Convenção.

2.3.2 Directiva relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente

A Directiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 28 de janeiro de 2003, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente, que revoga a Directiva 90/313 do Conselho, foi o principal diploma legal que, especificamente, tratou da questão relacionada ao acesso do público às informações sobre ambiente, após a Convenção de Aarhus. Essa Directiva reforça os pilares postos pela Convenção de Aarhus, ao permitir maior acesso do público às informações sobre ambiente e sua divulgação, como forma de contribuir para maior sensibilização dos cidadãos em matéria de ambiente.

A Directiva 2003/4/CE, editada em 28 de janeiro de 2003, encontra-se em vigor, posto que, mesmo com edição de normas supervenientes, a exemplo da Directiva 2007/2/CE (Directiva Inspire), elas não possuem pontos divergentes, embora se admita que há certa sobreposição de informação⁷⁷. Verifica-se, assim, que tais

⁷⁷ Directiva 2007/2/CE – Directiva Inspire – Considerandos (7)

diplomas somam-se a uma rede de outras normas, como o Regulamento (CE) n.º 166/2006 e a própria Declaração de Maastricht de 2014, todos eles voltados a fomentar a transparência de informações e a participação da população nos assuntos de relevância ambiental.

Assim, a Directiva 2003/4/CE estabelece, em seu artigo 1º, os objetivos voltados a garantir a prestação de informações ambientais pelos órgãos dos Estados. São eles: a garantia do direito de acesso à informação ambiental de posse das autoridades públicas; e a garantia da disponibilização e divulgação, de forma mais ampla possível, das informações ambientais ao público interessado, utilizando tecnologias telemáticas e eletrônicas, quando disponíveis.

Adiante, o artigo 3º traz diversas disposições a respeito do acesso à informação sobre ambiente, destacando sempre a obrigatoriedade de fornecimento desses dados pelos Estados, os quais devem se organizar de modo a garantir a mais ampla cobertura de acesso à informação ambiental. O número 5 desse artigo destaca até as disposições práticas para que se efetive essa prestação de informação, apontando: a necessidade de designação do responsável pela prestação de informação; a necessidade de criação e manutenção de instalações para consulta das informações pedidas; a necessidade de listas acessíveis que permitam a identificação dos locais onde seja possível obter as informações ambientais. Nesse quesito, deve-se destacar a importância do sistema registral estruturado em todo o país, apto a garantir a ampla possibilidade de acesso à informação dos dados registrados/averbados.

O artigo 7º, número 2, dessa Directiva traz ainda os requisitos mínimos que devem ser assegurados quando se disponibiliza a informação ambiental, devendo ser atualizada e, incluir, pelo menos:

- [...] a) Textos de tratados, convenções ou acordos internacionais e da legislação comunitária, nacional, regional ou local sobre o ambiente ou com ele relacionados;
- b) Políticas, planos e programas relativos ao ambiente;
- c) Relatórios sobre a execução dos elementos referidos nas alíneas a) e b), quando elaborados ou detidos sob forma electrónica por autoridades públicas;
- d) Relatórios sobre o estado do ambiente referidos no n.º 3;
- e) Dados ou resumos dos dados resultantes do controlo das actividades que afectam ou podem afectar o ambiente;

“Há uma certa sobreposição entre a informação geográfica abrangida pela presente directiva e a abrangida pela Directiva 2003/4 CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 28 de janeiro de 2003, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente. A presente directiva não deverá prejudicar a Directiva 2003/4/CE.”

- f) Licenças e autorizações com impacto significativo sobre o ambiente e acordos sobre ambiente, ou uma referência ao local onde tais informações possam ser solicitadas ou obtidas ao abrigo do artigo 3.º;
- g) Estudos de impacto ambiental e avaliações de risco relativas a elementos ambientais mencionados na alínea a) do ponto 1 do artigo 2.º, ou uma referência ao local onde tais informações possam ser solicitadas ou obtidas ao abrigo do artigo 3.º.

Referido artigo vem reforçar o que foi dito no artigo anterior em relação aos metadados, ou seja, a leitura do artigo 7º, item 2, revela que a Directiva em análise indica que os Estados têm o dever de facilitar e disponibilizar o acesso à informação ambiental, porém referida informação ambiental de posse do Estado é, em geral, relativa a agrupamento de metadados ambientais, não tendo o condão de refletir a realidade pontual e individualizada da propriedade imobiliária de determinada localidade. Em outras palavras, apenas e tão somente o Registro Predial ou Imobiliário é o segmento do Estado apto a concentrar tais informações ambientais relativas à propriedade imobiliária na matrícula do imóvel.

A análise dos itens do artigo 7º, 2, revela a preocupação em manter um banco de dados sempre acessível e atualizado, em termos de normas da União Europeia sobre ambiente, em relação a políticas públicas do ambiente, assim como em relação a relatórios sobre tais normas e políticas, como também relatórios ambientais diversos sobre a qualidade do ambiente, dados sobre licenças ambientais, resumos de dados com controle de atividades, estudos de impactos ambientais e avaliações de riscos de alguns elementos ambientais – ar; atmosfera; água; solo; terra; paisagem; áreas de interesse natural (zonas úmidas, zonas litorâneas e de marinha); diversidade biológica e seus componentes, incluindo os geneticamente modificados e a interação entre esses elementos, ou seja, serão disponibilizados metadados sobre determinada área ou região.

De forma geral, essa Directiva permitiu que se dessem os primeiros passos em termos de normatização do direito ao acesso à informação ambiental na União Europeia, ao orientar os Estados membros acerca dos objetivos e procedimentos para prestação dessa informação ambiental que, reitero, é importante em termos da divulgação de metadados ambientais, mas que não resolve a problemática pontual e individualizada da divulgação da informação ambiental da propriedade isoladamente e individualmente considerada – o que somente poderá, de forma competente, ser realizada pelo sistema registral predial ou imobiliário.

O tópico seguinte abordará outra norma da União Europeia que tem ligação com a informação ambiental, visto que está diretamente ligada à Convenção de Aarhus.

2.3.3 Regulamento relativo à criação do registo europeu das emissões e transferências de poluentes – Protocolo PRTR

O Regulamento 166/2006, também conhecido como Protocolo PRTR (*Protocol on Pollutant Release and Transfer Registers*, em português Registro de Emissões e Transferências de Poluentes), surge a partir da necessidade de adoção de um protocolo à Convenção de Aarhus, no âmbito da 5ª Conferência Ministerial. Tal fato ocorreu, porque a Convenção de Aarhus reconhece que um maior acesso do público à informação ambiental possibilita maior sensibilização da população para as questões relacionadas ao ambiente, o que contribui para uma participação mais efetiva do público no processo de tomada de decisão, resultando em melhoria da qualidade do ambiente (AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE, s/d).

O Protocolo PRTR⁷⁸ passou a vigorar em Portugal em 6 de janeiro de 2010, conforme indicação no Aviso n.º 110/2009 de 28 de outubro de 2009. De acordo com a Agência Portuguesa do Ambiente (s/d),

O Regulamento PRTR estabelece assim a obrigatoriedade de comunicação e divulgação anual de dados ambientais provenientes de um conjunto alargado de atividades económicas com base nos seguintes critérios:

- Um dos poluentes declarados pelo estabelecimento exceder a quantidade indicada no anexo II do Regulamento PRTR, ou;
- O somatório de todos os resíduos perigosos transferidos para fora do estabelecimento exceder 2 toneladas/ano, ou;
- O somatório de todos os resíduos não perigosos transferidos para fora do estabelecimento exceder 2000 toneladas/ano.

A comunicação de dados é efetuada de modo a contribuir para a construção de uma plataforma informativa e dinâmica, de carácter anual, sobre emissões de poluentes e transferências de poluentes e resíduos provenientes de um

⁷⁸ “Portugal é Parte do Protocolo, aprovado, para ratificação, pela Resolução da Assembleia da República n.º 87/2009 e pelo Decreto n.º 90/2009, ambos publicados no Diário da República, 1.ª série, n.º 179, de 15 de setembro de 2009, tendo depositado o seu instrumento de ratificação em 8 de outubro de 2009. [...]”

Em Portugal, o Protocolo PRTR aplica-se através da legislação comunitária: Decisão 2006/61/CE, de 2 de dezembro de 2005, cuja implementação é definida no Regulamento (CE) n.º 166/2006, de 18 de janeiro de 2006.

Na ordem jurídica interna, o Decreto-Lei n.º 127/2008 de 21 de julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 6/2011, de 10 de janeiro, assegura a execução e garante o cumprimento das obrigações decorrentes para o Estado Português do Regulamento PRTR.” (AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE, s/d).

conjunto alargado de atividades económicas, baseado no processo de recolha *bottom-up*.

Referido regulamento trata, de forma geral, dos registos de emissões e transferências de poluentes, sendo importante para fomentar a melhoria do desempenho ambiental. Facilita, também, o acesso do público a informações sobre as emissões de poluentes e sobre a transferência de poluentes e resíduos, bem como viabiliza a identificação das tendências e os processos relativos à redução desses poluentes.

Nos considerandos desse Regulamento, chamam atenção os itens 4, 13 e 14, que trazem de forma clara o binómio informação e proteção ambiental, como se verifica:

(4) Um PRTR integrado e coerente fornece ao público, à indústria, aos cientistas, às companhias de seguros, às autoridades locais, às organizações não governamentais e a outros decisores uma base de dados sólida que possibilita as comparações e facilita as futuras decisões em matéria de ambiente. [...]

(13) De acordo com a Convenção de Aarhus, o público deverá ter o direito de aceder à informação constante do PRTR europeu sem ter de declarar um interesse, garantindo-se, prioritariamente, que o PRTR europeu proporcione o acesso directo por via electrónica através da internet.

(14) O acesso às informações fornecidas pelo PRTR europeu não deverá estar sujeito a restrições e apenas deverão ser possíveis exceções a esta regra se a legislação comunitária as admitir expressamente. [...]

Constata-se, assim, que o Regulamento visa garantir informações ambientais sólidas para a tomada de decisões por toda a sociedade civil, informações estas que devem ser prestadas, independentemente da exposição de motivos de sua solicitação, e que somente podem ser negadas em casos excepcionais.

O artigo 1º, do PRTR, em linhas gerais, informa que esse Regulamento estabelece um registo integrado das emissões e transferências de poluentes ao nível da União Europeia, na forma de uma base de dados eletrônica acessível ao público, o que facilita a participação deste na tomada de decisões e, assim, contribui para a prevenção e redução da poluição do ambiente.

O PRTR traz em seu texto uma série de normatizações a respeito de como devem ser prestadas as informações ambientais, contendo dois anexos importantes, que trazem as atividades sujeitas a obrigatoriedade de prestação de informações (anexo I do Regulamento), bem como o quadro de poluentes que devem ser observados para as comunicações desse Regulamento (anexo II do Regulamento).

Além da finalidade/objeto do PRTR (artigo 1º), há também a indicação: do conteúdo (artigo 3º); da comunicação de dados pelos operadores (artigo 5º)⁷⁹; dos pilares da Convenção de Aarhus, no tocante à prestação de informação e ao acesso a ela (artigo 10º)⁸⁰; em relação à participação do público (artigo 12º)⁸¹; e quanto ao acesso à justiça (artigo 13º)⁸².

⁷⁹ Artigo 5º - **Comunicação de dados pelos operadores – PRTR**

“1. O operador de cada estabelecimento que realize uma ou mais das actividades especificadas no anexo I excedendo os limiares de capacidade aplicáveis especificados no mesmo anexo deve comunicar anualmente à autoridade competente as quantidades, indicando ao mesmo tempo se os dados se baseiam em medições, cálculos ou estimativas, do seguinte:

- a) Emissões para o ar, a água e o solo de qualquer dos poluentes especificados no anexo II em relação aos quais tenha sido excedido o limiar aplicável especificado no anexo II;
- b) Transferências para fora do local de resíduos perigosos cuja quantidade tenha excedido duas toneladas anuais ou de resíduos não perigosos cuja quantidade tenha excedido 2000 toneladas anuais, para operações de valorização ou eliminação, com excepção das operações de eliminação «tratamento em meio terrestre» e «injecção em profundidade» referidas no artigo 6.o, indicando respectivamente com um «R» (*recovery*) ou um «D» (*disposal*) se os resíduos se destinam a valorização ou eliminação e, no respeitante ao transporte transfronteiriço de resíduos perigosos, o nome e o endereço da empresa de valorização ou de eliminação dos resíduos e o local concreto em que se efectuou uma ou outra das operações;
- c) Transferências para fora do local de qualquer dos poluentes especificados no anexo II presentes nas águas residuais destinadas a tratamento, para os quais tenha sido excedido o limiar especificado na coluna 1 b) do anexo II.

O operador de cada estabelecimento que realize uma ou mais das actividades especificadas no anexo I excedendo os limiares de capacidade aplicáveis especificados no mesmo anexo deve comunicar à autoridade competente os dados para a identificação do estabelecimento, em conformidade com o anexo III, a menos que a autoridade competente disponha já dos mesmos.

No caso dos dados que, conforme indicado, se basearam em medições ou cálculos, deve ser comunicado o método analítico e/ou o método de cálculo utilizado.

As emissões referidas no anexo II, comunicadas nos termos da alínea a) do presente número, devem incluir todas as emissões provenientes de todas as fontes incluídas no anexo I efectuadas no local do estabelecimento. [...]”. (Grifos nossos).

⁸⁰ Artigo 10º - **Acesso às informações – PRTR**

“1. A Comissão, assistida pela Agência Europeia do Ambiente, torna o PRTR europeu acessível ao público através da sua difusão gratuita na internet de acordo com o calendário previsto no n.º 3 do artigo 7.º.

2. Caso não seja fácil o acesso do público à informação constante do PRTR europeu por meios electrónicos directos, o Estado-Membro em causa e a Comissão facilitarão o acesso por via electrónica ao PRTR em locais publicamente acessíveis.”

⁸¹ Artigo 12º - **Participação do público – PRTR**

“1. A Comissão deve dar ao público oportunidades efectivas de participar precocemente no desenvolvimento futuro do PRTR europeu, incluindo a criação de capacidades e a preparação de alterações ao presente regulamento.

2. O público deve ter oportunidade de apresentar comentários, informações, análises ou pareceres relevantes num prazo razoável.

3. A Comissão deve ter na devida conta esses contributos e informar o público dos resultados da sua participação.”.

⁸² Artigo 13º - **Acesso à justiça – PRTR**

“O acesso à justiça no âmbito do acesso do público a informações sobre ambiente é assegurado nos termos do artigo 6.º da Directiva 2003/4/CE e, caso estejam envolvidas as instituições comunitárias, nos termos dos artigos 6.º, 7.º e 8.º do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão.”.

Ampliando a perspectiva da informação ambiental, o próximo tópico trará à discussão norma voltada a estabelecer infraestrutura de informações geográficas na CE.

2.3.4 Directiva que estabelece uma infraestrutura de informação geográfica na União Europeia – Directiva Inspire

A Directiva Inspire tem por objetivo criar regras gerais para o estabelecimento de uma infraestrutura de informações geográficas na União Europeia, contribuindo nos efeitos das políticas ambientais comunitárias e das políticas conexas, nos termos do artigo 1º, da Directiva 2007/2/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (Inspire).

Essa Directiva entrou em vigor em 15 de maio de 2007, sendo que deveria ser implementada em várias fases. A Inspire busca formar uma rede ampla de dados geográficos referentes às diversas regiões da União Europeia, com o fim de possibilitar a tomada de ações dos Governos, frente à detecção de problemas de ordem ambiental espacial. Constata-se, neste ponto, mais uma vez, a formulação de uma rede voltada a disponibilizar metadados ambientais.

O esforço da União Europeia em garantir qualidade de vida ambiental a seus cidadãos vem sendo reforçado por esse e por outros acordos, decisões e regulamentos. A *Directiva Inspire*⁸³, nesse sentido, junta-se a outros diplomas legais, como a *Convenção de Aarhus*⁸⁴; a *Directiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho*⁸⁵, de 28 de janeiro de 2003; o *Regulamento (CE) n.º 166/2006*⁸⁶ do Parlamento Europeu e do Conselho de 18 de janeiro de 2006; o *Programa de ação*

⁸³ Directiva 2007/2/CE do Parlamento Europeu e do Conselho – de 14 de março de 2007, que estabelece uma infraestrutura de informações geográficas na União Europeia (Inspire) – Directiva Inspire.

“2. A Inspire baseia-se nas infra-estruturas de informações geográficas criadas e exploradas pelos Estados-Membros”. (UNIÃO EUROPEIA. Directiva 2007/2/CE do Parlamento Europeu e do Conselho – de 14 de março de 2007. Directiva Inspire. Disponível em: <eur-lex.europa.eu/>. Acesso em: 25 jun. 2015.)

⁸⁴ Convenção de Aarhus – Convenção sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente. De 25 junho de 1998, Aarhus, Dinamarca.

⁸⁵ Directiva 2003/4 CE do Parlamento Europeu e do Conselho⁸⁵, de 28 de janeiro de 2003, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente; revoga a Directiva 90/313/CEE do Conselho.

⁸⁶ Regulamento (CE) n.º 166/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de janeiro de 2006, relativo à criação do registo europeu das Emissões e Transferências de Poluentes. Altera as Directivas 91/689/CEE e 96/61/CE do Conselho.

em matéria de ambiente ou 7º PAA⁸⁷; a Decisão n.º 1386/2013/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, que institui o *programa Viver Bem*⁸⁸; a *Convenção sobre a Poluição Atmosférica Transfronteiriça a Longa Distância*⁸⁹, de 13 de novembro de 1979, de Genebra; a *Directiva 2003/35/CE*⁹⁰ do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de maio de 2003; a *Convenção de Espoo – Convenção sobre Avaliação dos Impactos Ambientais num Contexto Transfronteiriço*⁹¹, aprovada em 1991; a *Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes*⁹², de 22 maio de 2001; a *Convenção sobre os Efeitos Transfronteiriços de Acidentes Industriais*⁹³, de 17 de março de 1992.

A Directiva Inspire prevê a criação de metadados para os conjuntos e serviços de dados geográficos que correspondam às categorias temáticas enumeradas nos anexos I, II e III, devendo estes serem mantidos atualizados, nos termos do artigo 5º.

Adiante, o artigo 11º, ao estabelecer uma rede de serviços, prevê que:

1. Os Estados-Membros devem estabelecer e explorar uma rede dos serviços, a seguir enumerados, para os conjuntos e serviços de dados

⁸⁷ O Programa de Ação em Matéria de Ambiente ou 7º PAA é instituído pela Decisão n.º 1386/2013/EU do Parlamento e do Conselho, de 20 de novembro de 2013.

⁸⁸ Decisão n.º 1386/2013/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de novembro de 2013, relativa a um programa geral de ação da União para 2020, em matéria de ambiente. “Viver Bem” dentro dos limites do nosso planeta.

⁸⁹ Convenção sobre a poluição atmosférica transfronteiriça a longa distância – Resolução sobre a poluição atmosférica transfronteiriça a longa distância, de 13 de novembro de 1979, em Genebra.

⁹⁰ Directiva 2003/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de maio de 2003, que estabelece a participação do público na elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente e que altera, no que diz respeito à participação do público e ao acesso à justiça, as Diretivas 85/337/CEE e 96/61/CE do Conselho.

⁹¹ Convenção de Espoo

“A Convenção sobre Avaliação dos Impactes Ambientais num Contexto Transfronteiriço – Convenção de Espoo foi aprovada em 1991 sob os auspícios Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas (UNECE) e estabelece as obrigações das Partes na avaliação do impacto ambiental de determinadas atividades numa fase inicial de planeamento. Estabelece também a obrigação geral dos Estados de notificação e consulta relativamente a todos os projetos que são suscetíveis de ter um impacto ambiental transfronteiriço significativo.”. (AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE. *Convenção de Espoo*. Disponível em: <http://www.apambiente.pt/_zdata/Políticas/Assuntos%20Internacionais/Conveno%20de%20Espoo_Im.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2015.).

⁹² Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes – Objetivo – artigo 1º

“Conscientes da abordagem de precaução consignada no princípio 15 da Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento, o objectivo da presente convenção é proteger a saúde humana e o ambiente dos poluentes orgânicos persistentes.”.

⁹³ Convenção sobre os Efeitos Transfronteiriços de Acidentes Industriais – Artigo 2º – Âmbito.

“1. Esta convenção aplicar-se-á à prevenção de, preparação para e reacção a acidentes industriais capazes de causar efeitos transfronteiriços, incluindo efeitos dessas acidentes causados por desastres naturais, e a cooperação internacional relativa a assistência mútua, investigação e desenvolvimento, troca de informação e troca de tecnologia na área da prevenção de, preparação para e reacção a acidentes industriais.”.

geográficos em relação aos quais tenham sido criados metadados nos termos da presente directiva:

a) Serviços de pesquisa que permitam procurar **conjuntos e serviços de dados geográficos com base no conteúdo dos correspondentes metadados e visualizar o conteúdo dos metadados;**

b) serviços de visualização que permitam, no mínimo, visualizar, navegar, aumentar e reduzir a escala de visualizações, deslocar ou sobrepor conjuntos visualizáveis de dados geográficos e **visualizar informações contidas em legendas conteúdo relevante dos metadados;**

c) Serviços de descarregamento que permitam descarregar e, se exigível, aceder directamente a cópias integrais ou parciais de **conjuntos de dados geográficos;**

d) Serviços de transformação que permitam transformar **conjuntos de dados geográficos** tendo em vista garantir a interoperabilidade;

e) Serviços que permitam chamar serviços de dados geográficos

Esses serviços devem ter em conta os requisitos dos utilizadores pertinentes, ser fáceis de utilizar, estar à disposição do público e ser acessíveis via internet ou por qualquer outro meio de telecomunicação.

A necessidade de integração da informação ambiental e territorial mostra-se como o ponto forte da *Directiva Inspire*, ampliando os canais de informação, por meio de metadados, para amplo conhecimento das diversas realidades ambientais e sociais que envolvem o território. Alexandra Aragão (2014, p. 504), ao analisar os sistemas de informações geográficas, afirma que

[...] o ordenamento territorial só seria ambiental e socialmente sustentável se não ignorar as consequências ambientais e sociais das utilizações atuais desse bem tão escasso e tão sujeito a pressões de ocupações e transformação, como é o território. Utilizações territoriais erradas podem originar impactes ambientais graves que, por sua vez geram situações de injustiça social através do território – denominadas, na doutrina norteamericana, “racismo ambiental”. Além disso, muitas vezes, os impactes ambientais perduram tão longamente no tempo que se podem considerar como *irreversíveis, à escala humana*. Nesses casos, usos errados do território *hoje*, podem dar origem a injustiças territoriais intergeracionais. (Destques do original).

Nesse estudo, Alexandra Aragão (2014) ressalta a importância dos sistemas de informação geográficos para o amplo conhecimento das informações ambientais do território. Entretanto, deve-se acrescentar que, para maior e melhor cobertura acerca das informações territoriais da propriedade imobiliária, faz-se necessária, ainda, a integração de tais metadados com os dados constantes do Registro de Imóveis ou Prediais, para que se consiga efetivamente a informação individualizada da realidade que envolve a propriedade imobiliária. Em outros termos, o Registro de Imóveis ou Predial, na atualidade, é ferramenta importante para clarear a informação

ambiental relativa ao território, devendo ser integrado aos sistemas de informações ambientais, para que se potencialize a informação ambiental da propriedade.

Dessa forma, os comandos genéricos da *Inspire*, ao garantirem organização, armazenamento e atualização de um conjunto de dados geográficos de interesse ambiental para a União Europeia, com vistas a permitir a articulação de políticas ambientais comunitárias e das políticas ou atividades suscetíveis de terem impacto ambiental, restringem-se à disponibilização de informações por meio de um conjunto de metadados, como bem informa a própria *Directiva Inspire*. Dessa forma, serão disponibilizados dados genéricos sobre as diversas variantes ambientais, agrupadas de forma a viabilizar a análise de regiões ou mesmo de setores. Ressalta-se, aqui, a importante contribuição do Registro Imobiliário ou Predial, que é a ferramenta hábil a permitir a análise individual e específica das condicionantes, implicações e limitações ambientais de determinada propriedade. Dessa forma, fazem-se necessárias a integração e a ampliação do diálogo entre os sistemas de informações criados pela *Inspire* com os dados ambientais que podem ser levados a registro individual nas propriedades, para que se consigam aumentar os mecanismos de proteção do ambiente, permitindo que o Poder Público e toda a sociedade tenha o real conhecimento das condições ambientais que envolvem a propriedade, não apenas globalmente (metadados), mas sim individualmente, uma vez que os serviços registrais possuem vocação para, nesses casos, contribuir para o aumento da segurança ambiental e jurídica.

2.3.5 Declaração sobre a transparência como motor da democracia ambiental – Declaração de Maastricht

A Declaração de Maastricht, adotada em 02 de julho de 2014, é parte integrante da Convenção de Aarhus, e tem como foco a transparência como motor da democracia ambiental. Nessa Declaração, os Estados vêm reforçar os compromissos assumidos perante a Convenção de Aarhus, com vistas a promoverem o avanço da informação e da participação em matéria ambiental, certos de que a informação ambiental é condição indispensável para o êxito da participação popular. Tais medidas refletem-se em potenciais possibilidades de acesso à justiça, posto que os três pilares

da Convenção de Aarhus – 1) acesso à informação ambiental; 2) participação pública; 3) acesso à justiça – são elementos essenciais da democracia ambiental.

Ao se reforçarem os pilares da Convenção de Aarhus, os Estados comprometem-se a ajustes voltados à garantia de um ambiente sadio e favorável ao desenvolvimento sustentável, dentro e fora da União Europeia.

A busca da qualidade de vida, amparada no desenvolvimento sustentável, faz com que os Estados membros, mesmo diante da crise econômica que vem assolando os países, afirmem que “O acesso à informação ambiental é uma condição indispensável para uma governança participativa e transparente [...]”. Destaca-se que a crise econômica não pode ser pretexto para reduzir a proteção do ambiente e os direitos de acesso à justiça, conforme indica o item 6 da Declaração de Maastricht.

O esforço constante desses Estados para fomentarem o direito de acesso à informação ambiental e a participação da população em relação a temas do ambiente mostra-se necessário frente à constatação de que, até hoje, em muitos países, não há efetivos mecanismos para a publicação e transmissão de informações ambientais básicas que demonstrem a qualidade da água, do ar, as condições da terra e dos alimentos – fatores esses que impactam diretamente sobre a saúde e qualidade de vida humana.

Quando se amplia a discussão acerca do ambiente, a informação e participação mostram-se como importantes ferramentas de controle do meio, posto que, somente com o engajamento de múltiplos atores sociais, sociedade civil, empresas e governos, com ações amplas e transversais, conseguir-se-á, a partir de uma democracia ambiental cada vez mais inclusiva, chegar a uma governança ambiental aberta ao diálogo, que respeite e preserve não apenas o ser humano, mas todas as formas de vida que habitem o planeta.

2.3.6 Protocolo sobre registros de emissões e transferências de poluentes – Protocolo de Kiev

O Protocolo de Kiev, celebrado em 21 de maio de 2003, é parte integrante da Convenção de Aarhus, que visa facilitar o acesso do público à informação ambiental por meio do registro de emissões e transferências de poluentes. O artigo 1º desse Protocolo destaca que seu objetivo é melhorar o acesso à informação através de

registros das emissões e transferências (RETP), registros esses coerentes e integrados à escala nacional, de modo a permitir a ampliação da participação popular na tomada de decisão ambiental, contribuindo para a prevenção e redução da poluição do ambiente.

Dessa forma, busca-se o estabelecimento de um aparato organizacional, voltado a viabilizar a correta e competente estruturação de um sistema de registro de emissões e transferências de poluentes para a Europa. O Protocolo prevê que as partes devem manter um registro nacional das emissões e transferências de poluentes, acessível ao público, que contenha uma série de requisitos, nos moldes do artigo 4º e alíneas.

Há previsão expressa no Protocolo de Kiev, no artigo 11º, que trata do acesso do público à informação, que a informação deve ser facilitada por meio eletrônico, sem a necessidade de que se declare o motivo da solicitação.

O acesso à informação e a participação estão diretamente relacionados, pois não há que se pensar em participação sem o conhecimento da realidade de que se cerca. Daí a sempre e necessária inter-relação entre informação e participação, um verdadeiro binômio voltado a garantir, acima de tudo, a eficácia das ações ambientais. O Protocolo de Kiev, como parte integrante da Convenção de Aarhus, no artigo 13º, ao tratar da participação do público no desenvolvimento de registros nacionais das emissões e transferências de poluentes, pretende: a) oportunizar ao público o direito de participar dos registros nacionais das emissões e transferências de poluentes; b) oferecer gratuidade nas informações e permitir a contribuição por meio de opiniões, comentários, informações, análises que possam subsidiar a tomada de decisões; c) garantir, em tempo hábil, as informações ao público acerca dos registros de emissões e transferências de poluentes.

O amplo e irrestrito direito de informação, salvo em casos pontuais e admitidos por lei, neste e nas outras directivas, convenções, tratados, protocolos, dentre outros, apontam no direcionamento da necessidade cada vez maior de que a população participe ativamente da tomada de decisões em termos do ambiente. A pressão colocada sobre as demandas ambientais cresce diariamente e exige o posicionamento proativo de toda a sociedade. Tais directivas, convenções, tratados, protocolos e demais acordos internacionais revelam a vontade política dos governos, vontade esta que não deve ficar apenas no plano teórico e que deve,

necessariamente, ser posta em prática, para que se busque o estabelecimento de uma relação sustentável entre os habitantes (nós) e esta casa (planeta).

2.3.7 Conferência das Nações Unidas para o meio ambiente (ECO-92) e a Rio + 20

A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, também conhecida como ECO-92, ocorreu na cidade do Rio de Janeiro de 3 a 14 de junho de 1992, reafirmando a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, adotada em Estocolmo em 16 de junho de 1972. Buscou-se avançar, a partir dela, com o objetivo de estabelecer uma nova e justa parceria global mediante a criação de novos níveis de cooperação entre os Estados, os setores-chaves da sociedade e os indivíduos, trabalhando com vistas à conclusão de acordos internacionais que respeitem os interesses de todos e protejam a integridade do sistema global de meio ambiente e desenvolvimento, reconhecendo a natureza integral e interdependente da Terra (ONU, 1992).

Como consequência dessa Conferência, surgiu a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - 1992, importante documento que reafirma uma série de princípios voltados a ampliar a cooperação mundial, buscar meios para o fortalecimento de ações e políticas de desenvolvimento sustentável, fomentar a participação popular na tomada de decisões ambientais, dentre outros.

Acerca da participação popular, o princípio 10 dessa Declaração é explícito ao postular que “a melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação”, indicando que essa participação deve se dar tanto em nível nacional como local⁹⁴.

O princípio que impõe a participação popular na tomada de decisões sobre o meio ambiente surge na ECO 92, o que reforça a necessidade de maior divulgação e

⁹⁴ **Princípio 10 - Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - 1992**

“A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.” (ONU, 1992).

publicidade das implicações relacionadas ao ambiente. Como já mencionado, não se pode falar em participação sem que haja efetiva informação sobre as diversas variantes que envolvem o ambiente.

Mais recentemente, com a Rio + 20, Conferência realizada em 2012 no Rio de Janeiro, cujo objetivo central era reafirmar o compromisso dos Estados membros da ONU com o desenvolvimento sustentável, foi produzido o documento “O futuro que queremos”. Neste, os Estados membros comprometem-se a promover esforços máximos para acelerar o progresso na implementação dos Objetivos do Milênio 2015, reafirmando assim os compromissos políticos assumidos na ECO-92, na Agenda 21, na Declaração de Johannesburgo, dentre outras.

Retomando a discussão acerca da ECO-92, cabe lembrar que foi a partir dela que surgiu a AGENDA 21, definida como um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, ao conciliar métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. Referido documento visou preparar uma agenda de trabalho para o século 21, por meio da identificação de problemas prioritários, bem como os recursos e os meios para enfrentá-los, além de as metas para as próximas décadas.

O capítulo 40 da Agenda 21 discute o papel da informação para a tomada de decisões, destacando a necessidade de que a informação seja disponibilizada em diversos níveis de complexidade, do local ao internacional⁹⁵.

Ao tratar do aperfeiçoamento da disponibilidade da informação, os itens 40.17 e 40.18 da Agenda 21 destacam que há um número expressivo de informações ambientais dispersas em diversos órgãos ambientais. Se, por um lado, é importante que haja cada vez mais estudos voltados a produzir informações sobre o ambiente, por outro, surge o problema de localização e organização dessas informações. Em outros termos, o grande problema atualmente é encontrar tais informações, em razão da dispersão dos dados e das dificuldades de acesso. Em razão disso, deve-se pensar

⁹⁵ O Capítulo 40 da Agenda 21, ao tratar da informação e da difusão nas diversas esferas, impõe que “40.1. No desenvolvimento sustentável, **cada pessoa é usuário e provedor de informação**, considerada em sentido amplo, o que inclui dados, informações e experiências e conhecimentos adequadamente apresentados. **A necessidade de informação surge em todos os níveis, desde o de tomada de decisões superiores, nos planos nacional e internacional, ao comunitário e individual.** As duas áreas de programas seguintes necessitam ser implementadas para assegurar que as decisões se baseiem cada vez mais em informação consistente:

(a) Redução das diferenças em matéria de dados;

(b) Melhoria da disponibilidade da informação.”. (ONU. AGENDA 21). (Grifos nossos).

na simplificação das informações de relevância ambiental para a propriedade por meio da concentração no Registro Imobiliário ou Predial.

A problemática relacionada à dispersão de dados ambientais é uma constante queixa da sociedade, em razão de múltiplos fatores, que passam pela *dificuldade de se identificar o órgão responsável ou mesmo depositários de tais informações*; pela *dificuldade de acesso ao banco de dados do respectivo órgão ambiental*, em razão da burocracia estatal; pela *dificuldade de se conseguir concentrar ou reunir informações sobre determinado bem ou objeto*, a *dificuldade de acesso de informações locais que às vezes estão concentradas em órgãos distantes dos fatos*, dentre tantas outras implicações que inviabilizam o amplo conhecimento e divulgação de variantes relacionadas ao ambiente.

Frente a essa dificuldade, surgem as averbações ambientais, que se mostram como importantes ferramentas fomentadoras da publicidade ambiental imobiliária. Por meio da ampla estrutura dos registros públicos, formada por complexa rede de serventias registrais imobiliárias, poder-se-á aceder informações ambientais relativas a determinado imóvel de forma concentrada, rápida e segura.

A análise do princípio 10 da ECO-92, conjugado com todas as demais diretivas, convenções, tratados, dentre outros, revela a necessidade de se ampliarem os canais de divulgação da informação ambiental, sendo, hoje, o Registro Predial ou de Imóveis um segmento do Estado plenamente capacitado e apto a contribuir na melhoria dos canais de informações sobre o ambiente, visto que o sistema registral público poderia concentrar as informações ambientais relacionadas aos prédios e imóveis.

2.4 DIREITO À INFORMAÇÃO E A PUBLICIDADE REGISTRAL AMBIENTAL NA EUROPA

A União Europeia, por meio de suas directivas, protocolos, convenções, tem buscado ao longo dos tempos estabelecer um elevado nível de proteção ambiental, a exemplo do que pode ser visto com: a Convenção sobre a Poluição Atmosférica Transfronteiriça a Longa Distância – CLRTAR; a Convenção sobre Avaliação dos Impactes Ambientais num Contexto Transfronteiriço – Convenção de Espoo; a 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; a Convenção sobre os Efeitos Transfronteiriços de Acidentes Industriais – Convenção ETAI; a Directiva 2003/4/CE; o Regulamento (CE) n. 166/2006 – Protocolo PRTR; a Directiva Inspire; a Declaração de Maastricht; e o Protocolo de Kiev. Todos esses diplomas estão voltados para a melhoria da qualidade de vida, em função da valorização do aspecto ambiental.

Esse complexo de normas, voltadas a fomentar a tutela do ambiente e a ampliação dos canais de informação e participação, tem, em sua base, normativas que valorizam a ampliação da tutela do meio ambiente em consequência da ampla informação das condicionantes ambientais. Isso pôde ser visto por meio dos diversos diplomas normativos acima estudados, que, ao estabelecerem ferramentas que aumentam a tutela do ambiente mediante a ampliação de canais de informação ambiental, apontam no sentido de valorizarem mecanismos facilitadores e fomentadores da informação como meio de mudança e transformação socioambiental. Nesse sentido, as normativas acima elencadas, assim como as averbações ambientais defendidas nesta tese, sinalizam a necessidade de valorização do direito à informação, ao apontarem para a ampliação dos canais de informação, permitindo maior participação, segurança e qualidade de vida.

A doutrina europeia espanhola, citada em capítulos anteriores, em especial a postulada por Vicente José Garcia Hinojal López⁹⁶; Fernando P. Méndez González⁹⁷; Luis Alfredo Suarez Arias⁹⁸; Santiago Lafarga Morell⁹⁹; Marta Valls Teixadó e Mercedes Torno Santoja¹⁰⁰; bem como a doutrina portuguesa capitaneada por Madalena Teixeira¹⁰¹, em diversos estudos, apontam a importância da utilização do sistema registral imobiliário como instrumento de proteção do ambiente e garantidor de relações comerciais imobiliárias mais seguras, principalmente em razão da publicidade registral, da fé pública registral e da concentração dos atos¹⁰².

⁹⁶ LÓPEZ, Vicente José Garcia-Hinojal. Publicidade registral das limitações ambientais que afetem imóveis concretos e determinados. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 57, p. 148-154, jul./dez. 2004.

⁹⁷ GONZÁLEZ, Fernando P. Méndez de. O registro da propriedade imobiliária como meio de prevenção ambiental. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 57, p. 155-160, jul./dez. 2004.

⁹⁸ ARIAS, Luis Alfredo Suárez. O registro da propriedade como meio de garantia das sanções no meio ambiente. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 57, p. 165-170, jul./dez. 2004.

⁹⁹ MORELL, Santiago Lafarga. Registro da propriedade e meio ambiente. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 57, p. 183-192, jul./dez. 2004.

¹⁰⁰ TEIXIDÓ, Marta Valls; SATONJA, Mercedes Torno. Meio ambiente e Registro de Imóveis. Título passível de inscrição. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 57, p. 193-202, jul./dez. 2004.

¹⁰¹ TEIXEIRA, Madalena. *O Direito ao Ambiente e o Registo Predial*. 2016. (No prelo).

¹⁰² Grande parte dos países europeus têm por base o sistema do notariado latino, com semelhanças entre os sistemas de publicidade registral, que ora garante efeitos de presunção relativa (Portugal,

Ao tratar da publicidade registral das limitações ambientais, Vicente José Garcia Hinojal López (2004) lembra que a publicidade formal conferida pelos registros da propriedade pode ser atribuída mediante nota informativa ou por meio da emissão de certidões, as quais podem dar efetivas informações sobre: infraestruturas de comunicações; mapas acústicos; contaminação dos solos; contaminação das águas de banho nas zonas costeiras, conforme a Diretriz comunitária relativa à qualidade das águas de banho; grau de contaminação das águas interiores; uso do território; desflorestamento¹⁰³.

Vicente José Garcia Hinojal López (2004, p. 153) arremata, dizendo que

Uma vez que nos encontramos diante da apaixonante **possibilidade de influenciar as políticas ambientais comunitárias**, devemos conseguir que o registro, dada a sua implantação territorial, o registro por imóveis, sua **vinculação ao meio e utilizando as modernas tecnologias, possa reunir e aglutinar toda a informação sobre as diversas normativas ambientais que afetem o conjunto de seu distrito, para dar assim uma informação geral, o que se pode conseguir com as adequadas interconexões com prefeituras e centros cadastrais e além de uma informação concreta de atuações jurídicas ambientais que afetem a cada imóvel, tanto de maneira positiva como de maneira negativa**. Incluindo-se aqui, tudo que se refira às questões cartográficas e georreferencias, como complemento da informação jurídica e econômica fornecida pelo mencionado Registro, o que, além disso, permitiria um intercâmbio de informações entre os Registros e as prefeituras, por exemplo, nas mudanças de titularidade de imóveis como suas correspondentes altas e baixas nos escritórios cadastrais, de censo, fiscais etc. (Grifos nossos).

O sistema registral imobiliário, em função de sua consolidada rede de princípios registrários que formam a estrutura do sistema, garante bases sólidas e confiáveis para a concentração da informação ambiental relacionada à propriedade imobiliária. Essa concentração de informações, na prática, proporciona maior facilidade de

Itália, França dentre outros), ora de presunção absoluta (Alemanha, principalmente), do conteúdo registrário.

¹⁰³ Vicente José Garcia Hinojal López (2004, p. 152), ao discutir a questão ambiental relacionada ao Registro de Propriedade no contexto europeu, afirma ainda que “[...] se considerarmos que o impacto das questões ambientais está produzindo já, e muito mais em um futuro imediato, uma alteração do conceito e conteúdo tradicional do direito de propriedade, aprofundando até limites insuspeitados em sua função social, isso aumentando pela condição aparentemente irreversível da degradação do meio ambiente e da extinção dos recursos naturais, o que até épocas recentes eram considerados imperecíveis; assim como, imprimido limitações e controles ao mencionado direito que chegou a ser considerado pelos revolucionários franceses como ‘sagrado e inviolável’ **é necessário que o registro da propriedade não se contente em ser um mero escritório que informe com publicidade – notícia, mas que deve outorgar uma publicidade efetiva; na qual poderia conseguir, entre outros pontos e dentro da demarcação territorial de cada registro.** [...]”. (Grifos nossos).

acesso da população local¹⁰⁴ ao conteúdo registral imobiliário, garantindo maior acesso e participação sobre as demandas ambientais de determinadas regiões, o que vem fortalecer as políticas de participação por meio de informações seguras.

Reforçando a tese da utilização do sistema registral na defesa do meio ambiente, Antonio Giner (2004, p. 171) lembra que

O registo da propriedade, como instituição criada pelo Estados [sic] para garantir a segurança jurídica nas transmissões de imóveis, é organizado mediante uma rede de cartórios. As características dos mesmos são basicamente: a) são cartórios públicos, em sua dupla acepção: dependem do governo e estão abertos ao público; b) estão organizados territorialmente, e com uma conexão importante com o território de sua circunscrição; c) possuem uma conexão direta com as diferentes administrações públicas; d) possuem uma certa conexão intereuropeia¹⁰⁵; e) estão dotados de meios técnicos avançados; f) são operados por cidadãos de elevada qualificação jurídica.

As características acima possibilitam que as administrações públicas venham utilizando esses cartórios para outras funções, além de suas funções principais, ou seja, tributárias, de proteção e informação aos consumidores, urbanísticas, penais etc.

A atual realidade mostra que há significativa dificuldade da população em obter informações sobre o ambiente, mesmo diante das várias ferramentas previstas na legislação especializada, tanto em nível nacional como internacional. Diversos são os problemas apontados para essa dificuldade de acesso, dentre eles: a distância dos centros responsáveis pela informação ambiental; a divergência e multiplicidade de centros e departamentos competentes para emissão da informação ambiental; a própria ausência de informações ambientais nos diversos órgãos públicos; a inaptidão de alguns órgãos da administração em relação à função de armazenar e distribuir a informação ambiental; dentre outros tantos problemas que acabam por inviabilizar a correta, pronta e segura informação sobre o meio ambiente. Tais problemas poderiam ser minimizados em função do uso do sistema público registral como ferramenta de divulgação da informação ambiental relativa à propriedade imobiliária.

¹⁰⁴ “São cartórios próximos ao cidadão. Os cartórios registrais são locais acessíveis aos cidadãos, tanto pela estrutura territorial que já destacamos (encontram-se fisicamente próximos do lugar de residência de cada cidadão), quanto por ser caráter público. Os cidadãos conhecem os cartórios públicos e recorrem a eles sempre que participam do mercado imobiliário.” (GINER, 2004, p. 174).

¹⁰⁵ “São cartórios com conexões intereuropeias. Existe há anos um relacionamento constante entre os cartórios registrais dos países da União Europeia. Através de congressos internacionais realizados anualmente pelo Cinder (Centro Internacional de Direito Registral), os registradores europeus, juntamente com registradores de outros países, estudam e debatem as legislações aplicáveis, propõem aperfeiçoamentos, a fim de cumprir melhor suas finalidades, e intercambiam suas respectivas experiências internas.” (GINER, 2004, p. 174).

Cabe lembrar que não basta a simples disponibilização da informação ambiental em órgãos esparsos e desconexos da realidade local. A informação ambiental relacionada à propriedade imobiliária é melhor publicizada por meio da matrícula registral, ou seja, é através da publicização do conteúdo da tábula registral imobiliária que a população local de determinada região tem, de forma mais segura, rápida e acessível, contato com o conteúdo ambiental objeto de proteção. Nessa perspectiva, favorecer o ingresso da informação ambiental no Registro Imobiliário é garantir a possibilidade de publicidade *erga omnes*, permitindo que qualquer indivíduo possa, mediante a solicitação de certidões, acessar o conteúdo do Registro Imobiliário e, conseqüentemente, ter conhecimento das condicionantes ambientais envolvidas com determinado imóvel. A averbação, desse modo, surge como mecanismo de concentração da informação imobiliária apta a garantir a necessária segurança jurídica, não só para o comércio imobiliário, mas principalmente para o ambiente, ao efetivamente atuar como ferramenta de fiscalização das condicionantes ambientais inscritas na tábula registral.

Santiago Lafarga Morell (2004, p. 184), ao abordar a publicidade registral e o meio ambiente, ressalta que

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 esta seja simétrica, com o que se evitariam maiores despesas e se ofereceria maior segurança e proteção ao tráfico jurídico e ao meio ambiente. (Grifos nossos).

Diante da possibilidade de ingresso no fôlio real dessas condicionantes, implicações e limitações relacionadas ao ambiente, faz-se necessário responder quais seriam os títulos e documentos aptos ao ingresso na tábula registral, para que se garanta a higidez e segurança, características dos sistemas de registros públicos. Sobre o tema, a doutrina internacional, através de Marta Valls Teixidó e Mercedes Tormo Satonja (2004), apresenta interessante classificação, agrupando em três formas os modos de ingresso das informações ambientais no Registro Imobiliário, a saber: 1) titulação administrativa; 2) documentos particulares; 3) títulos judiciais; todos analisados a seguir.

As *titulações administrativas* podem ser subdivididas em: a) *Certificação ou Resolução administrativa*¹⁰⁶ – documento oficial expedido pelo órgão responsável por impor ao imóvel restrição, limitação ou algum ônus por razões ambientais; b) *Resolução administrativa a modo de “concessão” ou autorização*¹⁰⁷ – documento oficial expedido pelo órgão competente de cada país, atribuindo um direito ou faculdade de extração ou exploração limitada de determinado bem ambiental; c) *Licenças expedidas pela Administração*¹⁰⁸ – o órgão responsável pela emissão de

¹⁰⁶ “*Certificação ou resolução administrativa* expedida pelo órgão competente para **estabelecer determinadas proibições absolutas de emissão, uso ou qualquer outra limitação, sobre uma zona determinada** (por exemplo, por encontrar-se encravada em zona de parque natural ou de proteção especial). O órgão competente em matéria da União Europeia será a Comissão encarregada da execução para o meio ambiente, a Direção-Geral XI, apesar de que existam direções especiais para agricultura, energia e transportes, e sem prejuízos das competências que os Estados-membros possam assumir diretamente.

O órgão da CEE ou estatal competente para iniciar o processo de delimitar e impor sobre uma zona restrições, limitações ou ônus determinados por razões ambientais deverá sujeitar-se a um procedimento que as legislações devem regular esmeradamente no qual deverão ser mencionados os titulares de todos os imóveis afetados, bem como os direitos reais que recaem sobre eles, comunicando-lhes as limitações ou proibições que sejam derivadas do procedimento que se segue e que serão impostos sobre sua propriedade. Como resultado desse procedimento será obtida uma **resolução na qual deverá constar a descrição do imóvel ou imóveis afetados que se mencionou ao titular registral do domínio e demais direitos reais, e deverão conter-se de forma clara as limitações ou proibições que se imponham por razões ambientais no uso do imóvel. A própria resolução, ou se for o caso uma certificação dela relativa a um ou vários imóveis afetados, será o título passível de inscrição.** Far-se-á constar no registro por meio de uma inscrição e constituirá um encargo sobre o imóvel.” (TEIXIDÓ; SANTOJA, 2004, p. 194-195). (Grifos nossos).

¹⁰⁷ “*Resolução administrativa a modo de ‘concessão’ ou autorização* caso afetem o domínio convencional das águas ou de terrenos estatais, ou a atmosfera e na qual a Administração **deve velar pelo cumprimento das condições da concessão, impondo multas e sanções e estabelecendo a obrigação de ressarcimento de danos.**

O procedimento será iniciado a pedido do interessado e na concessão ou autorização **será dada autorização ou concedido ao titular de um determinado imóvel o direito de emitir ou lançar na atmosfera ou no meio ambiente em geral determinadas quantias de produtos, ruídos, etc, que ultrapassem o umbral racional ou sustentável que é considerado permitido para todos em geral.** O direito ou os poderes concedidos serão necessariamente ligados ao imóvel, de forma que apesar de que possa ser um direito independente ou transmissível, **sempre recairá sobre um imóvel concreto** (por exemplo, por sua situação em um polígono industrial) e derivará dele como faculdade do domínio.

Tratar-se-á de um título administrativo expedido pela autoridade competente conforme a legislação de cada país na qual se fará constar a descrição do imóvel e os direitos que são concedidos, se for uma concessão se fará constar no registro a título de inscrição e serão refletidas todas as condições impostas na resolução administrativa. Se for uma autorização se fará constar por nota marginal do imóvel. Não terá a categorização de ônus, mas de direito agregado ou faculdade que pode desmembrar-se do domínio e que pode ter uma vida independente do imóvel. [...]” (TEIXIDÓ; SANTOJA, 2004, p. 195). (Grifos nossos).

¹⁰⁸ “*Licenças expedidas pela Administração,* a pedido do titular, para realizar aqueles atos que a legislação dos Estados queira submeter à obtenção de licença, por exemplo construção de fábricas, granjas, plantações, corte de árvores, construções de estradas, etc. Em todas elas, podem ser estabelecidas determinadas condições que a atuação autorizada deve cumprir com relação ao meio ambiente e com relação ao imóvel afetado. As mencionadas condições, na maior parte das vezes, serão impostas como resultado do estudo de impacto ambiental que previamente à concessão da licença é obrigatório realizar. Neste caso, **o órgão encarregado de avaliar o impacto ambiental**

licenças pode exigir o cumprimento de determinadas condicionantes ambientais, que devem ingressar na matrícula como forma de dar publicidade dessas condicionantes; d) *Documento administrativo outorgante de uma subvenção para determinada atividade*¹⁰⁹ – documento oficial que imponha um dever de melhoria das instalações e atividades desenvolvidas em determinada propriedade, mediante subvenções a fundo perdido, e ao mesmo tempo imponha ao proprietário do imóvel obrigação em relação às atividades que podem ou não ser desenvolvidas em determinado imóvel, configurando também uma limitação de domínio; e) *obrigatoriedade na contratação de seguros* – com o fim de se permitir a responsabilização civil de determinadas atividades, interessante medida seria a obrigatoriedade da contratação de seguros ambientais e sua subsequente inscrição no fôlio real, antes da concessão de alguma licença, autorização ou subvenção, dentre outros; f) *Certificação administrativa de desapropriação*¹¹⁰ – devem ser mencionadas as causas das desapropriações, em

pode exigir que como requisito prévio à concessão da licença façam-se constar no registro determinadas condições ineludíveis para a concessão ou exigir que sejam incorporadas às condições ou obrigações impostas no corpo da licença. Seriam admitidas à inscrição tanto a licença propriamente dita como a resolução do órgão encarregado de avaliar o impacto ambiental que exige a constância como requisito prévio. A descrição do imóvel e a enumeração detalhada das limitações ou obrigações impostas ao titular e que afetem diretamente ao imóvel são requisitos ineludíveis do título. Serão lavradas por nota marginal em virtude do documento administrativo expedido por delegação do órgão da comunidade ou pelo organismo do Estado competente.” (TEIXIDÓ; SANTOJA, 2004, p. 196). (Grifos nossos).

¹⁰⁹ “Documento administrativo outorgante de uma subvenção para determinada atividade que ao mesmo tempo imponha obrigação ao dono do imóvel com relação às atividades que podem ou não ser realizadas em um imóvel e que portanto podem configurar-se como limitações do domínio. Por exemplo, as ajudas às indústrias antigas para a sua renovação ambiental podem consistir em subvenções a fundo perdido, isenções fiscais ou condições em empréstimos qualificados. **Far-se-ia constar em nota marginal e representaria um ônus para o imóvel de tal modo que qualquer adquirente posterior do imóvel saberia que ele se encontra afetado ao cumprimento das obrigações que lhe foram impostas ao obter a subvenção ou benefício de tal forma que o seu descumprimento poderia dar lugar à perda das subvenções ou benefícios** e ao direito à Administração a restituir-se dos valores entregues ou a reposição do imóvel à sua situação anterior com ônus ao mesmo imóvel.” (TEIXIDÓ; SANTOJA, 2004, p. 196). (Grifos nossos).

¹¹⁰ “Em caso de desapropriação, será feita a inscrição em virtude da *certificação administrativa de desapropriação* na qual constem devidamente explicados os trâmites dos procedimentos seguidos que não devem ser diferentes dos atualmente regulados nas legislações de cada Estado. Unicamente deverá acrescentar e essas legislações uma ‘causa de desapropriação’ a mais que é a derivada do meio ambiente e que pode ser fundamentada em duas razões:

- i) com sanção, expropriando o imóvel infrator das medidas ambientais, em procedimento instalado contra o titular registral dos imóveis e se for o caso com a correspondente indenização;
- ii) a desapropriação cabe ser entendida também nos casos em que, por utilidade pública, as autoridades decretarem como necessária a desapropriação de determinadas zonas, solos (terreno físico ou de direito a imissões ou despejos sobre ele), ou zonas da atmosfera que querem excluir de todo o fluído ou despejos para estabelecer uma especial proteção. Nesses casos, será regulado um procedimento no qual deverá ser mencionado necessariamente o titular do imóvel objeto da desapropriação e, se for uma desapropriação de direitos de emissão, além de seu titular, o titular do imóvel sobre o qual recaem diretamente, se for outro imóvel, bem como os confrontantes aos quais de maneira indireta pode afetar. A legislação deverá estabelecer os casos em que caberá o

especial a desapropriação derivada do meio ambiente; g) em *caso de infração constar as sanções ou multas* – por meio de averbação na matrícula ou pela publicação da medida de garantia constituída para assegurar o seu cumprimento, visa dar ampla publicidade de que determinado imóvel foi objeto de ação judicial e que possui alguma restrição ou sanção para correção de um dano ambiental; h) constar a *declaração de solo contaminado* – por averbação na matrícula do imóvel afetado, em virtude de certificação administrativa que o declare, dando ampla publicidade para futuros adquirentes das condições relativas ao comprometimento do solo; i) *procedimento de verificação do cumprimento de medidas mitigadoras ambientais impostas pela Administração* – para as hipóteses de verificação do cumprimento de imposições ambientais por Órgãos da CEE, para alguma autorização, permissão, subvenção – o início da averiguação deve ingressar na matrícula para noticiar que a propriedade está sendo fiscalizada em relação ao cumprimento das exigências anteriormente fixadas, sendo que tal anotação preventiva deve ser regulada com prazo de caducidade, o qual, na Espanha, é de quatro anos (TEIXIDÓ; SANTOJA, 2004).

No que tange aos *documentos particulares*, são numerosos os atos que os particulares podem fazer constar em um documento autêntico relacionado com o meio ambiente. Marta Valls Teixidó e Mercedes Tormo Satonja (2004, p. 198) lembram que

Tem neste campo grande importância a qualificação que desses documentos façam os registradores para ajustar o seu conteúdo ao espírito do direito ambiental nas hipóteses ainda não reguladas. Caberá ao direito ambiental o controle e posterior definição das novas figuras que venham aparecendo, bem como o estabelecimento do que pode ser objeto do tráfico jurídico lícito, pois não cabe dúvida que os poderes dominiais, que eram considerados até hoje integrantes inseparáveis do domínio, podem começar a ser desmembrados e será necessário determinar quais deles podem efetivamente ser objeto independente de tráfico.

Assim, as autoras destacam que podem ser citados como exemplos de documentos particulares que trazem implicações ambientais: a) documento cujo proprietário apresenta uma *renúncia a determinados direitos* (renúncia de determinadas emissões em benefício de outros – semelhante à servidão); b) documentos que têm por objeto cessão do direito de crédito de emissão de poluentes, nos casos de indústrias que, utilizando novas tecnologias, conseguem reduzir a

pagamento de um preço justo. Como resultado desse processo será expedida uma certificação pela Administração atuante na qual serão descritas as circunstâncias essenciais do procedimento, [...]” (TEIXIDÓ; SANTOJA, 2004, p. 196).

emissão de poluentes e viabilizam, com isso, a ampliação do parque industrial, por meio da instalação de novas indústrias; c) documentos com aproveitamento de cotas não dispostas (como as transferências de aproveitamentos urbanísticos).

Por fim, Marta Valls Teixidó e Mercedes Tormo Satonja (2004) apresentam o último modo de ingresso das informações ou condicionantes ambientais no Registro Imobiliário, sendo esse referente aos *títulos judiciais*. Estes, em regra, ingressariam no fólio real mediante decisão judicial transitada em julgado, proferida em procedimento instaurado contra o titular do imóvel sobre o qual se devem fazer constar as proibições, limitações ou sanções de natureza real.

A classificação acima analisada mostra a possibilidade de importantes formas de ingresso nos serviços registrares de documentos e títulos variados, que podem propiciar, mediante ampla publicidade registral, o conhecimento de terceiros sobre as informações e condicionantes da propriedade imobiliária. Esse conhecimento prévio garantirá *ganhos ambientais*, pois serão diagnosticados os riscos inerentes a determinada atividade e sua área de impacto, possibilitando que a Administração e a sociedade possam organizar meios de fiscalizarem a propriedade. Por outro lado, serão auferidos também *ganhos econômicos*¹¹¹, haja vista que o processo, ao dar maior segurança jurídica, acaba por fomentar o comércio imobiliário, proporcionando ajuste mais competitivo de preços. Nesse sentido, o ingresso desses e de outros títulos nos serviços imobiliários vem agregar valores não só ambientais, mas também econômicos e, por que não dizer, *ganhos sociais*, uma vez que a propriedade passa a cumprir, de forma mais coordenada, sua função social.

¹¹¹ “Para evitar assimetrias por direitos ocultos – e, também, em alguma medida, para facilitar a atuação judicial *ex post* – a quase totalidade dos direitos modernos dispõe de algum tipo de intervenção pública *ex ante*, que reduz na maior medida possível as despesas de informação ou incerteza na contratação imobiliária.

Pois bem, os sistemas registrares – imobiliários e societários – têm como finalidade essencial diminuir a incerteza jurídica no seu âmbito de competência próprio, incluindo, conseqüentemente, as despesas de informação jurídica no mencionado setor.

A diminuição da incerteza equivale a aumento de segurança, o que não somente serve para facilitar o intercâmbio, mas também – e convém destacar este aspecto – para utilizar esses bens como garantia para o cumprimento de outros contratos, singularmente de crédito.” (GONZÁLEZ, 2004, p. 156).

2.5 CONSIDERAÇÕES INTERCALARES

Nesta fase de considerações do presente capítulo, cabe rediscutir três pontos que foram destaque: 1) normas europeias e mundiais voltadas a fomentar a ampliação da informação ambiental; 2) ausência de previsão expressa em Portugal das averbações ambientais, embora haja previsão *lato sensu*; 3) importância das averbações de natureza ambiental para a concentração e publicização das informações ambientais, ligadas a propriedade imobiliária.

O primeiro tópico lembra que, no presente capítulo, teve-se o cuidado de analisar diversos diplomas normativos voltados a fomentar a ampliação da divulgação de informações ambientais, como forma de buscar e garantir maior participação popular na tomada de decisões do meio ambiente. Assim, destacam-se no assunto, em âmbito europeu, a Convenção de Aarhus sobre informação ambiental; e, em nível mundial, a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente (ECO-92) que, por meio de seu princípio 10, indica a necessidade de participação da sociedade na tomada de decisões de políticas ambientais, participação esta diretamente vinculada à informação.

Notadamente, todos os diplomas normativos apresentados são convergentes em relação à necessidade de se construir canais amplos de informação ambiental, canais estes que, para os diversos Estados, estão relacionados à divulgação de metadados sobre a realidade ambiental de determinada região ou setor. Nota-se, neste ponto, grande contribuição do sistema registral público imobiliário para a questão ambiental, pois, através das averbações ambientais, poder-se-ão concentrar as informações de relevância ambiental relacionadas a determinado imóvel, o que facilitará a pronta, correta e segura informação ambiental específica, individualizada e pontual. Em outros termos, com as averbações ambientais o Poder Público e toda a sociedade poderão ter informação ambiental sobre imóvel específico, o que viabiliza a individualização da proteção do ambiente. Nesse caso, não se trata de metadados, genéricos e gerais, sobre a qualidade ambiental de determinado segmento ou área, a exemplo dos cadastros, relatórios, pareceres, dentre outros, estabelecidos por esses diplomas normativos. Trata-se da identificação precisa e correta, através da matrícula do imóvel, que concentrará a realidade ambiental da propriedade, dando segurança

em termos jurídicos e ambientais sobre as efetivas e reais condições ambientais do solo, da água, do ar de determinada propriedade individualizada.

Outro ponto que merece recapitulação está ligado ao fato de que, embora haja factibilidade teórica, acadêmica e normativa *lato sensu* – directivas, convenções, tratados, protocolos da união europeia e outros acordos mundiais voltados à proteção do ambiente para as averbações ambientais, deve-se reconhecer que há, também, dificuldades operacionais do ponto de vista normativo interno em Portugal, posto que não há, de forma expressa, dispositivos no Ordenamento português e especificamente no Código de Registro Predial, que prevejam a averbação dessas condicionantes, implicações e limitações ambientais. Tal direcionamento certamente demandará um movimento a ser fomentado pelos operadores do Direito ligados às causas ambientais e pelos conservadores, que, reconhecendo a importância do Registro Predial na proteção do ambiente, deverão propor alterações legislativas, fomentar a discussão doutrinária, e buscar posição jurisprudencial que valorize a ampla publicidade ambiental advinda dos registros públicos, em especial do Registro Predial/Imobiliário.

Por fim, ao tratar das averbações de natureza ambiental e de sua importância na concentração e publicização, cabe lembrar que não basta a simples disponibilização da informação do ambiente em órgãos esparsos e desconexos da realidade local, uma vez que tal procedimento acaba por dificultar o acesso do público em geral. Por outro lado, a informação ambiental concentrada no Registro Predial/Imobiliário facilita a busca das diversas condicionantes relacionadas ao ambiente e que causam reflexos na propriedade imobiliária, ou seja, a informação ambiental relacionada à propriedade imobiliária é melhor publicizada por meio da matrícula registral. Nessa perspectiva, não há como negar a vocação do Registro Predial/Imobiliário como “vitrine” da propriedade imobiliária. É através da publicização do conteúdo constante da matrícula imobiliária que a população local de determinada região passa a ter a possibilidade de acessar, de forma segura e rápida, o conteúdo ambiental contido no Registro Predial/Imobiliário. A averbação, desse modo, surge como mecanismo de concentração da informação imobiliária de relevância ambiental, sendo importante ferramenta de proteção do ambiente.

CAPÍTULO 3
PRINCÍPIOS DO DIREITO REGISTRAL E AMBIENTAL INERENTES ÀS
AVERBAÇÕES AMBIENTAIS

SUMÁRIO: 3.1 PRINCÍPIOS DE DIREITO REGISTRÁRIO E SUAS IMPLICAÇÕES NO AMBIENTE; **3.1.1 Princípio da inscrição; 3.1.2 Princípio da publicidade registral;** 3.1.2.1 Publicidade ambiental registral; 3.1.2.2 Exceções à publicidade ambiental registral; **3.1.3 Princípio da legalidade registral; 3.1.4 Princípio da fé pública registral e presunção de legitimidade; 3.1.5 Princípio da territorialidade; 3.1.6 Princípio da unitariedade; 3.1.7 Princípio da especialidade; 3.1.8 Princípio da continuidade; 3.1.9 Princípio da taxatividade; 3.1.10 Princípio da concentração;** 3.2 PRINCÍPIOS DE DIREITO AMBIENTAL E SUAS IMPLICAÇÕES NO ÂMBITO REGISTRAL IMOBILIÁRIO; **3.2.1 Princípio do direito humano fundamental; 3.2.2 Princípio do desenvolvimento sustentável; 3.2.3 Princípio da informação ambiental; 3.2.4 Princípio democrático; 3.2.5 Princípio da prevenção e da precaução; 3.2.6 Princípio da proibição de retrocesso em matéria ambiental; 3.2.7 Princípio do poluidor pagador; 3.2.8 Princípio da função socioambiental da propriedade; 3.2.9 Princípio da correção na fonte; 3.2.10 Princípio do nível elevado de proteção ecológica – NEPE;** 3.3 GÊNESE DO PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO AMBIENTAL REGISTRAL FRENTE À TRANSVERSALIDADE DO DIREITO AMBIENTAL E REGISTRAL; 3.4 CONSIDERAÇÕES INTERCALARES

3.1 PRINCÍPIOS DE DIREITO REGISTRÁRIO E SUAS IMPLICAÇÕES NO AMBIENTE

O arcabouço jurídico que envolve o sistema registral possui uma série de normas (regras e princípios), que fundamentam a existência desse complexo e organizado ramo do Direito.

José Joaquim Gomes Canotilho (2003, p. 1255), ao falar da importância dos princípios, postula que

Princípios são normas que exigem a realização de algo, da melhor forma possível, de acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas. Os princípios não proíbem, permitem ou exigem algo em termos de “tudo ou nada”; impõe a otimização de um direito ou de um bem jurídico, tendo em conta a “reserva do possível” fática ou jurídica.

Segundo Paulo Affonso Leme Machado (2009, p. 57), “Princípio é, aqui, utilizado como alicerce ou fundamento do Direito”. Na mesma perspectiva, defende Luís Paulo Silvinskis (2003, p. 32), “Princípio é a base, o alicerce, o início de alguma coisa. É a regra fundamental de alguma coisa”.

Para Robert Alexy (2008, p. 90),

Princípios são, por conseguinte, *mandamentos de otimização*, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. O âmbito das possibilidades jurídicas é determinado pelos princípios e regras colidentes. (Destaque do original).

Nos capítulos precedentes, vários aspectos normativos legais (normas regras) foram abordados, a exemplo, no Brasil, da Lei de Registros Públicos, e, em Portugal, do Código Predial. Entretanto, tão importante quanto as normas regras, deve-se ter especial atenção às normas princípios, que fundamentalmente servem de alicerces ao Direito Registral.

A respeito dessa importância dos princípios de Direito Registral, J. A. Mouteira Guerreiro (2014, p. 458) afirma que

1. É usual que em quase todos os manuais de direito registral exista um capítulo sobre princípios de registo. E também há muitos trabalhos, sobretudo em Espanha, que tratam dos *princípios de registo*, certamente por se ter reconhecido que este é um dos temas que maior interesse tem,

designadamente para se chegar a perceber qual a real valia de um “registro”. Na verdade, os princípios de registro – tal como os de outros ramos de direito, v.g. de direito fiscal – traduzem e sintetizam as *regras básicas* de qualquer sistema (no caso, de registro) e são caracterizantes e estruturantes do mesmo, tanto do ponto de vista organizacional, como do jurídico, inclusive quanto aos aspectos essenciais da *qualidade de informação* que é prestada e dos *efeitos* que dele decorrem, face às próprias partes e a terceiros. (Destques do original).

J. A. Mouteira Guerreiro (2014) postula ainda que não se devem confundir os princípios gerais de Direito com os princípios do Direito Registral, que são específicos para a área dos registros.

Para Mónica Jardim (2013, p. 48),

[...] os princípios registais, para além de determinar as características fundamentais de um determinado sistema registal e de o distinguirem ou aproximarem de outros, são também os meios ou instrumentos através dos quais os efeitos substantivos da publicidade jurídica e registal se concretizam e especificam.

A incontestante importância dos princípios para o sistema registal revela a necessidade de uma análise sobre alguns princípios do Direito Registral Imobiliário que possuem repercussão sobre as averbações ambientais. Assim, serão abordados, neste tópico, os princípios mais destacados pelas doutrinas brasileira e portuguesa, tais como: princípio da inscrição; princípio da publicidade registal; princípio da legalidade; princípio da fé pública registal e presunção de legitimidade; princípio da territorialidade; princípio da unitariedade; princípio da especialidade; princípio da continuidade ou trato sucessivo; princípio da taxatividade ou tipicidade; e o princípio da concentração.

3.1.1 Princípio da inscrição

O Princípio da inscrição é aquele que estabelece a obrigatoriedade do registro e/ou averbação para a produção dos efeitos jurídicos, ou seja, o passo inicial para a aquisição ou declaração de um direito. Quando a lei assim o exigir, somente terá vez frente à necessária inscrição no registro público competente.

É por meio da inscrição que se inicia o procedimento registal perante o Registro Imobiliário ou, em outras palavras, sem inscrição não há alteração tabular, seja objetiva ou subjetiva em relação ao imóvel matriculado. Referido princípio mostra-

se importante em termos registrais ambientais, pois, juntamente a outros princípios, dentre eles os da concentração, da especialidade, da unitariedade e da continuidade ou trato sucessivo, pode permitir o efetivo conhecimento da realidade ambiental de determinado imóvel.

Afrânio de Carvalho (1982, p. 163), ao falar do princípio da inscrição, afirma que

O princípio de inscrição significa que a constituição, transmissão e extinção de direitos reais sobre imóveis só se operam por atos *inter vivos* mediante sua inscrição no registro. Ainda que uma transmissão ou oneração de imóveis haja sido estipulada negocialmente entre particulares, na verdade só se consumará para produzir o deslocamento da propriedade ou do direito real do transferente ao adquirente pela inscrição. A mutação jurídico-real nasce com a inscrição e, por meio desta se exterioriza a terceiros.

No âmbito do direito registral imobiliário, o princípio da inscrição possui significativa relevância, visto que, somente por meio desta, poder-se-á operar a transmissão do direito real. É em função do princípio da inscrição que o imóvel passa a integrar a tábula registral e, a partir dessa inscrição, poder-se-ão transmitir, onerar, restringir ou extinguir direitos relativos à propriedade imobiliária inscrita. Também é mediante a inscrição que terceiros podem ter acesso ao conteúdo da tábula registral e conhecer a realidade fática objetiva e subjetiva relacionada aos imóveis registrados. Em termos de averbações ambientais, a inscrição mostra-se como suporte inicial ao encadeamento lógico dos atos relacionados à propriedade imobiliária. A partir da inscrição, todas as implicações/condicionantes/restrições ambientais relativas a determinado imóvel poderão ser levadas a registro/averbação, passando a integrar o conteúdo público de informações de relevância para a propriedade e para o meio ambiente.

Em resumo, é por meio da inscrição que se iniciam os efeitos jurídicos para os atos complexos; assim, somente com a inscrição do título/documento é que se operam as finalidades do registro.

No Direito português, o princípio da inscrição ou princípio da eficácia do registro encontra-se inscrito no art. 4.^o¹¹² do CRP, sendo aquele voltado a mostrar a eficácia

¹¹² **Artigo 4.º - Código de Registo Predial (CRP)**

Eficácia entre as partes

“1 - Os factos sujeitos a registo, ainda que não registados, podem ser invocados entre as próprias partes ou seus herdeiros.

do negócio jurídico, quando dos efeitos declaratórios e ou constitutivos. Cabe lembrar que a regra para os efeitos dos registros em Portugal é declaratória, posto que o Código Civil, em seu artigo 408.º, n.º 1 e 1317, alínea a, prevê que os direitos reais constituem-se “por mero efeito do contrato”. Há exceção da hipoteca, que somente tem eficácia entre as partes e perante terceiros com o registro, nos termos do art. 4.º, 2, do CRP, que expressamente prevê a necessidade de registro.

Embora haja significativa pacificação em relação ao efeito declaratório para a maioria dos registros em Portugal, não há dúvida de que a atribuição de efeito constitutivo apenas às hipotecas é um erro que a doutrina vem combatendo.

Nesse sentido, claro é que o sistema registral português não é simplesmente declaratório, sendo em parte declaratório e em parte constitutivo, ou melhor, semiconstitutivo, em virtude de uma série de razões, como aponta a doutrina, a saber: 1) o caso da hipoteca não deve ser considerado “exceção”, no sentido técnico-jurídico, pois há várias outras situações em que o registro é constitutivo¹¹³; 2) o registro da hipoteca não é, em si mesmo, uma “exceção”; trata-se de um registro básico de fundamental importância, mas não uma exceção ao sistema; 3) a implicação do Código Civil, o qual prevê que a transmissão efetua-se com a assinatura do contrato, não pode ser utilizada para retirar o efeito constitutivo do sistema registral português, uma vez que apenas parte dos fatos registráveis são provenientes dos contratos, sendo tantos outros provenientes de fatos diversos, como decisões judiciais e sucessões por morte; 4) há casos em que o registro, embora não tenha o efeito constitutivo direto, apresenta pressupostos para seu exercício, ou seja, há claramente a dependência do registro para que se atinjam os efeitos jurídicos desejados; é o que parte da doutrina chama de efeito constitutivo indireto ou efeito semiconstitutivo do registro; 5) por fim, as determinações do CRP relacionadas aos princípios da

2 - Excetuam-se os factos constitutivos de hipoteca cuja eficácia, entre as próprias partes, depende da realização do registo”.

¹¹³ “[...] Com efeito, há *várias outras* situações (à semelhança do que ocorre com o sistema espanhol) em que o registo é constitutivo. É, por exemplo, o caso do *destaque* de uma parcela para construção nos termos consentidos pela Lei do Loteamento, (nem sendo necessário falar da penhora que se *realiza* através do registo).

Portanto, isto basta para se concluir que a expressão ‘excetuam-se’ constante do n.º 2 do art. 4.º, não pode interpretar-se no sentido clássico de que há um *exceptio* (visto que *exceptio est strictissimae interpretationis*), sentido esse que também está implícito no art. 11.º do C.C. Na verdade, tal ideia do conteúdo jurídico do n.º 2 está hoje totalmente ultrapassada pela realidade e pelo contexto de outras disposições legais.” (GUERREIRO, 2014, p. 464).

legitimação dispositiva e da obrigatoriedade do registro (art. 9.º, n.º 1, e art. 8.º-A) (GUERREIRO, 2014).

3.1.2 Princípio da publicidade registral

A publicidade registral é um dos maiores fundamentos dos registros públicos, sendo prevista inclusive na Lei de Notários e Registradores, em seu artigo 1º, que informa que os “*Serviços notariais e de registro* são os de organização técnica e administrativa destinados a *garantir a publicidade*, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos” (Grifos nossos).

É por meio da publicidade registral que se torna possível precisar todas as situações fáticas relacionadas a determinado imóvel. A publicidade conferida pelo registro e/ou averbação possibilita que qualquer pessoa possa ter acesso às informações constantes do acervo registral, o que garante maior transparência e segurança às negociações imobiliárias. Nesse sentido, os registros funcionam como instrumentos de prevenção de litígios, pois garantem o direito de propriedade, a oponibilidade e a validade perante terceiros¹¹⁴.

Afrânio de Carvalho (1982, p. 19), acerca da publicidade registral, ensina que no Direito brasileiro, desde a Lei Imperial de 1864, a publicidade tem o duplo efeito de

[...] constituir o direito real e de anunciá-lo a terceiros. Antes da publicidade, o ato cria obrigação entre as partes, mas, uma vez efetuada, perfaz a mutação jurídico-real, investindo a propriedade ou o direito real na pessoa do adquirente e, ao mesmo tempo, tornando o direito oponível a terceiros.

No Brasil, vigora, em regra, a publicidade registral formal, que é baseada na emissão de certificação do conteúdo arquivado, ou seja, é formal a publicidade advinda da emissão de certidões, informes, cópias, dentro outros; sendo material a

¹¹⁴ Nesse sentido, Luciano Passarelli (2016, p. 112) afirma: “Pensamos, porém que a função social da propriedade está umbilicalmente ligada ao princípio da publicidade, e não apenas uma publicidade oposta ao clandestino e oculto, mas também oposta a qualquer tipo de dificuldade ao conhecimento amplo, eficaz e cabal do *status juris* do imóvel.

Reportando-nos ao Código Civil de 2002, vamos lembrar que esse caderno legal consagrou os princípios da boa-fé objetiva, da lealdade do dever de informar. Os credores precisam saber se há patrimônio disponível para execução. O poder público precisa da publicidade do ato, seja para controle da arrecadação dos tributos sobre ele inerentes, seja para alimentar seus bancos cadastrais com informações multifinalitárias (ambientais, urbanísticas, estatísticas etc.).”.

publicidade advinda da exibição dos próprios assentos. A esse respeito, Tabosa de Almeida (1983, p. 56) aduz que

a publicidade formal tem o objetivo de criar a **cognoscibilidade geral, possibilitando a verificação dos atos jurídicos que, através dos livros, se realizam no Registro Imobiliário. A publicidade material é a fides pública, a fé pública** que, no dizer de um jurista europeu, está em íntima relação com o princípio da legitimação. Alguns autores reúnem esses dois num só princípio, denominando-o de princípio de exatidão registral. (Grifos nossos).

A publicidade registral leva à presunção de que os atos registrados/averbados nos ofícios públicos são atos de conhecimento geral, pois, sendo públicos os registros, estes podem ser facilmente acessados por qualquer pessoa, frente à possibilidade de emissão de certidões dos conteúdos arquivados¹¹⁵.

Para Nicolau Balbino Filho (2012, p. 42),

A **publicidade é a alma dos registros públicos**. É a oportunidade que o legislador quer dar ao povo de conhecer tudo o que lhe interessa a respeito de determinados atos. Deixa-o a par de todo o movimento de pessoas e bens. (Grifos nossos).

Embora esse princípio esteja presente em todos os ramos do Direito Registrário, ele encontra papel de destaque no Direito Imobiliário em razão da proteção dada ao direito de propriedade. Mario Antônio da Silveira (2007, p. 34), ao abordar o princípio da publicidade no âmbito do Direito Imobiliário, expõe que

No estudo dos princípios reguladores da atividade registrária, como já visto, o da publicidade apresenta-se como um dos fundamentais, sua essência implica na **necessidade de conhecimento erga omnes dos dados constantes no fólio real**. A publicidade não apenas garante e propicia imunidade aos direitos do proprietário, como promove sua eficácia e ainda resguarda os direitos daqueles pelos quais relacionam ou visam alguma pretensão em relação à propriedade. (Grifos nossos).

¹¹⁵ Ressaltando a importância da publicidade registral, Walter Ceneviva (2002, p. 35) afirma que "[...] **Para garantir a oponibilidade e preservar da inoponibilidade a todos os terceiros, o direito dá ao ato jurídico publicidade. Esta é assegurada mediante lançamento em repartições especiais**, criadas pelo Estado e operadas por ele ou por particulares, aos quais delega a execução do serviço. Para assentamento nessas repartições, sempre mais numerosas, a irresistível tendência burocrática infundavelmente imagina meios e modos cada vez mais complicados para ampliar o número de requisitos exigidos e para inçar de obstáculos a forma pela qual devem ser transpostos para os livros registraes, sob a capa – apenas em parte justificada – de lhes assegurar maior segurança, especialmente quanto ao direito de terceiros e ao de crédito." (Grifos nossos).

Mónica Jardim (2013, p. 43), ao tratar da publicidade registral, mostra sua importância em relação à segurança jurídica e ao incremento ao comércio imobiliário, afirmando que

A publicidade registral desenvolve-se, assim, a par do desenvolvimento da sociedade de mercado, porque visou favorecer o tráfico crescente dos bens imóveis, eliminando a insegurança que gerava para os adquirentes – sobretudo, para os credores *hipotecários* –, a existência de ônus ocultos (principalmente as hipotecas tácitas e as gerais, que dificultavam sobremaneira a extensão do crédito territorial).

A publicidade registral surge como uma ferramenta a serviço da sociedade, com vistas a garantir maior segurança e credibilidade aos negócios e transações imobiliárias, visto que, por meio dela, potenciais compradores e demais interessados podem ter acesso às limitações e demais condicionantes inerentes à propriedade imobiliária.

3.1.2.1 Publicidade ambiental registral

A publicidade ambiental registral possibilita que a informação de relevância ambiental seja facilmente disponibilizada a todos os interessados, em regra através da emissão de certidões dos atos levados a registros ou averbação. O amplo e organizado serviço registral imobiliário existente, tanto no Brasil como em Portugal, poderá garantir agilidade, presteza e segurança para as informações ambientais arquivadas nos Registros Imobiliários ou Prediais.

Marcelo Augusto Santana de Melo (2014, p. 37), em estudo que trata da publicidade da reserva legal¹¹⁶, ensina que a publicidade pode assumir três vertentes: a) publicidade-notícia (sem particulares efeitos no ato publicado); b) publicidade declarativa (necessária para que os fatos sejam eficazes em relação a terceiros); c) publicidade constitutiva (indispensável para a produção de efeitos jurídicos). O autor acrescenta que

A publicidade utilizada no direito ambiental é a publicidade-notícia que apresenta pouca eficácia perante terceiros, não apresentando qualquer efeito sobre a eficácia do fato registrado. O legislador conferiu ao Registro de

¹¹⁶ Para aprofundamento específico acerca da Publicidade da Reserva Florestal, veja: MELO, Marcelo Augusto Santana de. A publicidade da Reserva Florestal Legal. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 77, p. 31-60, jul./dez. 2014.

Imóveis na grande maioria das vezes, em matéria ambiental, **o reforço de uma publicidade já criada ou definida em outros meios como a Reserva Florestal Legal, áreas contaminadas e área de proteção e recuperação de mananciais.**

Muitas restrições administrativas, agora definidas como espaços territoriais especialmente protegidos, **já possuem publicidade decorrente da própria lei que as constituiu, porém, para a segurança jurídica e cumprimento de obrigações decorrentes da limitação, seria aconselhável não se confiar somente na publicidade legal, mas também na publicidade imobiliária, para dar conhecimento e vincular definitivamente futuros adquirentes.** O homem médio não possui o hábito de leitura de textos legislativos, ainda mais dos três entes políticos, de forma que o sistema jurídico não pode se valer tão somente dessa publicidade ilusória ou fictícia. (MELO (2014, p. 37) (Grifos nossos).

A informação e publicidade ambiental, nos casos ligados ao Registro Imobiliário, permitem ampla tutela do ambiente, a exemplo dos casos de averbação de solo contaminado, de restrições administrativas, pois basta a simples solicitação de certidão para que qualquer do povo tenha conhecimento sobre a limitação ambiental imposta à propriedade. O ato de averbar determinada condicionante ambiental na matrícula garante amplo e irrestrito conhecimento pela sociedade. Dessa forma, não há como proprietários, adquirentes ou quaisquer terceiros alegarem que a informação não foi publicizada, visto que o documento constante da tábula registral é dotado de fé-pública e passa por rigoroso processo de qualificação/análise para ingresso – o que garante a segurança e certeza do conteúdo registrado.

A doutrina internacional também destaca a importância da publicidade das condicionantes ambientais no Registro de Imóvel, lecionando que

Para essa finalidade, o **Registro da Propriedade é uma instituição que pode ser indispensável dentro dos âmbitos indicados pelo art. 174 do tratado da União Europeia**, uma vez que pode auxiliar plenamente a **alcançar a proteção e a publicidade das diversas manifestações ambientais** que precisem de proteção, devido ao fato de encontrar-se implementado territorialmente, o registro ser feito por imóveis e emitir uma publicidade igual para todos os interessados. (LÓPEZ, 2004, p. 150). (Grifos nossos).

Vicente José Garcia-Hinojal López (2004, p. 152) afirma ainda que

[...] o Cartório de Registro de Imóveis transforma-se em um elemento indispensável para auxiliar a proteção do meio ambiente, para a existência e efetividade das medidas cautelares e reparadoras da legalidade infringida, se for o caso, e como uma peça básica e essencial da gestão ambiental entendida como o conjunto de atuações e disposições necessárias para alcançar a manutenção de um capital ambiental suficiente para que a qualidade de vida das pessoas e o patrimônio natural sejam os mais elevados possíveis. (Grifos nossos).

Na mesma linha de raciocínio, Antonio Giner (2004, p. 178), ao tratar da importância de trazer a informação ambiental para os Registro de Imóveis, ressalta que

O Cartório de Registro de Imóveis, como vimos, tem uma função principal ou original: a de acomodar o registro da propriedade. **No entanto, como vimos, suas características o qualificam para outras funções que interessam aos poderes públicos. Entre estas funções, propomos a que se inclua a de proporcionar aos cidadãos um espaço acessível, onde recebam informações sobre a situação do meio ambiente**, tanto em escala geral, mas sobretudo, a respeito do território de sua circunscrição. Do mesmo modo, poderá ser utilizado pelos cidadãos para enviar informações de interesse para a administração competente, tanto derivada da imensa informação que conste nos arquivos registrares, quanto diretamente, utilizando o Cartório de Registro de Imóveis como representação territorial das diferentes administrações competentes (prefeituras, regiões, Estados, União Europeia). (Grifos nossos).

Do mesmo modo, Vicente José Garcia-Hinojal López (2004, p. 154), ao discutir a publicidade registral das limitações ambientais, afirma que

[...] incorporar o registro da propriedade e o direito registral, na parte adequada à legislação ambiental, peça indispensável da gestão pública do meio ambiente, consiste na elaboração de normas relativas à proteção do meio ambiente que estabeleçam determinados objetivos a serem cumpridos e uma série de medidas para alcançá-los. **Organizando-se um sistema completo e eficaz de publicidade perante terceiros das situações ambientais específicas que afetem a cada imóvel em concreto, com garantias perante terceiros e utilizando para isso a organização territorial do registro da propriedade e sua discriminação por imóveis com a devida utilização de infra-estruturas tecnológicas que permitam o adequado controle e segurança jurídica do fenômeno ambiental, a segurança do tráfego e do desenvolvimento econômico.** (Grifos nossos).

A publicidade das informações ambientais no Registro Imobiliário ou Predial é fator *sine qua non* para a ampla proteção de terceiros. Basta observar o atual grau de desenvolvimento dos registros públicos, em especial o Registro Imobiliário, que garante de forma adequada, rápida e segura o acesso da população ao conteúdo registrário. Não se pode admitir, frente a essa ampla estrutura organizacional, normativa e técnica dos registros públicos, que, ainda hoje, existam informações ambientais de relevância para determinado imóvel alheias à matrícula e ao respectivo registro público. Em outros termos, a segurança das relações comerciais imobiliárias e a própria proteção do ambiente clamam pela simplificação do procedimento de

publicidade das informações ambientais de relevância para a propriedade. E não há melhor forma de publicizar tais condicionantes, implicações e limitações do que através da concentração destas na matrícula do imóvel, o que viabilizará o rápido e completo acesso à realidade fática ambiental da propriedade imobiliária.

Acerca da importância da publicidade registral ambiental para a proteção do meio ambiente, Anelise Grehs Stifelman (2010, p. 350) defende que

Mesmo não estando incluídos no Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama, os **Ofícios de Registros de Imóveis não podem simplesmente negar a importância da publicidade imobiliária de informações ambientais relevantes**, devendo exercer um juízo prudencial de qualificação pautado pela observância do ordenamento jurídico como um todo sistêmico, em especial a Lei 10.650/2003 que dispõe sobre o acesso público aos dados e informações ambientais. (Grifos nossos).

A publicidade registral surge como viga mestra da atividade registral, ao propiciar a eficácia *erga omnes* dos atos levados a registro e ou averbação. Mostra-se, também, como importante ferramenta para a proteção do meio ambiente, ao garantir o acesso, através da matrícula, às condicionantes, implicações e limitações ambientais da propriedade, possibilitando que a sociedade tenha a real dimensão das condições ambientais de determinada propriedade imobiliária.

No direito português, o princípio da publicidade encontra-se inscrito no art. 1.º¹¹⁷, do CRP, o qual postula que todos têm direito de obter as informações sobre o registro de prédio contido em determinada conservatória. O próprio CRP, no artigo 104.º¹¹⁸, apresenta a possibilidade de qualquer pessoa obter certidões dos registros efetuados pelas conservatórias. Ao discutir a importância do princípio da publicidade, J. de Seabra Lopes (2011, p. 346) defende que “É o corolário da própria finalidade do registo, enunciada no art. 1.º: dar publicidade à situação jurídica dos prédios, tendo em vista a segurança do comércio jurídico imobiliário”. Para Jéverson Luís Bottega (2013, p. 105),

¹¹⁷ Artigo 1.º - CRP

Fins do registo

“O registo predial destina-se essencialmente a dar publicidade à situação jurídica dos prédios, tendo em vista a segurança do comércio jurídico imobiliário”.

¹¹⁸ Artigo 104.º - CRP

Caráter público do registo

“Qualquer pessoa pode pedir certidões dos atos de registo e dos documentos arquivados, bem como obter informações verbais ou escritas sobre o conteúdo de uns e de outros”.

[...] não há dúvidas quanto ao fato de a **publicidade registral ser o princípio fundamental na estruturação dos registros públicos** como **verdadeiros órgãos de emanção de segurança jurídica**. Não há dúvidas, também, quanto ao fato de as normas jurídicas que consagram o princípio da publicidade, como garantidor da efetividade dos serviços prestados pelas conservatórias (na qualidade de órgãos integrantes da estrutura administrativa do Estado), serem classificadas como de ordem pública. (Grifos nossos).

A publicidade registral em Portugal segue uma estrutura de informações sobre os prédios em concreto, não sendo possível que se busquem informações sobre proprietários de forma genérica. Não há indicador pessoal para busca ampla de prédios em nome de determinada pessoa, mas, sim, um indicador real que aponta todas as informações registradas sobre prédios específicos. Tal situação não ocorre no Brasil, onde há possibilidade de busca através de dois indicadores: o indicador pessoal, que viabiliza a pesquisa em relação aos proprietários de direito real inscritos naquela circunscrição, ou seja, mediante o nome dos titulares de imóveis podem ser obtidos todos os prédios existentes naquela circunscrição; e o indicador real, que, semelhantemente ao que ocorre em Portugal, é realizado sobre o imóvel em concreto.

Pelo exposto, percebe-se que o princípio da publicidade registral poderá certamente ser potencializado, em consequência do crescente diálogo entre o Direito Ambiental e o Registral, com vistas a promover a necessária transversalidade, integração e diálogo de ações tendentes a garantir a segurança jurídica da informação registral, promovendo a proteção do meio ambiente e do comércio imobiliário.

3.1.2.2 Exceções à publicidade ambiental registral

Ao se discutir sobre a publicidade registral, ressalta-se que esta deverá se ater aos limites impostos pela lei, ou seja, embora a regra seja pela ampla divulgação das informações constantes do registro público, deve-se observar que há situações fáticas que a lei impõe o necessário sigilo.

Desse modo, as informações ambientais registraes, ou melhor, a publicidade ambiental registral admite exceções, quando a lei assim o determinar. Em regra, tais limitações estão, no caso brasileiro, relacionadas à proteção da segurança nacional – casos em que o sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (artigo 5º, XXIII da CRFB). Já em Portugal, o caráter público do registro está condicionado à necessidade de se respeitarem as normas de proteção dos dados

personais – artigos 26.º e 35.º da Constituição da República e Lei n.º 67/98, de 26 de outubro (Lei de Proteção dos Dados Pessoais).

A limitação à publicidade ambiental, efetivamente, deve ser uma exceção à regra, pois o interesse público deve prevalecer sobre o interesse particular, não sendo admissível que a propriedade particular, sob a justificativa de proteger o direito individual de propriedade, coloque em risco a coletividade, em razão do mau uso do solo.

O direito de propriedade, na atualidade, deve respeitar a função socioambiental da propriedade, para que o proprietário tenha suas prerrogativas resguardadas. Ilógico pensar que o proprietário de determinado bem imóvel possa utilizar o solo, provocando contaminação deste e dos demais recursos hídricos, sem que a sociedade diretamente atingida tenha o direito de saber a quais perigos está ou vem sendo exposta.

Dessa feita, cabe reforçar que a regra, em termos de publicidade ambiental registral, deve ser a ampla publicidade, isto para que todos os interessados possam ter a efetiva noção da qualidade do solo, da água e do ar. Assim, a ampla publicidade das condicionantes, implicações e limitações ambientais é fator fundamental para o estabelecimento de padrões sustentáveis sob o ponto de vista ambiental. Sob o manto da restrição ou sigilo, devem ficar apenas casos excepcionais de grande relevância para o Estado ou a sociedade.

3.1.3 Princípio da legalidade registral

O princípio da legalidade para a atividade registral impede o ingresso no sistema registral de títulos inválidos ou imperfeitos, contribuindo, desse modo, para a concordância do mundo real com o mundo registral. Referido princípio encontra-se respaldado na necessidade de verificação da legalidade do ato e da validade do título, para que possa ocorrer a efetivação do registro.

A legalidade para a atividade registral pode assumir duas vertentes: a de âmbito geral, que tem por fundamento a observância de regras de ordem pública; e a de ordem específica, que se atém à análise dos requisitos de validade do negócio jurídico que deu origem ao título/documento levado a registro no fólio real.

Em termos gerais, a legalidade deve ser entendida como a submissão do Estado à lei, não havendo assim liberdade ou vontade pessoal, ou seja, a Administração somente pode fazer ou deixar de fazer o que está prescrito em lei. Transportando tal direcionamento para a atividade registral, verifica-se que ao oficial – enquanto ente Estatal, no exercício de sua função – só é permitido fazer o que a lei autoriza, não podendo registrar títulos em discordância com o preceito legal¹¹⁹.

De modo específico, a atividade registral está pautada pelo princípio da legalidade, não podendo o registrador/oficial realizar ato alheio à vontade da lei, sob pena de responsabilidade pessoal civil, criminal e administrativa. Luiz Guilherme Loureiro (2010, p. 219) aponta que

De acordo com o **princípio da legalidade, não basta a inscrição para que o título tenha acesso ao Registro de Imóveis. É preciso que o título seja válido e perfeito**, de forma que antes que se proceda ao registro, o documento deve passar por um exame de qualificação por parte do registrador. Em outras palavras, a validade do registro depende da validade do negócio jurídico que lhe dá suporte. Ao contrário do que ocorre na Alemanha, onde a inscrição se abstrai do título e tem efeito saneador, no Brasil, o registro não tem o condão de revalidar ou sanar os vícios do negócio jurídico.

Mario Antonio da Silveira (2007, p. 41), ao tratar do princípio da legalidade, afirma: “O princípio da legalidade contém a formalização de validade do negócio jurídico, originário do título constante na tábua registral e da faculdade de dispor do proprietário sobre o imóvel”.

De modo semelhante, em Portugal, o princípio da legalidade está diretamente ligado à qualificação registral¹²⁰, sendo que nela o registrador/conservador deve analisar a viabilidade do pedido de registro frente às disposições legais aplicáveis ao

¹¹⁹ Para Caio Mario de Albuquerque Lins (2011, p. 13), “De acordo com o princípio da legalidade, o registrador deve examinar se o documento cujo registro ou averbação que lhe foi solicitado reúne os pressupostos legais ou imprescindíveis para ingressar no registro. Por dever de ofício o escrivão poderá recusar o registro caso o título não estiver em ordem, sob pena de sofrer uma punição, podendo até responder por perdas e danos se alguém vier a sofrer algum dano, em virtude do prejuízo que seu ato propiciou. Se o escrivão entender o título não está em ordem devolverá ao interessado para regularizar as exigências que são exigidas para legalizar seu imóvel. [...]”.

¹²⁰ J. A. Mouteira Guerreiro (2014, p. 498), ao falar sobre a qualificação registral, aponta: “A esta apreciação – a este juízo – que o conservador deve fazer para apreciar a possibilidade de o pedido ser satisfeito e o acto inscrito no sistema registral (ficando, portanto, revestido da correspondente autenticidade *erga omnes* é tradicionalmente denominado juízo de qualificação ou simplesmente qualificação). Dever-se-á referir que a qualificação deve ser exercida de um modo competente e responsável (ainda que quanto possível célere) e também – como sempre se tem de sublinhar –, de uma forma isenta e imparcial.”.

caso. Referido princípio encontra-se previsto no artigo 68.^o¹²¹ do CRP. A respeito desse princípio, J. de Seabra Lopes (2011, p. 348) postula que

De harmonia com o princípio da legalidade, também chamado de qualificação, consagrado no art. 68.^o, compete ao conservador apreciar a viabilidade do pedido de registo, em face das disposições legais aplicáveis, dos documentos apresentados e dos registos anteriores, verificando especialmente a identidade do prédio, a legitimidade dos interessados, a regularidade formal dos títulos e a validade dos actos dispositivos neles contidos.

A doutrina portuguesa tem se debruçado em discutir a função da atividade qualificadora, caracterizando-a como jurisdicional ou para-judicial, de natureza específica, não sendo considerada administrativa nem mesmo judicial. J. A. Mouteira Guerreiro (2014, p. 500) leciona que

De acordo com o disposto no art. 68.^o a apreciação da viabilidade do pedido dever-se-á fazer tendo por base três pressupostos essenciais: 1) as disposições legais e regulamentares que se apliquem ao caso; 2) o que figura no(s) título(s), ou seja, o constante dos documentos que foram apresentados e que ainda o possam vir a ser; 3) a situação tabular – isto é, tudo o que já consta do registo.
Diz ainda o preceito que o conservador deve ter em especial atenção quatro questões essenciais: 1) à *identidade* do prédio: saber se o pedido respeita ao mesmo prédio que consta dos documentos e da descrição que porventura exista; 2) à legitimidade dos interessados; 3) à “regularidade formal dos títulos”, ou seja os requisitos extrínsecos e formais dos documentos; 4) à validade *substantiva* dos atos dispositivos que se acham titulados. (Destaques do original).

Vê-se que a atividade qualificadora assume papel essencial de garantidora da verdade registral, ou seja, é através da perfeita qualificação que o sistema registral pode garantir à sociedade a autenticidade das informações levadas a registo/averbação. Somente por meio dessa importante ferramenta utilizada pelo registrador/conservador é que se poderá garantir a necessária segurança jurídica registral.

Desse modo, verifica-se que é dever funcional do registrador imobiliário efetuar a análise formal dos títulos apresentados a registo/averbação. Para tanto, deve o

¹²¹ Artigo 68.^o - CRP

Princípio da legalidade

“A viabilidade do pedido de registo deve ser apreciada em face das disposições legais aplicáveis, dos documentos apresentados e dos registos anteriores, verificando-se especialmente a identidade do prédio, a legitimidade dos interessados, a regularidade formal dos títulos e a validade dos atos neles contidos.”.

registor pautar-se pelo princípio da legalidade, verificando os requisitos formais de validade do negócio jurídico, bem como a faculdade de dispor do imóvel¹²².

Para Mario Antonio Silveira (2007, p. 52),

O **formalismo e a cautela**, na qualificação do título prenotado são requisitos que se apresentam como essência ante o confronto do documento e os dados do fôlio real. **A qualificação registraria busca a perfeição**, outro requisito fundamental constante no bojo do que dispõe a Lei n. 6.015/73 aos registros públicos imobiliários. (Grifos nossos).

Frente ao dever de efetuar a qualificação registral, o registor poderá encontrar três situações: 1) o título está perfeito, não exigindo qualquer medida saneadora, estando apto a ingressar no fôlio real; 2) há vícios a serem sanados, em razão do que deve o registor providenciar uma nota de exigências para que o apresentante corrija os vícios e reapresente o título para nova análise registral; 3) o título apresenta vício insanável, havendo, neste caso, impossibilidade do registro/averbação.

Em virtude do princípio da legalidade, que tem como principal ferramenta a qualificação registral, pode-se garantir a análise imparcial e técnica, com vistas a efetuar o saneamento da tábula registral, permitindo-se que, efetivamente, possam-se conhecer as dimensões jurídicas dos imóveis matriculados.

Esse princípio mostra-se muito importante sob o ponto de vista ambiental registral, haja vista que, por meio dele, poder-se-á realizar análise minuciosa, por parte de profissionais devidamente habilitados – registadores/conservadores –, das mais diversas condicionantes ambientais aptas a impactar a propriedade imobiliária. A identificação cuidadosa dessas condicionantes, implicações e limitações ambientais poderá ser fundamental para a proteção de terceiros e de toda a sociedade, bem como será primordial para que o próprio Poder Público estabeleça diretrizes e políticas públicas aptas a garantir melhorias na qualidade de vida.

¹²² Segundo Rahj Al Dahbir (2013, p. 195), “[...] o **Registor deve analisar os aspectos formais, extrínsecos do título**, não lhe cabendo adentrar o mérito da questão. Entretanto, ao se tratar de nulidade absoluta, ou direito atípico, poderá ele entrar no mérito da questão, opondo-se ao registro mediante fundamentação legal por escrito, de uma vez só.”. (Grifos nossos).

3.1.4 Princípio da fé pública registral e presunção de legitimidade

A fé pública é um tributo dado ao registrador e/ou notário para o exercício de sua função como representante do Poder Público. Esta fé pública é atribuída, nos termos da Lei n.º 8935/94, em seu artigo 3º, cuja redação diz que o “Notário, ou Tabelião, o Oficial de Registro, ou Registrador, são profissionais do direito *dotados de fé pública*, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro”.

Em verdade, a fé pública atribuída a registradores e notários diz respeito à declaração desses profissionais de que um ato/fato/documento está em conformidade com a lei, possibilitando a *presunção relativa de veracidade*, até prova em contrário. Dessa forma, a fé pública afirma a certeza e a verdade dos assentos e das certidões expedidas pelos oficiais de registros.

Nesse sentido, o *princípio da fé pública* é o precursor do *princípio da presunção de legitimidade*, que atribui como verdadeiros atos/fatos registrados nas serventias registrais, a exemplo do artigo 252.º da LRP, que prevê: “O registro, enquanto não cancelado, produz todos os efeitos legais ainda que, por outra maneira, se prove que o título está desfeito, anulado, extinto ou rescindido”¹²³.

Em alguns países como a Alemanha, essa presunção é de caráter absoluto, ou seja, o conteúdo do registro reflete a verdade, não podendo ser discutidos vícios, o que dá à fé pública alemã a presunção *iuris et de iure*. O Brasil não adotou tal posição. Aqui, o registro possui presunção *iuris tantum* – relativa, como destacado acima, em referência à doutrina e à jurisprudência.

Para Luiz Guilherme Loureiro (2010, p. 230),

¹²³ A jurisprudência pátria tem-se manifestado sobre o assunto. Veja entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

“AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO REIVINDICATÓRIA - PROPRIEDADE CUJO REGISTRO É OBJETO DE QUESTIONAMENTO NOS AUTOS DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA PENDENTE DE JULGAMENTO FINAL - SISTEMA REGISTRAL - PRESUNÇÃO NÃO ELIDIDA, NA ESPÉCIE - PRECEDENTE - RECURSO IMPROVIDO.

[...] Tem validade o registro público de propriedade de imóvel ainda que tenha sido proferida decisão judicial, nos autos de ação civil pública, determinando o bloqueio do registro e averbações na matrícula do imóvel, pois **o sistema registral funda-se no princípio da fé pública, possuindo presunção relativa que prevalece até a decretação de invalidade do registro por meio de ação própria**, não bastando para infirmar sua higidez o mero ajuizamento de ação em que se pretende invalidá-lo, nos termos do art. 1.245, § 2º, do Código Civil e do art. 252 da Lei nº 6.015/1973.” (BRASIL, STJ. AGRG NO AG 1089722/DF, REL. MINISTRO MASSAMI UYEDA. JULGADO EM 16/12/2010). (Grifos nossos).

De acordo com o **princípio da presunção, presume-se a validade daquilo que consta do registro**. Logo, aquele que figura no registro como titular da propriedade é considerado dono do imóvel. Este princípio é consagrado no art. 1.245, § 2º, do Código Civil, segundo o qual: “enquanto não se promover, por meio da ação própria, a decretação de invalidade do registro, e o respectivo cancelamento, o adquirente continua a ser havido como dono do imóvel”.

A **presunção de legitimidade, entretanto, não é absoluta**. Ao contrário do sistema alemão, no direito brasileiro o registro não sana as irregularidades do título que lhe dá suporte. Se este for eivado de nulidade, nulo será também o registro. De qualquer forma, enquanto não declarada a nulidade do título e promovido o cancelamento do registro, a inscrição produz todos os efeitos que lhe são inerentes. (Grifos nossos).

Assim, pode-se concluir que, embora a presunção, no Brasil, tenha natureza relativa, esta é muito importante para o sistema registral, visto que milita a favor da manutenção do que está registrado; assim, até que se prove a existência de vícios, o conteúdo registrário está protegido.

Em Portugal, pela presunção de verdade registral ou exatidão registral tem-se que o direito inscrito no fólio real corresponde à verdade, em suas exatas dimensões objetivas e subjetivas. A respeito dessa presunção de verdade, J. de Seabra Lopes (2011, p. 346) lembra que

Nos *registros declarativos*, como é a regra no sistema de registro predial português, trata-se de uma presunção *iuris tantum*, uma vez que pode ser destruída por prova em contrário. Mas quem tem a seu favor a presunção legal escusa de provar o facto que a ela conduz: o efeito da presunção é portanto o de inverter o ónus da prova (cf. art. 350.º CC).

Nesse contexto, verifica-se que, diferentemente do direito alemão, em que a presunção é absoluta, no direito português, essa presunção é relativa, ou seja, admite-se prova em contrário, o que pode acarretar vícios no registro. Tal princípio encontra-se consagrado no artigo 7.º¹²⁴ do CRP, sendo que o mesmo efeito é verificado no Brasil, como visto acima.

¹²⁴ Artigo 7.º - CRP

Presunções derivadas do registo

“O registo definitivo constitui presunção de que o direito existe e pertence ao titular inscrito, nos precisos termos em que o registo o define.”.

3.1.5 Princípio da territorialidade

O princípio da territorialidade está expresso, no Brasil, no artigo 12 da Lei n.º 8935/94, ao estabelecer áreas de circunscrição para algumas das atribuições registrárias, sendo aqui destacado o Registro Imobiliário, que deve atender à circunscrição geográfica.

O estabelecimento do princípio da territorialidade, para o caso brasileiro, mostra-se importante em razão da extensa dimensão territorial do país, o que justifica que os atos relacionados a determinado imóvel sejam praticados na localidade mais próxima da referida propriedade imobiliária.

De certo modo, a conjugação do princípio da territorialidade com o princípio da publicidade registral permite aos interessados o amplo acesso sobre a realidade tabular dos imóveis registrados em determinada circunscrição. Assim, basta que o interessado dirija-se à serventia imobiliária/predial da localidade do imóvel para que obtenha, por meio de certidões, as informações do referido imóvel. Tal princípio facilita sobremaneira a identificação de informações, em especial as ambientais, permitindo acesso aos diretamente interessados, ou seja, há ganhos significativos em termos de acesso aos moradores das cidades cujo imóvel encontra-se registrado. A esse respeito, Luiz Guilherme Loureiro (2010, p. 185) aponta que

O princípio da territorialidade está intimamente vinculado ao princípio da publicidade. Para que o público em geral possa obter informações relativas a determinado imóvel, ou a determinada pessoa; **é necessário que saiba encontrá-las. Se o registro referente ao imóvel ou à pessoa pudesse ser realizado em qualquer serventia, seria praticamente impossível tornar efetiva a publicidade.** (Grifos nossos).

Esse princípio também guarda íntima relação com o princípio da concentração, ao possibilitar a reunião de informações sobre determinado imóvel, o que facilita o acesso aos usuários do serviço. Ademais, com o avanço tecnológico, cada vez mais se poderá facilitar a emissão de informações das serventias por meios eletrônicos, ou seja, ao usuário será facilitada a busca e obtenção de informações contidas nos registros públicos, através da rede mundial de computadores. Esse procedimento vem sendo implantado no Brasil, em decorrência da Lei n.º 11977 de 07 de julho de 2009 e da Resolução n.º 47 do Conselho Nacional de Justiça de 18 de junho de 2015, e já se encontra implementado em Portugal.

Em termos ambientais imobiliários, o princípio da territorialidade é de fundamental importância, visto que, em razão dele, poder-se-á identificar o serviço registral apto a garantir a ampla publicidade das condicionantes, implicações e limitações ambientais registradas/averbadas. Nesse sentido, facilitar-se-á o acesso da população local, que terá pleno conhecimento sobre a qual instância recorrer para obter o conhecimento da realidade ambiental que envolve determinado imóvel. Desse modo, o impacto ambiental causado por imóvel específico deverá estar delimitado no seu registro, o que garantirá o acesso da sociedade diretamente interessada e possibilitará a adoção de medidas judiciais e de políticas públicas pertinentes ao caso.

No caso específico do Brasil, em razão das peculiaridades territoriais, especialmente relacionadas ao vasto território, o princípio da territorialidade para o Registro Imobiliário é fator fundamental para a concretização do direito à informação, haja vista que aproxima o cidadão diretamente interessado do serviço que tem as informações relevantes sob o ponto de vista ambiental registral.

3.1.6 Princípio da unitariedade

O princípio da unitariedade está diretamente relacionado à matrícula¹²⁵ do imóvel. Por esse princípio, cada matrícula deve expressar a existência de um único imóvel e cada imóvel somente poder ter uma matrícula. Ele guarda grande relação com o princípio da concentração, ao possibilitar a reunião de informações do imóvel em uma única matrícula.

Para Mario Antonio Silveira (2007, p. 45),

O princípio da unitariedade se caracteriza pela existência de uma única matrícula para cada imóvel na unidade registrária do local da propriedade. Nenhum imóvel comporta duas matrículas. O sistema registrário admite, nos casos de desmembramento de imóvel, que o desmembramento tenha sua área original especificada numa matrícula,

¹²⁵ “A definição de matrícula mostra-se relevante, visto ser *conditio sine qua non* da propriedade no registro de imóvel, como forma de gerar direitos e garantir a eficácia dos efeitos dos princípios registrários e da publicidade de suas anotações.

A matrícula, no sentido lato de registro, apresenta-se como a inscrição no fôlio real. O Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil assim a definiu:

‘(a) que se trata de um registro jurídico – para afastar a ideia de que a matrícula seria tão só um ato cadastral, (b) que estamos diante de um ato jurídico cuja consequência imediata é fixar o atributo de dominialidade, enunciando a situação jurídica do imóvel, e (c) que a matrícula, entendida como ato jurídico de inscrição, pode apresentar nítida distinção em relação ao fôlio real, que é o suporte da inscrição.’. (SILVEIRA, 2007, p. 46).

passando a figurar, com sua área individualizada, em outra matrícula. **O direito português observa o mesmo princípio do direito brasileiro, no tocante à inscrição única do imóvel**, conforme elucida J. A. Mouteira Guerreiro, ao afirmar que **“ocorrendo uma mudança de sede para localidade à área de outra conservatória, passa esta última a ser a territorialidade competente”**. (Grifos nossos).

A unitariedade matricial é princípio basilar da atividade registral imobiliária para que se consiga garantir segurança jurídica às transações imobiliárias. Ricardo Henry Marques Dip (1986, p. 53), ao tratar da unitariedade da matrícula, afirma que

A unitariedade exige que a matriz abranja a integralidade do imóvel e que a cada imóvel corresponda única matrícula. A agregação de prédios contíguos (fusão e unificação, arts. 234 e 235 LRP) supõe a unidade social ou econômica do todo, formado com a anexação dos imóveis antes autônomos, de sorte que não se vislumbra exceção à rígida concepção de unitariedade perfilhada pelo direito brasileiro.

O princípio da unitariedade viabiliza, hoje, a organização lógica de um sistema baseado na matrícula, ao vincular, de forma individualizada, imóveis e matrículas, evitando que haja duplicidade dentro do fôlio real. Por meio desse sistema baseado no princípio da unitariedade, pode-se organizar a tábula registral de forma a trazer para a matrícula todas as informações, incluídas as informações de relevância ambiental, de determinado imóvel, garantindo, assim, a perfeita identidade entre o mundo fático e a realidade tabular.

3.1.7 Princípio da especialidade

O princípio da especialidade apresenta duas vertentes, a especialidade objetiva e a especialidade subjetiva, que merecem atenção por parte dos registradores de imóveis.

A especialidade objetiva compreende a perfeita caracterização do imóvel, com suas metragens, confrontações, pontos geográficos, endereço de referência, dentre outros aspectos, traduzindo, dessa forma, a necessária e completa identificação do imóvel. Por esse motivo, as informações/implicações/condicionantes ambientais merecem destaque, pois, na maioria dos casos, alteram as características físicas ou estruturais dos imóveis, o que justificaria sua inclusão dentro das especialidades objetivas, visto que pode haver alteração física, química, da flora, da fauna, entre

outros, de determinado imóvel. Mario Antonio Silveira (2007, p. 39), ao tratar da especialidade, lembra ainda que

O princípio da especialidade funda-se na obrigação de que **toda inscrição deve recair sobre um imóvel individualizado**, com dados geográficos precisos que permitam a identificação de sua área na região em que se localiza. O fundamento legal do princípio da especialidade configura-se no que dispõe o artigo 176, § 1º, II e 3, a e b, da Lei n. 6.015/73. (Grifos nossos).

Como citado acima, a especialidade objetiva encontra-se inscrita no artigo 176, § 1º, II e 3, a e b, da Lei n.º 6015/73. Para tanto, devem constar, na matrícula do imóvel urbano, as características, confrontações, localização, área, logradouro, número e sua designação cadastral, se houver. Se rural, devem ser explicitados o Código do Imóvel, os dados constantes do CCIR, a denominação e suas características, confrontações, localização e área.

Não é demais lembrar que a evolução social e os significativos impactos ambientais causados pela humanidade, ao longo dos últimos tempos, reclamam a atualização de alguns institutos do Direito e, até mesmo, poder-se-á falar em atualização do próprio princípio da especialidade objetiva que, na visão moderna, deve abranger não apenas os aspectos físicos estruturais e delimitativos dos imóveis, mas sim atender a uma visão holística, a partir da qual se compreenda a propriedade imobiliária dentro de um contexto global que atenda à função socioambiental. Não se admite, na atualidade, a segregação ambiental da realidade imobiliária. Logo, inadmissível pensar a propriedade imobiliária apartada de sua vertente ambiental, uma vez que a realidade ambiental é parte integrante de todo e qualquer imóvel. Portanto, faz-se necessário o alargamento do conceito de especialidade objetiva para que se possam imprimir, nesse conceito, aspectos claros de proteção ambiental relacionados à propriedade imobiliária, aspectos estes que contemplem a caracterização das diversas condicionantes, implicações e limitações ambientais no contexto da especialidade objetiva da propriedade imobiliária.

A outra vertente afeta ao princípio da especialidade está relacionada à completa qualificação das partes. Por especialidade subjetiva, entende-se a perfeita identificação e qualificação das partes constantes da tábula registral.

A respeito da especialidade subjetiva, Mario Antonio Silveira (2007, p. 40) expõe que

Especialidade subjetiva é a que impõe obrigatoriamente a identificação e a qualificação de todas as pessoas participantes do registro. Ela garante e viabiliza o princípio da continuidade, uma vez que, no ato de transmissão do imóvel, é essencial que o transmitente seja a pessoa do proprietário constante no registro original. Os dados qualificatórios das partes envolvidas na transmissão da propriedade são obrigatórios, em observância aos requisitos da escrituração da matrícula, consoante o artigo 176 da Lei 6.015/73.

No Direito português, semelhantemente ao que ocorre no Direito brasileiro, o princípio da especialidade prevê que deve haver identificação, tanto do objeto, quanto dos sujeitos envolvidos nos registros. Desse modo, o artigo 82.^o¹²⁶ e seguintes, e o artigo 93.^o¹²⁷ trazem os elementos que devem constar dos registros para que seja

¹²⁶ Artigo 82.^o - CRP

Menções gerais das descrições

“1 - O extrato da descrição deve conter:

- a) O número de ordem privativo dentro de cada freguesia, seguido dos algarismos correspondentes à data da apresentação de que depende;
- b) A natureza rústica, urbana ou mista do prédio;
- c) A denominação do prédio e a sua situação por referência ao lugar, rua, números de polícia ou confrontações;
- d) A composição sumária e a área do prédio;
- e) [Revogada];
- f) A situação matricial do prédio expressa pelo artigo de matriz, definitivo ou provisório, ou pela menção de estar omissa.

2 - Na descrição genérica de prédio ou prédios em regime de propriedade horizontal é mencionada a série das letras correspondentes às frações e na de empreendimento turístico classificado para fins turísticos esta circunstância, bem como as letras correspondentes às unidades de alojamento, quando existam.

3 - Na descrição de prédio resultante de anexação ou desanexação de outros são mencionados os números das respetivas descrições.”.

¹²⁷ Artigo 93.^o - CRP

Requisitos gerais

“1 - Do extrato da inscrição deve constar:

- a) [Revogada];
- b) O número, a data e a hora da apresentação;
- c) Caso a inscrição seja provisória, a menção de que o é por natureza ou por dúvidas, com indicação, no primeiro caso, do número e alínea aplicáveis do artigo anterior e, sendo provisória nos termos das alíneas g) ou i) do n.º 1 do artigo 92.^o, a data em que o registo foi confirmado;
- d) O facto que se inscreve;
- e) A identificação dos sujeitos ativos do facto inscrito, pela menção do nome completo, número de identificação fiscal, estado e residência das pessoas singulares, ou da denominação ou firma, número de pessoa coletiva e sede das pessoas coletivas, bem como a menção do nome do cônjuge e do regime de bens do casamento, se os sujeitos forem casados, ou, sendo solteiros, a indicação de serem maiores ou menores;
- f) Respeitando o facto a diversos prédios, a menção dessa circunstância;
- g) Tratando-se de inscrição de ampliação, o número da inscrição ampliada.
- h) A nacionalidade dos sujeitos ativos, caso estes sejam estrangeiros, quando conste do título.

2 - Os sujeitos passivos são indicados, em cada inscrição, somente pelo nome e número de identificação fiscal, no caso das pessoas singulares, ou pela denominação ou firma e número de pessoa coletiva, no caso das pessoas coletivas.

3 - Quando os sujeitos da inscrição não puderem ser identificados pela forma prevista neste artigo, mencionar-se-ão as circunstâncias que permitam determinar a sua identidade.”.

realizada a especialidade subjetiva em relação aos sujeitos constantes do registro, bem como a especialidade objetiva em relação à identificação do objeto registrado.

Ao tratar do princípio da especialidade, J. A. Mouteira Guerreiro (2014, p. 461) leciona que

Diz-no que todos os elementos do registro (da 'relação jurídica registral') devem ser definidos, concretamente determinados: os sujeitos, o objeto e bem assim os factos que se querem inscrever. No que toca aos sujeitos, dever-se-á esclarecer o seguinte: no momento em que o registro é feito pode acontecer que não estejam identificados com todos os dados que a lei exige (nomeadamente na *alínea e*) do n.º 1 do art. 93.º do Código), mas a sua *identidade* tem de ser certa e a sua completa identificação pelo menos *determinável* é o que resulta do n.º 3 daquele art. 93.º. Quanto ao *objeto* dessa mesma relação registral, ou seja, neste sentido, o prédio, também tem de ser inequivocamente individualizado. Quando abordámos o tema da descrição, vimos que o Código indica (art. 82.º) as menções gerais que cada uma delas deve conter. [...].

A especialidade ganha, nesse contexto, contornos voltados a garantir a individualização e identificação dos sujeitos e objetos levados a registro/averbação.

Assim, as duas vertentes que compõem a especialidade registral possuem a função de garantir a segurança jurídica dos atos levados a arquivamento nos registros públicos.

Em termos ambientais, a especialidade objetiva traduz-se na perfeita adequação e adaptação da realidade ambiental de determinado imóvel inscrito na respectiva matrícula, ao passo que a especialidade subjetiva aponta de forma incontestável o responsável legal pelo dano ambiental, causado em determinado imóvel.

3.1.8 Princípio da continuidade

O princípio da continuidade, também conhecido por trato sucessivo, na atividade registral imobiliária é o responsável pela higidez do sistema tabular, visto que, por meio dele nenhum, registro pode ser efetuado sem a prévia menção ao título anterior. Nesse sentido, todo assento registral deve apoiar-se no anterior, formando um encadeamento histórico ininterrupto das titularidades jurídicas de cada imóvel, em uma concatenação causal sucessiva de transmissão dos direitos imobiliários. Assim, referido princípio traduz o encadeamento lógico e sucessivo de forma que não haja lacunas na tábula registral. Luiz Guilherme Loureiro (2010, p. 230) expõe que

Segundo o princípio da continuidade, os registros devem ser perfeitamente encadeados de forma que não haja vazios ou interrupções na corrente registraria. Em relação a cada imóvel deve existir uma cadeia de titularidade à vista do qual só se fará o registro ou averbação de um direito se o outorgante dele figurar no registro como seu titular.

Dessa forma, de acordo com artigo 237 da LRP, nenhum registro pode ser feito sem que haja apresentação do título anterior, para se preservar a continuidade registral¹²⁸.

Para Walter Ceneviva (2002, p. 395), o princípio da continuidade apresenta duas linhas mestras:

[...] a do imóvel, como transporte para os livros registrários, e a das pessoas com interesse nos registros. Ambas devem ser seguidas de modo rigoroso e ininterrupto, pelo sistema criado em lei.

A continuidade do imóvel corresponde à persistência de matrícula inalterada ou, se o assento for anterior a 1º de janeiro de 1976, de transcrição ou inscrição precedente. Subsistem os mesmos característicos e a definição perimetral, mesmo que mudem os confrontantes. (Grifos nossos).

O princípio da continuidade registral pressupõe o encadeamento lógico no tempo entre assentos relacionados a um dado imóvel e em relação às partes nele interessadas. Neste ponto, de modo muito semelhante ao que ocorre na especialidade objetiva e subjetiva, e de forma muito íntima com o princípio da concentração, permite-se a atualização constante das informações registrais, aqui inseridas as ambientais de relevância para o Registro Imobiliário. A dimensão ambiental ganha destaque, visto que, através desse princípio, pode-se identificar o encadeamento lógico dos atos de relevância ambiental realizados em determinado imóvel, ou seja, através da continuidade ou trato sucessivo possibilitar-se-á verificar a atualização das informações ambientais imobiliárias.

Em Portugal, o princípio do trato sucessivo encontra-se inscrito no artigo 34.^º¹²⁹ do CRP, sendo tido como o princípio que busca estabelecer uma cadeia lógica entre

¹²⁸ Segundo Caio Mario de Albuquerque Lins (2011, p. 12), “De acordo com este princípio, o registro do imóvel deve obedecer a uma efetiva conexão entre os diferentes negócios modificativos da situação do móvel, tornando segura a passagem livre na aquisição dos direitos e sua regular inscrição. Assim, todo registro deve coincidir com o que consta no registro anterior. Por exemplo, **só pode ser registrado um título se a pessoa que figurar como alienante for a mesma que figurar no registro como proprietária.**” (Grifos nossos).

¹²⁹ Artigo 34.º - CRP

Princípio do trato sucessivo

“1 - O registo definitivo de constituição de encargos por negócio jurídico depende da prévia inscrição dos bens em nome de quem os onera.

os registros, com o fim de garantir a segurança jurídica registral. Esse princípio guarda íntima semelhança com o anterior ao buscar o encadeamento lógico, por meio da estrita observância dos aspectos subjetivos do título levado a registro.

J. A. Mouteira Guerreiro (2014, p. 491), ao discutir o princípio do trato sucessivo, afirma que

O princípio do trato sucessivo no fundo existe para que o registo possa alcançar um elevado grau de credibilidade e de certeza, visto que é através dele que é possível concretizar na ordem tabular a essencial regra jurídica de que o direito tem de existir em quem dispõe (transmite ou onera), de harmonia com o velho brocardo: ninguém pode transmitir o que não tem (*nemo plus iuris ad alium transfere potest quam ipse habet*).

O princípio do trato sucessivo vem reforçar a necessidade de que seja atentamente observada a cadeia lógica de titulares constantes do registro, para que se garanta segurança jurídica às transações imobiliárias, evitando que quem não tenha legitimidade onere ou disponha de direito que não lhe pertença¹³⁰.

Como visto acima, tanto no Brasil quanto em Portugal, o princípio da continuidade ou do trato sucessivo mostra-se como um dos mais importantes a garantir, para as transações imobiliárias, a confiabilidade e segurança necessárias, as quais podem ser transpostas para o âmbito ambiental.

3.1.9 Princípio da taxatividade

O princípio da taxatividade, também chamado de princípio da tipicidade, prevê que no Registro Imobiliário somente podem ser registrados os atos que constem

2 - O registo definitivo de aquisição de direitos depende da prévia inscrição dos bens em nome de quem os transmite, quando o documento comprovativo do direito do transmitente não tiver sido apresentado perante o serviço de registo.

3 - A inscrição prévia referida no número anterior é sempre dispensada no registo de aquisição com base em partilha.

4 - No caso de existir sobre os bens registo de aquisição ou reconhecimento de direito suscetível de ser transmitido ou de mera posse, é necessária a intervenção do respetivo titular para poder ser lavrada nova inscrição definitiva, salvo se o facto for consequência de outro anteriormente inscrito.”

¹³⁰ De acordo com J. de Seabra Lopes (2011, p. 352), “A segurança jurídica exige que no registo estejam reflectidas todas as viscitudes da vida de um direito real, de tal maneira que os assentos sobre um direito sejam consequência uns dos outros, não havendo entre estes solução de continuidade: quer isto dizer que o actual titular do direito o adquiriu do titular imediatamente antes inscrito no registo e que o próximo titular só o poderá adquirir do actual inscrito.

É a esta concatenação sucessiva de titulares que se dá o nome de trato sucessivo.”

expressamente em lei. No Brasil, em regra, são os atos expressos no artigo 167, I – casos de registros, e II – casos de averbações, da LRP.

Ocorre que o artigo 246 da LRP prevê ainda que, além dos casos descritos no artigo 167, II (averbações), devem ser *averbadas* na matrícula as demais ocorrências que alterarem o registro.

Diante da previsão acima, tem-se o entendimento majoritário da doutrina e da jurisprudência de que os casos de registros são *taxativos (numerus clausus)*, sendo, por outro lado, as averbações um rol aberto (*numerus apertur*), podendo atingir qualquer ato que venha modificar a matrícula.

Ao apontar que os atos de averbação à margem da matrícula são exemplificativos, estabelece-se a permissibilidade teórica e prática para a publicidade das condicionantes, implicações e limitações ambientais, que, como mencionado anteriormente, ingressaram na matrícula por meio do procedimento de averbação. Assim, são atos de registro *lato sensu*, na sua modalidade de averbação, das diversas variantes que podem atingir o meio ambiente.

Marcelo Augusto Santana de Melo (2010, p. 41), ao analisar um artigo de Ricardo Henry Marques Dip¹³¹, acerca da taxatividade dos atos registráveis, mostra que atos relacionados ao Direito Ambiental apresentam-se como uma das possibilidades de ampliação do rol de atos a serem levados a arquivamento nos registros públicos, ao afirmar que

O direito ambiental é prova inequívoca da não taxatividade dos atos registráveis porque, como foi consignado no presente estudo, os Estado e Município também estão autorizados constitucionalmente a legislar sobre meio ambiente observados os limites constitucionais – e, por conseguinte, criar materialmente institutos, inclusive fixando a necessidade de publicidade no registro de Imóveis. Assim, **a publicidade de institutos protetores do direito ambiental deve ocorrer no Registro de Imóveis não somente pela adoção do princípio da concentração, mas também pela aceitação da não taxatividade dos atos registráveis e principalmente da permissão constitucional de Estado e Municípios legislarem sobre a matéria.** (Grifos nossos).

A posição majoritária da doutrina brasileira, ao discutir a legalidade de averbação de uma pendência judicial de natureza ambiental na matrícula do imóvel, privilegia claramente os princípios da transparência, da publicidade e da informação,

¹³¹ Sobre o assunto, ver artigo de Ricardo Henry Marques Dip: DIP, Ricardo Henry Marques. São taxativos os atos registráveis? *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 47, p. 34-37, jul/dez. 1999.

garantindo aos potenciais compradores o conhecimento pleno da realidade que cerca o imóvel. A demanda ambiental é de interesse geral de todos os pretensos compradores e por eles deve necessariamente ser conhecida. Essa diretriz coaduna-se com entendimento, defendido nesta tese, da ampla publicidade das condicionantes, implicações e limitações ambientais.

Nesse sentido, já se posicionaram o Superior Tribunal de Justiça¹³² e o Tribunal de Justiça de São Paulo¹³³ ao decidirem que, em respeito ao direito do

¹³² O Superior Tribunal de Justiça, ao reafirmar a legalidade da averbação de natureza ambiental, deixou clara a tese de que a averbação não se limita às hipóteses do artigo 167, II da LRP, devendo a averbação servir para tornar completa e adequada a situação real do imóvel. Veja acórdão de relatoria do Ministro Herman Benjamin:

“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. **VERBAÇÃO 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 inexistam 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 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.” (BRASIL. STJ. RESP 1161300/SC, REL. MINISTRO HERMAN BENJAMIN. JULGADO EM 22/02/2011). (Grifos nossos).

¹³³ O Tribunal de Justiça de São Paulo, também ao analisar a possibilidade de averbação de cunho ambiental, decidiu a respeito de sua possibilidade. Veja: “Apelação – Ação de Usucapião – **Terreno localizado em área de manancial e objeto de restrições ambientais** – Fazenda Pública que busca seja determinada a **averbação destas na matrícula do imóvel – Possibilidade** – A despeito da ausência de previsão legal nesse sentido, a interpretação da Lei de Registros Públicos à luz do artigo 225 da Constituição Federal conduz ao acolhimento do pedido – Medida que prestigia, ao mesmo tempo, a publicidade, a segurança jurídica e a proteção ao meio ambiente

consumir e em relação ao direito ao ambiente ecologicamente equilibrado, cabe a averbação de cunho ambiental para aumentar a tutela do ambiente, a publicidade e a segurança jurídica.

Ainda em relação ao Tribunal de Justiça de São Paulo, vale ressaltar a emblemática decisão oriunda de consulta administrativa, que se tornou referência na tutela do ambiente ao firmar a *necessidade de averbação de solo contaminado*, mediante laudo da CETESB, como se vê em:

Legislação: Art. 246 da Lei n.º 6.015/73.

Ementa:

REGISTRO DE IMÓVEIS – Cadastramento de áreas contaminadas sob a responsabilidade da CETESB, qualificado com presunção de veracidade e legalidade, própria dos atos da Administração Pública – **Interesse público que envolve a referida matéria ambiental e que impõe amplitude de informação – Segurança jurídico-registral**, estática e dinâmica, que **reclama concentração da notícia de contaminação**, oficialmente declarada, no fôlio real - **Integração do Registro Predial na esfera da tutela ambiental – Admissibilidade da publicidade registral de áreas contaminadas por substâncias tóxicas e perigosas, por averbação enunciativa de “declaração” ou “termo” emitido pela Cetesb** – Inteligência do artigo 246 da Lei de Registros Públicos - Consulta conhecida, com resposta positiva.

(SÃO PAULO. TJSP. PROCESSO: 167/2005. RELATOR: GILBERTO PASSOS DE FREITAS. JULGADO EM: 02/05/2006). (Grifos nossos).

Da análise da jurisprudência nacional, verifica-se que há entendimento majoritário, tanto nos Tribunais Superiores quanto nos demais Tribunais de Justiça, com destaque ao Tribunal de Justiça de São Paulo que é referência em matéria de registros públicos, de que são *taxativas apenas as possibilidades de registros (stricto sensu)*; por outro lado, as possibilidades de *averbações são exemplificativas*, rol aberto para que possam ser trazidas, efetivamente, para a tábula registral, as situações fáticas dos imóveis, *privilegiando o direito à informação, publicidade e segurança jurídica*.

No Direito português, o princípio da tipicidade prevê que somente podem ser levados a registros fatos expressamente previstos na Lei. O Código de Registro Predial (CRP), em seus artigos 2.º e 3.º, traz o rol de fatos, ações, decisões, procedimentos e providências sujeitas a registro.

– Precedentes – Recurso provido.”. (SÃO PAULO. TJSP. APELAÇÃO Nº 9000031-53.2003.8.26.0100. RELATOR(A): SOUZA NERY; JULGAMENTO: 23/03/2013). (Grifos nossos).

Cabe destacar que não há unanimidade na doutrina a respeito dessa taxatividade do rol constante dos artigos supracitados. Acerca do tema, J. de Seabra Lopes (2011, p. 345) afirma que

A consagração, no nosso ordenamento jurídico-registal, do princípio da tipicidade não é unanimemente aceita pela doutrina, particularmente com o argumento de que o Código não indica factos concretos em algumas alíneas dos artigos citados.

Assim, por exemplo, a alínea *a)* do n.º 1 do art. 2.º limita-se a enunciar como factos sujeitos a registo os “factos jurídicos que determinem a constituição, o reconhecimento, a aquisição ou a modificação dos direitos de propriedade (...)” sem concretizar esses mesmos factos: como compra e venda, doação, etc.

Mas é certo que o Código não enuncia de forma directa e concreta todos os factos registráveis, não é menos certo que qualifica suficientemente as espécies de factos jurídicos em causa por forma a que pese se não possam razoavelmente suscitar dúvidas aos que estão ou não abrangidos pela enumeração legal. (Grifos nossos).

A consagração do princípio da tipicidade busca evitar que haja o ingresso, no fólio real, de fatos alheios à vontade de legislador, retirando do âmbito de competência dos registradores e das partes a discricionariedade acerca dos documentos e títulos registráveis.

Deve-se ressaltar que o princípio da tipicidade envolve todo o ordenamento jurídico, não se restringindo às hipóteses contidas nos artigos do Código Predial, a exemplo do que se tem em relação à Lei n.º 107/2001, de 31 de maio, que prevê a obrigatoriedade do registo de bens culturais¹³⁴.

¹³⁴ **Artigo 15.º - Categorias de bens – Lei n.º 107/2001 – Lei de Bases do Patrimônio Cultural**

“1 - Os bens imóveis podem pertencer às categorias de monumento, conjunto ou sítio, nos termos em que tais categorias se encontram definidas no direito internacional, e os móveis, entre outras, às categorias indicadas no título VII.

2 - Os bens móveis e imóveis podem ser classificados como de interesse nacional, de interesse público ou de interesse municipal.

3 - Para os bens imóveis classificados como de interesse nacional, sejam eles monumentos, conjuntos ou sítios, adoptar-se-á a designação «monumento nacional» e para os bens móveis classificados como de interesse nacional é criada a designação «tesouro nacional».

4 - Um bem considera-se de interesse nacional quando a respectiva protecção e valorização, no todo ou em parte, represente um valor cultural de significado para a Nação.

5 - Um bem considera-se de interesse público quando a respectiva protecção e valorização represente ainda um valor cultural de importância nacional, mas para o qual o regime de protecção inerente à classificação como de interesse nacional se mostre desproporcionado.

6 - Consideram-se de interesse municipal os bens cuja protecção e valorização, no todo ou em parte, representem um valor cultural de significado predominante para um determinado município.

7 - Os bens culturais imóveis incluídos na lista do património mundial integram, para todos os efeitos e na respectiva categoria, a lista dos bens classificados como de interesse nacional.

8 - A existência das categorias e designações referidas neste artigo não prejudica a eventual relevância de outras, designadamente quando previstas no direito internacional.”.

De tal maneira, verifica-se que as possibilidades de registros/averbações das implicações ambientais poderão ingressar no Registro Predial, com base: em algumas hipóteses do artigo 2.º¹³⁵, em especial letras (a), (u), (x) e (z); em algumas hipóteses de descrições, averbamentos e anotações, constantes dos artigos 90.º a 104.º do Código de Registro Predial; bem como por meio da supracitada Lei de Bases do Patrimônio Cultural, no tocante à obrigatoriedade de registro de prédios no Registro Predial, constante do artigo 39.º¹³⁶ da Lei n.º 107/2001; dentre outras que serão analisadas oportunamente em capítulo específico.

Ademais, mesmo reconhecendo as limitações postas pela taxatividade, a doutrina vem se posicionando a respeito da importância da informação ambiental atribuída ao Registro Predial. Nesse sentido, Madalena Teixeira (2016, p. 13) ressalta:

Como sabemos, vigora no nosso sistema de registro predial um princípio de tipicidade que se afirma agora no reconhecimento da lei como única fonte de direito no que respeita ao elenco dos *factos* registáveis (artigo 2.º/1/u) do CRP). A viabilidade do registo depende de uma específica imposição legal que demande a inscrição ou o averbamento no *caso concreto*, não se bastando, por isso, com um qualquer critério de *utilidade*, porventura, cheio de boas intenções, mas carregado de incerteza e de discricionariedade. **Tal não significa que não devemos pugnar por uma participação mais ativa do registo predial nos desideratos da obrigação social da propriedade** e que a descrição registal tenha de se resignar ao conceito de *prédio material*, sobretudo quando a realidade jurídica reclama cada vez mais um conceito de *prédio funcional*; do tal prédio com uma finalidade social e económica, com um destino que há de servir. (Grifos nossos).

Embora se constate que a regra estabelecida no Brasil e em Portugal seja a que privilegia o princípio da taxatividade, para os atos de registro *strict sensu*, verifica-se também que referido princípio, na atualidade, admite certa flexibilização para ingresso no fólio real de diversas outras averbações – registro *lato sensu* –, com o

¹³⁵ **Artigo 2.º - Código de Registro Predial (CRP)**

Factos sujeitos a registo

“1 - Estão sujeitos a registo:

- a) Os factos jurídicos que determinem a constituição, o reconhecimento, a aquisição ou a modificação dos direitos de propriedade, usufruto, uso e habitação, superfície ou servidão; [...]
- u) Quaisquer outras restrições ao direito de propriedade, quaisquer outros encargos e quaisquer outros factos sujeitos por lei a registo; [...]
- x) Os factos jurídicos que importem a extinção de direitos, ónus ou encargos registados;
- z) O título constitutivo do empreendimento turístico e suas alterações.”.

¹³⁶ **Artigo 39.º - Lei n.º 107/2001 – Lei de Bases do Patrimônio Cultural**

“1 - Os prédios classificados nos termos do artigo 15.º da presente lei, ou em vias de classificação como tal, devem ter esta qualidade inscrita gratuitamente no respectivo registo predial.

2 - O disposto no número anterior aplica-se aos prédios incluídos em conjuntos classificados ou em vias de classificação.”.

intuito de propiciar maior publicidade e efetivamente refletir a realidade fática da propriedade imobiliária.

Nesse cenário, ganham destaque as variantes relacionadas ao meio ambiente, pois, além de não haver vedação expressa ao ingresso de averbações de condicionantes/implicações/restrições ambientais, há, ao contrário, posicionamentos da doutrina e da jurisprudência que reforçam a viabilidade e necessidade de maior participação do sistema registral imobiliário na publicidade das variantes ambientais relacionadas à propriedade imobiliária. Esse posicionamento é corroborado pelo amplo grau de transversalidade e diálogo desse princípio com o princípio da concentração, que busca fomentar o efetivo transporte da realidade fática para a realidade tabular, em um exercício constante de aprimoramento da tábula registral para que, verdadeiramente, ela expresse a realidade fática apurada nos imóveis.

Por todo o exposto, constata-se que a necessidade constante de aprimoramento dos instrumentos de proteção do ambiente exige o alargamento dos sistemas de proteção tendentes a incrementar os meios de tutela ambiental de relevância imobiliária. Nessa perspectiva, o entendimento mais moderno da doutrina e da jurisprudência, acompanhado de legislação esparsa, garante maior proteção ao bem ambiental, ao privilegiar a ampliação do rol de documentos registráveis – *lato sensu* –, mediante uma releitura sistêmica dos ordenamentos jurídicos, no intuito de concretizar diretrizes que apontam a necessidade de um meio ambiente sadio, positivado na Constituição brasileira de 1988 e na portuguesa de 1976.

3.1.10 Princípio da concentração

O princípio da concentração guarda estreita relação com diversos outros princípios, tais como os princípios da publicidade, taxatividade, unitariedade, especialidade, continuidade, dentre outros, visto que todos eles têm como diretriz a constante atualização da tábula registral de modo a refletir, o mais próximo possível, a realidade fática do imóvel.

A *concentração* vem preencher as lacunas relacionadas ao histórico de determinado imóvel, devendo ser realizada de forma a garantir que todos os atos registráveis ou averbáveis efetivamente estejam inscritos na tábula registral.

Por meio do *princípio da concentração*, pode-se garantir o encadeamento lógico de ações relativas a determinado imóvel, haja vista que este determina que todos os eventos relacionados ao imóvel matriculado sejam inscritos na respectiva matrícula. Esse princípio obriga o registro e a averbação de todos os atos relativos ao imóvel em sua respectiva matrícula, e encontra-se implícito no artigo 167, I e II, bem como no artigo 246 da Lei de Registros Públicos, sendo de fundamental importância para o presente estudo dos registros/averbações ambientais, ao garantir a necessária informação e segurança dos atos jurídicos.

Em matéria ambiental, o princípio da concentração, progressivamente, ganha mais espaço, pois, de forma efetiva, é ferramenta apta a garantir maior proteção ao ambiente. Destaca-se, ainda, que

[...] 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.

Tal noção de não taxatividade dos atos registrários enfoca a situação real do imóvel e, conseqüentemente, quanto maior a concentração de informações no registro de imóveis, maior será a proteção dos terceiros interessados e do meio ambiente. (STIFELMAN, 2010, p. 341). (Grifos nossos).

De modo semelhante, Alexandre Augusto de Paiva Barreiros (2013, p. 212) leciona que

Pela concepção de uma nova realidade registral concebeu-se **o princípio da concentração** segundo o qual, por **meio de uma linguagem descritiva trazer-se-á para a matrícula tudo o quanto se referir ao imóvel**, 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 (arts. 167, II, item 5, c/c o art. 246 da Lei de Registros Públicos).

Comungam desse entendimento outros doutrinadores, a exemplo, de Marcelo Augusto Santana de Melo, José Renato Nalini, Luciano Passareli, Flauzino Araújo dos Santos, dentre outros.

Cabe destacar que o princípio da concentração encontra-se positivado no Ordenamento Jurídico brasileiro através da Lei n.º 13097/2015, que introduziu legalmente o princípio da concentração na legislação brasileira. Referida Lei traz, em seu artigo 54, uma série de hipóteses que necessitam de ingresso no Registro Imobiliário para terem eficácia perante terceiros, veja:

Art. 54. Os negócios jurídicos que tenham por fim constituir, transferir ou modificar direitos reais sobre imóveis são eficazes em relação a atos jurídicos precedentes, nas hipóteses em que não tenham sido registradas ou averbadas na matrícula do imóvel as seguintes informações:

I - registro de citação de ações reais ou pessoais reipersecutórias;

II - averbação, por solicitação do interessado, de constrição judicial, do ajuizamento de ação de execução ou de fase de cumprimento de sentença, procedendo-se nos termos previstos do art. 615-A da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil;

III - averbação de restrição administrativa ou convencional ao gozo de direitos registrados, de indisponibilidade ou de outros ônus quando previstos em lei; e

IV - averbação, mediante decisão judicial, da existência de outro tipo de ação cujos resultados ou responsabilidade patrimonial possam reduzir seu proprietário à insolvência, nos termos do inciso II do art. 593 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil.

Parágrafo único. Não poderão ser opostas situações jurídicas não constantes da matrícula no Registro de Imóveis, inclusive para fins de evicção, ao terceiro de boa-fé que adquirir ou receber em garantia direitos reais sobre o imóvel, ressalvados o disposto nos arts. 129 e 130 da Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, e as hipóteses de aquisição e extinção da propriedade que independam de registro de título de imóvel. (Grifos nossos).

Embora não haja previsão expressa da concentração de informações ambientais no Registro Imobiliário, verifica-se que o inciso III prevê a possibilidade de averbação de restrição administrativa ou convencional, o que traz, de certo modo, o aspecto ambiental para a tábula registral, mediante averbação de restrições administrativas ou convencionais ligadas ao ambiente. Ademais, larga é a posição da doutrina no sentido de permitir referidas averbações, como já observado no item anterior.

Soma-se a esse aparato legislativo a Lei Paulista n.º 13577/2009, que dispõe sobre diretrizes e procedimentos para a proteção da qualidade do solo e gerenciamento de áreas contaminadas. Mencionada Lei prevê, em seu artigo 24, III, a obrigatoriedade do órgão ambiental, identificada a área contaminada, de “determinar ao responsável legal pela área contaminada que proceda, no prazo de até cinco dias, à averbação da informação da contaminação da área na respectiva matrícula imobiliária”.

A visão holística de meio ambiente exige de todos os operadores do Direito um posicionamento voltado a buscar formas de ampliar a proteção do ambiente. Nesses termos, as averbações ambientais – potencializadas em função do princípio da concentração como um importante mecanismo de concentração da informação ambientalmente relevante sob o ponto de vista imobiliário – merecem ser incrementadas, para que se consiga efetivamente garantir o meio ambiente sadio.

Não é demais lembrar que todo dano ambiental ocorre em local certo, ou seja, em determinado imóvel. Por isso, a importância de se localizarem adequadamente tais condicionantes, implicações e limitações ambientais para que se consiga efetivamente a devida informação, publicidade e organização de políticas públicas voltadas à resolução adequada e eficiente de agressões ao ambiente.

Ademais, para além do aspecto ambiental, a concentração dessas informações de relevância para o meio ambiente atua de modo a propiciar maior segurança jurídica ao comércio imobiliário, sendo importante ferramenta para possibilitar maior credibilidade e segurança nas transações imobiliárias, ao evitar que potenciais compradores de imóveis sejam surpreendidos com alguma questão ambiental “oculta” ao âmbito jurídico imobiliário, que afete o uso e fruição do bem.

Embora Portugal não tenha expressamente a positivação do princípio da concentração, verifica-se que, de certo modo, o princípio da obrigatoriedade de registro, que foi positivado apenas com a reforma de 2008, estando inscrito nos artigos 8.º-A¹³⁷ a 8.º-D do CRP, guarda grandes semelhanças com o da concentração, ao indicar uma série de atos que devem ser objeto de registros. O aditamento desses artigos efetivamente trouxe para o sistema registral português a obrigatoriedade de registro, que, antes, era somente em parte do país obrigatória. Para J. A. Mouteira Guerreiro (2014, p. 506),

Este aditamento, a nosso ver, representou *a mais relevante* das alterações ao Código operadas pela reforma de 2008. É que, se todos concordamos que a “verdade tabular” deve ser (tanto quanto possível) coincidente com a “verdade jurídica” não parece admissível – porque contraria a sobredita finalidade pública – que quem pratica atos jurídicos que alteram o conteúdo

¹³⁷ Artigo 8.º-A - CRP.

Obrigatoriedade do registo

“1 - É obrigatório submeter a registo:

a) Os factos referidos no artigo 2.º, exceto:

i) Quando devam ingressar provisoriamente por natureza no registo, nos termos do n.º 1 do artigo 92.º;

ii) Quando se trate de aquisição sem determinação de parte ou direito;

iii) Aqueles que incidam sobre direitos de algum ou alguns dos titulares da inscrição de bens integrados em herança indivisa;

iv) A constituição de hipoteca e o seu cancelamento, neste último caso se efetuado com base em documento de que conste o consentimento do credor;

v) A promessa de alienação ou oneração, os pactos de preferência e a disposição testamentária de preferência, se lhes tiver sido atribuída eficácia real.

b) As ações, decisões e providências, referidas no artigo 3.º, salvo as ações de impugnação pauliana e os procedimentos mencionados na alínea d) do n.º 1 do mesmo artigo;

c) [Revogada].

2 - O registo da providência cautelar não é obrigatório se já se encontrar pedido o registo da ação principal.”.

dos registos não deva solicitar imediatamente a correspondente inscrição registal, de modo a que fique resposta a verdade tabular.

Em relação a tal princípio, cabe lembrar que o CRP traz sanção para o descumprimento dessa obrigatoriedade do registro, impondo o pagamento em dobro, nos termos do artigo 8.º-D, 1, do CRP.

O aspecto ambiental do princípio da concentração, apesar dos avanços já conquistados em maior ou menor grau, no Brasil e em Portugal, deve ser reforçado pela doutrina e jurisprudência brasileiras e portuguesas, por meio de incentivo a legislação que valorize a registrabilidade de condicionantes, implicações e limitações ambientais, a exemplo da legislação paulista sobre contaminação do solo. O objetivo é que se consiga, cada vez mais, o incremento de formas de defesa do ambiente, para que, dessa forma, sejam garantidas as diretrizes constitucionais que impõem a necessidade de um ambiente sadio.

3.2 PRINCÍPIOS DE DIREITO AMBIENTAL E SUAS IMPLICAÇÕES NO ÂMBITO REGISTRAL IMOBILIÁRIO

A proteção do ambiente demanda uma complexa organização jurídico-normativa, voltada a buscar a tutela dos recursos ambientais. Nesse sentido, é importante destacar o papel dos princípios de Direito Ambiental, que ganham relevância na colmatação da norma jurídica, em favor do desenvolvimento sustentável.

Dessa forma, observam-se que os méritos dos princípios fundamentais do Direito Ambiental são vários, sendo que, dentre eles, podem ser destacados: 1) demonstrar a fundamentação jurídica básica do Direito Ambiental como ciência autônoma; 2) apontar o alicerce jurídico da tutela do meio ambiente; 3) servir de critério para a compatibilização e interpretação de todas as normas que compõem o sistema jurídico ambiental; 4) dar suporte à resolução de conflitos que envolvam o meio ambiente.

Adiante será feito estudo a respeito dos principais princípios de proteção do meio ambiente, de relevância para o setor registral imobiliário, princípios estes que devem ser observados também pelo sistema registral, mediante um olhar transversal, que constate os pontos de conexão e diálogos entre essas duas áreas do Direito.

3.2.1 Princípio do direito humano fundamental

No Brasil, esse princípio surge a partir da junção de dois fundamentos básicos da Constituição de 1988 – o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito à saúde. Em relação ao meio ambiente, o Texto Constitucional destaca o direito ao meio ambiente equilibrado como um direito fundamental do ser humano, vinculando-o à dignidade da pessoa humana ao buscar sua preservação para as presentes e futuras gerações, como destaca a Constituição, em seu artigo 225, *caput*, ao imprimir que

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao poder público e à coletividade o dever de **defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações**. (Grifos nossos).

Tal fundamento decorre da valorização da pessoa humana, principalmente se observados os referenciais de saúde que não mais se limitam à ausência de doenças, sendo embasados no bem-estar biopsicossocial do ser humano. Dessa forma, ações de proteção ao meio ambiente são tidas como condicionantes de saúde. Sobre o assunto, Paulo Affonso Leme Machado (2009, p. 48) mostra que

A saúde dos seres humanos não existe somente numa contraposição a não ter doenças diagnosticadas no presente. **Leva-se em conta o estado dos elementos da Natureza – água, solo, ar, flora, fauna e paisagem** – para se aquilatar se esses elementos estão em estado de sanidade e de seu uso advenham saúde ou doença e incômodos para os seres humanos. (Grifos nossos).

Patryck de Araújo Ayala (2011), ao tratar do direito ambiental de sustentabilidade e ao fazer referência ao Estado ambiental, correlaciona-o à necessidade de reforço ao primado da dignidade da pessoa humana voltado à concretização de direitos, ao afirmar que

Somente se pode conceber a dignidade a partir de uma referência deôntica que considera a coletividade sob uma perspectiva de escala diferenciada, vinculada à noção de humanidade. Portanto, o dever estatal e os deveres fundamentais atribuídos a cada membro desta comunidade política não se esgotam, no projeto de sociedade delineado pela Constituição brasileira, na garantia do bem-estar e na qualidade de vida destes mesmos membros, senão apontam para uma tarefa [estatal] e para deveres [estatais e sociais]

perante a humanidade. O **princípio da dignidade da pessoa humana impõe**, nessa direção, **deveres estatais e deveres fundamentais sujeitos a uma escala exigente de concretização**. (AYALA, 2011, p. 71). (Grifos nossos).

A correlação da dignidade humana com o meio ambiente há tempos vem sendo discutida nos tratados internacionais, com destaque para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, a Declaração de Estocolmo/72 (Princípio 1)¹³⁸, a Declaração Rio de Janeiro/92 (Princípio 1)¹³⁹, dentre outros.

Em Portugal, esses dois direitos bases, formadores do princípio do direito humano fundamental, encontram-se positivados na Constituição de 1976, em seus artigos 64.º – direito à saúde, e 66.º – direito ao ambiente sadio e ecologicamente equilibrado.

A dimensão registral ambiental do princípio do direito humano fundamental pode ser observada ao se verificar a necessidade de saneamento ambiental dos imóveis, visto que, por meio da adequada formulação de políticas públicas e do uso ambiental e socialmente responsável do solo, é que se poderá afirmar que os cidadãos têm tal direito fundamental assegurado.

Notadamente, a efetivação desse direito humano fundamental, no âmbito do direito registral ambiental, passa: 1) pelo incremento dos mecanismos de defesa do ambiente advindos da ampla, rápida e facilitada possibilidade de acesso às informações ambientalmente relevantes que envolvem a propriedade imobiliária; 2) pelo planejamento de políticas públicas aptas a promover o correto e adequado ordenamento do solo de forma sustentável; 3) pelo efetivo aumento da fiscalização por parte da sociedade e do próprio Poder Público local.

¹³⁸ **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano – 1972**

“[...] 1. O homem é ao mesmo tempo obra e construtor do meio ambiente que o cerca, o qual lhe dá sustento material e lhe oferece oportunidade para desenvolver-se intelectual, moral, social e espiritualmente. Em larga e tortuosa evolução da raça humana neste planeta chegou-se a uma etapa em que, graças à rápida aceleração da ciência e da tecnologia, o homem adquiriu o poder de transformar, de inúmeras maneiras e em uma escala sem precedentes, tudo que o cerca. Os dois aspectos do meio ambiente humano, o natural e o artificial, são essenciais para o bem-estar do homem e para o gozo dos direitos humanos fundamentais, inclusive o direito à vida mesma. [...]” (ONU, 1972). (Tradução nossa).

¹³⁹ **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – 1992 – Princípio 1**

“Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza.” (ONU, 1992).

3.2.2 Princípio do desenvolvimento sustentável

A busca pelo ponto de equilíbrio entre o progresso econômico e a preservação do meio ambiente encontra-se fundamentada nesse princípio, que dispõe sobre o uso racional do ambiente, preservando-o para as atuais e futuras gerações. De acordo com a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1987), desenvolvimento sustentável é “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades”.

O princípio do desenvolvimento sustentável ou princípio da sustentabilidade, segundo a doutrina internacional, deve buscar a coabitação entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social. Esses dois aspectos são interdependentes, haja vista que, para se desenvolver, a sociedade depende do avanço da economia, por meio da geração de emprego, renda, avanço tecnológico, dentre outros fatores, ao mesmo tempo em que a economia, para se expandir, depende do progresso da sociedade em termos de poder aquisitivo, poder de compra, obedecendo às leis de mercado.

E, entre esses dois aspectos – econômico e social –, estão o ambiente e os recursos naturais, que merecem um olhar atento para que se consiga garantir sustentabilidade ecológica para as presentes e futuras gerações. De acordo com Patryck de Araújo Ayala (2011, p. 91),

A consideração de um princípio de sustentabilidade enfatiza um padrão de justiça plural, que integra necessidades humanas e um imperativo de proteção dos recursos naturais, além de proporcionar a afirmação de uma **moralidade plural, que agrega uma noção de justiça interespécies, e intergeracional**. (Grifos nossos).

A sustentabilidade ecológica somente poderá ser alcançada em consequência do uso racional dos recursos naturais, principalmente dos não renováveis, para que gerações futuras possam usufruir destes, minimizando, assim, os riscos de racionamento ou até mesmo de sua total escassez.

A doutrina internacional, por meio de Klaus Bosselmann (2008), ao escrever sobre o princípio da sustentabilidade, pontua que a prosperidade econômica – desenvolvimento econômico – e a justiça social – desenvolvimento social – são valores que devem ser conciliados, pois são determinantes para se assegurarem

níveis satisfatórios de bem-estar individual e coletivo duradouros, visto que não há prosperidade econômica sem justiça social e não há justiça social sem prosperidade econômica, dentro de um conceito de sustentabilidade ecológica.

Ao trazer para o Texto Constitucional esse princípio, no artigo 225 da CRFB, o legislador constituinte tenta evidenciar o direito de uso, por todos, do meio ambiente ecologicamente equilibrado, mas condiciona esse direito ao dever de preservação para as presentes e futuras gerações. Tal posicionamento amolda-se ao conceito de desenvolvimento sustentável, posto que não há condição de que as futuras gerações usufruam do meio ambiente equilibrado se as atuais gerações não fizerem uso racional e sustentado dos recursos ora existentes. Do mesmo modo, observa-se a transposição desse princípio para a Constituição portuguesa de 1976, em seu artigo 66.º. Assim, busca-se demonstrar não só a possibilidade, mas acima de tudo a necessidade, de equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a proteção dos recursos naturais, reforçando que esses não são pontos antagônicos. Nesse sentido, salutar são as palavras de Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2015, p. 82), ao destacar que

[...] Não há dúvida que o desenvolvimento econômico também é um valor precioso da sociedade. Todavia, **a preservação ambiental e o desenvolvimento econômico devem coexistir**, de modo que aquela não acarrete a anulação deste. (Grifos nossos).

Na seara ambiental registral, Guilherme José Purvin de Figueiredo (2008, p. 28), ao tratar do direito de propriedade individual e da preservação do ambiente para a coletividade, ressalta que

[...] **deve-se buscar, na regulamentação do uso dos recursos ambientais, uma solução de equilíbrio entre direito de propriedade individual e a defesa da qualidade de vida de toda a coletividade. O conceito de desenvolvimento sustentável pretende ser muito mais do que um princípio reservado ao Direito Ambiental exclusivamente, impondo-se que seja contemplado por todos os outros ramos do Direito**, como o Direito Econômico e o Direito Civil, na normatização do direito de propriedade [...]. (Grifos nossos).

Como visto, o desenvolvimento sustentável é meta não apenas do Direito do Ambiente, mas sim vetor de orientação que deve ser seguido por diversos ramos do Direito, dentre eles o Direito Registral Imobiliário, que possui papel de destaque nessa seara, ao regulamentar e gerir o uso e a ocupação do solo. Nessa perspectiva, deve-

se buscar o ponto de equilíbrio entre a preservação do meio ambiente e as atividades relacionadas ao solo, pois o princípio do desenvolvimento sustentável deve conciliar o bem estar ambiental e a atividade exploradora da livre iniciativa. Tal posicionamento mostra que o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental devem caminhar juntos, sendo elementos indissociáveis um do outro.

3.2.3 Princípio da informação ambiental

Por meio da informação, tem-se conhecimento da realidade fática que envolve as questões ambientais. Por esse motivo, o princípio da informação ambiental¹⁴⁰ ou princípio da publicidade vem ganhando, cada vez mais, espaço na atualidade, ao propiciar que a sociedade possa, a partir do conhecimento da realidade, reivindicar direitos, participando na tomada de decisões de forma coerente e responsável.

A participação só se torna efetiva se estiver vinculada ao princípio da informação e da educação ambiental, pois inadmissível seria esperar senso crítico de cidadãos mal informados sobre a realidade que os envolve. Ao tratar da informação em matéria do ambiente, Solange Teles da Silva (2011, p. 426) leciona que

[...] a **informação ambiental** pode ser considerada de forma ampla como **compreendendo todos os dados, informações, comunicações, experiências e conhecimentos em matéria ambiental**, independentemente da forma de apresentação – oral, escrita, visual e digital –, quer dizer, todas as informações que dizem respeito ao meio ambiente, ou seja, que se referem a um conjunto de fatores que influenciam o meio, no qual os seres humanos vivem. Trata-se de compreender que o meio ambiente corresponde ao suporte da vida em todas as suas formas, espaço de vida e de transformação cotidiana dos seres vivos. (Grifos nossos).

Esse princípio está presente em documentos normativos, tais como: na Convenção de Aarhus (1998)¹⁴¹, que estabelece normas da Convenção Europeia

¹⁴⁰ Sob o prisma da publicidade e informação ambiental, vale destacar que, desde a Convenção de Estocolmo em 1972, passando pela Convenção do Rio em 1992 – que estabeleceu em seu Princípio 10 a necessidade de informação –, os países vêm buscando ampliar a tutela do ambiente por meio de acordos, tratados e directivas voltadas a permitir maior acesso e participação em matéria ambiental. Ganham destaque nesse contexto a Convenção de Aarhus e outras, que foram analisadas anteriormente.

¹⁴¹ “A Convenção da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas (CEE/ONU) sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente (Convenção de Aarhus) foi adotada em 25 de Junho de 1998, na cidade dinamarquesa de Aarhus, durante a 4ª Conferência Ministerial "Ambiente para a Europa". Entrou em vigor em 30 de Outubro de 2001, concluído o processo de ratificação por 16 países membros da CEE/ONU e pela União Europeia, conforme previsto no art. 20°.

sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente; na Lei de Bases do Ambiente – Lei n.º 19/2014 que, em seu artigo 15, trata da informação ambiental; bem como na Lei n.º 19/2006¹⁴², que regula o acesso à informação sobre o ambiente em Portugal¹⁴³.

De modo semelhante, a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) vem organizando encontros voltados a propiciar a ampliação da troca de informações ambientais entre os países da América Latina e do Caribe. As tratativas visam ampliar o acesso à informação, a participação e a justiça ambiental no Continente Americano, mediante a aplicabilidade do princípio 10 da Convenção do Rio de 1992¹⁴⁴.

Portugal assinou esta Convenção em 1998 e a sua ratificação ocorreu em 2003, através do Decreto do PR n.º 9/2003, aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 11/2003, de 25 de Fevereiro.

É objetivo desta Convenção garantir os direitos dos cidadãos no que respeita a:

1. acesso à informação
2. participação do público em processos de decisão e
3. acesso à justiça em matéria de ambiente, sendo estes três aspetos considerados como os seus três pilares fundamentais.

É uma Convenção inovadora, uma vez que estabelece relações entre os direitos ambientais e os direitos humanos, assumindo que o desenvolvimento sustentável só poderá ser atingido com o envolvimento de todos os cidadãos e dando relevo às interações que se devem estabelecer entre o público e as autoridades, aos mais diversos níveis, num contexto democrático.

Deste modo, a Convenção não constitui apenas um acordo internacional em matéria de ambiente, mas tem em conta também os princípios de responsabilização, transparência e credibilidade que se aplicam aos indivíduos e às instituições.

Na 5ª reunião das Partes da Convenção decorrida na Holanda em Junho-Julho de 2014, foi adotada a Declaração de Maastricht, que reafirma a transparência como motor da democracia ambiental.

Portugal tem acompanhado estes trabalhos nos seus diversos fóruns e procurado implementar, aos diferentes níveis, as decisões aí tomadas para que possa ser exercida uma cidadania ativa e responsável através de um conjunto de meios de intervenção que manifestam, também, práticas de boa governação onde os princípios da transparência e da subsidiariedade são garantidos. [...]”. (AGENCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE. ONU. CONVENÇÃO DE AARHUS).

¹⁴² A Lei n.º 19/2006, que regula o acesso à informação sobre ambiente, transpondo para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro, traz uma série de regramentos voltados a permitir o acesso da população à informação sobre o ambiente. Nessa mesma Lei, resta claro, no artigo 16, que o acesso às informações do ambiente pode ser pago mediante a incidência de taxas, sendo apontada, inclusive, a possibilidade de redução da taxa para algumas entidades.

¹⁴³ O princípio da informação e participação também pode ser observado na legislação afeta ao Ordenamento do Território e Urbanismo. Segundo Fernanda Paula de Oliveira e Dulce Lopes (2003. p. 56), “Da formulação do princípio da participação consagrado no artigo 5º da LBOTU resulta, desde logo, como seu primeiro corolário o direito à informação, pois, sem ele, uma correcta participação dos interessados nos procedimentos de planeamentos é meramente ilusória.”.

¹⁴⁴ “Durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (RIO+20), realizada no Rio de Janeiro em junho de 2012, um grupo de países da América Latina e do Caribe assinou a Declaração sobre a aplicação do princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Por meio dessa Declaração, os países signatários se comprometeram a avançar, com o apoio da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) como secretaria técnica, na consecução de um acordo regional que facilite a implantação cabal dos direitos de acesso à informação, participação e justiça em matéria do ambiente. Entre 2012 a 2014, realizaram-se quatro reuniões de pontos focais dos países signatários e quatorze reuniões de grupos de trabalho. Em

O princípio da informação ou da publicidade ambiental – consagrado desde a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n.º 6938/1981), no artigo 6º, parágrafo 3º, e no artigo 10, parágrafo 1º, bem como na Lei sobre o acesso à informação ambiental (Lei n.º 10650/2003)¹⁴⁵ – vem ganhando espaço frente à necessidade cada vez maior de viabilizar que a população possa estar ciente da realidade que envolve as demandas ambientais.

Entretanto, mesmo com esse aparato legislativo, há significativo *deficit*, desconhecimento e omissão em termos de disponibilização das informações ambientais no Brasil. Tal fato ocorre, pois os órgãos ambientais brasileiros – integrados ao Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente (SINIMA) e ao Sistema de Informações Gerenciais do Meio Ambiente (SIGMA) – estão aptos a disponibilizarem apenas dados gerais e de larga escala. Assim, esses sistemas permitem a publicação de metadados, tais como a divulgação de indicadores nacionais, a exemplo dos constantes no Painel Nacional de Indicadores Ambientais

novembro de 2014, criou-se um Comitê de Negociações e deu-se início à fase de negociações, que deverá ser concluída até dezembro de 2016.” (CEPAL. PRINCÍPIO 10, s/d).

¹⁴⁵ Lei n.º 10650/2003 (Lei que estabelece normas para o acesso à informação ambiental)

“Art. 2º Os órgãos e entidades da Administração Pública, direta, indireta e fundacional, integrantes do Sisnama, ficam obrigados a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico, especialmente as relativas a:

I - qualidade do meio ambiente;

II - políticas, planos e programas potencialmente causadores de impacto ambiental;

III - resultados de monitoramento e auditoria nos sistemas de controle de poluição e de atividades potencialmente poluidoras, bem como de planos e ações de recuperação de áreas degradadas;

IV - acidentes, situações de risco ou de emergência ambientais;

V - emissões de efluentes líquidos e gasosos, e produção de resíduos sólidos;

VI - substâncias tóxicas e perigosas;

VII - diversidade biológica;

VIII - organismos geneticamente modificados.

§ 1º Qualquer indivíduo, independentemente da comprovação de interesse específico, terá acesso às informações de que trata esta Lei, mediante requerimento escrito, no qual assumirá a obrigação de não utilizar as informações colhidas para fins comerciais, sob as penas da lei civil, penal, de direito autoral e de propriedade industrial, assim como de citar as fontes, caso, por qualquer meio, venha a divulgar os aludidos dados.

§ 2º É assegurado o sigilo comercial, industrial, financeiro ou qualquer outro sigilo protegido por lei, bem como o relativo às comunicações internas dos órgãos e entidades governamentais.

§ 3º A fim de que seja resguardado o sigilo a que se refere o § 2º, as pessoas físicas ou jurídicas que fornecerem informações de caráter sigiloso à Administração Pública deverão indicar essa circunstância, de forma expressa e fundamentada.

§ 4º Em caso de pedido de vista de processo administrativo, a consulta será feita, no horário de expediente, no próprio órgão ou entidade e na presença do servidor público responsável pela guarda dos autos.”

§ 5º No prazo de trinta dias, contado da data do pedido, deverá ser prestada a informação ou facultada a consulta, nos termos deste artigo.”

(2012)¹⁴⁶, possibilitando o conhecimento generalizado de dados ambientais. Entretanto, esses indicadores não possibilitam a identificação específica e individualizada da condicionante ambiental no caso concreto. Essa identificação concreta e específica das condicionantes, implicações e limitações ambientais ou mesmo do agente causador demanda dados constantes da tábula registral, o que exige a participação do sistema registral público imobiliário nessa tarefa de proteção do meio ambiente, haja vista que este sistema propicia a identificação desses dados.

Mário Tavares da Silva (2009, p. 289), em ensaio que aborda os direitos fundamentais e políticas públicas de ordenamento do território, ao tratar especificamente das consultas/discussões públicas como veículos de informação, afirma que

A informação é a chave da decisão e, muito provavelmente uma das chaves da democracia. Isto não significa que ela seja a própria decisão mesmo quando assume a capacidade de a influenciar decisivamente. Acresce que o exercício da democracia supõe a existência de uma informação o mais transparente possível de modo a que o cidadão ou o representante da Nação possam dispor de todas as variáveis a ponderar na decisão. [...]
Deve ser uma informação **transparente, completa, plural, precisa, rigorosa e interactiva**. [...] (Grifos nossos).

Embora não esteja diretamente tratando da informação a partir do Registro Imobiliário ou Predial, o autor, de forma muito assertiva, quando se refere à informação, destaca que esta deve ser *transparente, completa, plural, precisa, rigorosa e interativa*, requisitos que a informação disponibilizada no Registro Imobiliário possui, frente aos diversos fundamentos estruturais, normativos e jurídicos do sistema registral público. Em outros termos, a informação a respeito do território, portanto do prédio ou do imóvel, deve ser: *transparente* – acessível a todos os cidadãos; *completa* – deve envolver todos os aspectos relacionados ao território, daí a necessidade de inclusão da dimensão ambiental; *plural* – deve ser acessível a partir de múltiplos veículos de informação, por isso a importância da integração e transversalidade entre os órgãos responsáveis pelo ordenamento do território e

¹⁴⁶ O **Painel Nacional de Indicadores Ambientais (2012)** foi publicado em maio de 2014, pelo Ministério do Meio Ambiente, e traz um relatório sobre os indicadores ambientais brasileiros em diversas áreas, a saber: Atmosfera e Mudança do Clima; Biodiversidade e Florestas; Governança, Riscos e Prevenção; Produção e Consumo Sustentáveis; Qualidade Ambiental; Recursos Hídricos; Terra e Solos. Cabe lembrar que tais indicadores apenas mostram a realidade mediante a constatação de dados genéricos sobre a qualidade ambiental em diversas áreas. (BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. PAINEL NACIONAL DE INDICADORES AMBIENTAIS, 2012).

ambiente, incluindo o Registro Imobiliário ou Predial; *precisa* – deve retratar a realidade fática do território, sendo um espelho da realidade; *rigorosa* – deve ser uma informação baseada em dados confiáveis e passíveis de verificação *in loco*; *interativa* – deve possibilitar a troca de dados com o usuário, a partir do registro eletrônico e de solicitações de certidões por mídias digitais.

Especificamente a respeito das informações ambientais e do Registro Imobiliário, Marcelo Augusto Santana de Melo (2010, p. 22) ressalta que

Percebe-se que a intenção do legislador foi de outorgar e centralizar as informações sobre o meio ambiente de todo país; contudo, por problemas estruturais e financeiros, o sistema praticamente não saiu do projeto: **foi desperdiçada excelente oportunidade para integrar o Registro de Imóveis e as informações do SISNAMA**. A estrutura do sistema registrário brasileiro, como iremos estudar, é nacional e já se encontra desenvolvida ou em desenvolvimento há mais de um século, de forma que **seria menos oneroso aproveitar o Registro de Imóveis e suas características para disponibilizar a informação ambiental à população**. (Grifos nossos).

Dessa forma, como indicado acima, constata-se que o legislador brasileiro perdeu grande oportunidade de aproveitar a estrutura existente do sistema público registral, em especial do registral imobiliário, que certamente seria uma importante ferramenta apta não apenas para promover a proteção do ambiente, mas também para garantir maior segurança jurídica ao tráfego imobiliário.

3.2.4 Princípio democrático

O princípio democrático, na esfera ambiental/registral, é aquele que assegura o direito de participação da população na tomada de decisões em matéria de meio ambiente, ao facilitar o acesso às informações ambientais relacionadas ao uso da propriedade imobiliária.

Segundo Paulo de Bessa Antunes (2015, p. 27),

O princípio democrático assegura aos cidadãos o direito pleno de, na forma da lei ou regulamento, participar das discussões para a elaboração das políticas públicas ambientais e de obter informações dos órgãos públicos sobre matéria referente à defesa do meio ambiente e de empreendimentos utilizadores de recursos ambientais e que tenham significativas repercussões sobre o ambiente, resguardado o sigilo industrial. No sistema constitucional brasileiro, tal participação faz-se por várias maneiras diferentes, das quais merecem destaque:

- (i) O dever jurídico de proteger e preservar o meio ambiente;

- (ii) O direito de opinar sobre as políticas públicas, através de:
 - a) Participação em audiências públicas, integrando órgãos colegiados etc;
 - b) Participar mediante a utilização de mecanismos judiciais e administrativos de controle dos diferentes atos praticados pelo executivo, tais como as ações populares, as representações e outro;
 - c) As iniciativas legislativas que podem ser patrocinadas pelos cidadãos. A materialização do princípio democrático faz-se através de diversos instrumentos processuais e procedimentais.

Esse princípio é um dos fundamentos que devem estar presentes no Estado Democrático de Direito, pois visa à participação da comunidade na tomada de decisões sobre o meio ambiente. Com esse amparo normativo, a população possui meios de buscar, através dos órgãos jurisdicionais, o cumprimento de leis ambientais. A aproximação da informação ambiental contida nas serventias imobiliárias ou prediais poderá fomentar, sobremaneira, ações voltadas à defesa do direito ao ambiente sadio.

Bosselmann, Engel e Taylor (2008), em seu ensaio sobre a governança para a sustentabilidade, fazem crítica à atual democracia, que reduz os cidadãos a meros consumidores, e abordam a necessidade de se resgatar uma cidadania ecológica, para se garantir a sustentabilidade. Nesse estudo, são apresentados vários casos práticos de desafios e sucessos em busca da governança democrática e da sustentabilidade ecológica, sendo apontadas como saídas: 1) o estabelecimento de alianças em todos os níveis (global, nacional, regional, local, dentre outros); 2) o poder da liderança e a necessidade de líderes agirem com integridade e moralidade pública, ou seja, com consciência ética; 3) o estabelecimento de atitudes proativas e não reativas – em outros termos, deve-se trabalhar em prol de um projeto sustentável e não contra um projeto insustentável. Nesse sentido, a governança para a sustentabilidade deve ser proativa e inclusiva, em vez de reativa e divisiva.

Bosselmann, Engel e Taylor (2008, p. XIV) afirmam que

[...] With the awareness of citizenship comes the realization of rights and duties towards the community. Rights are essential to protect individual freedom as much as social, democratic, or economic interests. They include the fundamental right to participate in public decision making. Equally, duties are essential to guarantee the functioning and welfare of the community. They include the fundamental duty to respect ecological boundaries. Without accepting such a duty, the community cannot be 'sustained'. The idea of governance for sustainability differs from conventional theories of governance. The concept of 'good governance', for example, requires more than transparency, accountability, and participation. Good governance and good citizenship are interdependent. Thus, a clearer sense of citizenship is

needed for governance for sustainability, one that implies duties alongside rights. This is best expressed by the notion of ecological citizenship. Sustainable governance then is the set of written and unwritten rules that link ecological citizenship with institutions and norms of governance. The emphasis is on 'link': no form of governance can succeed if there is no common bond between those who govern and those who are being governed. [...]¹⁴⁷

O princípio democrático não apenas confere à população o direito de cobrar o cumprimento de leis de proteção ao meio ambiente, mas atribui a todos, pessoas físicas, jurídicas e ao poder público, o dever de preservar e atuar de maneira ativa em prol da conservação dos recursos ambientais, visando mantê-los para as gerações futuras.

Essa complexidade que envolve a participação em matéria ambiental ganha significativa dimensão frente à escala crescente da demanda ecológica por produtos e serviços ambientais cada vez mais escassos, em razão do uso indiscriminado e das escalas de exploração. Tal situação exige a tomada de decisões plurais, que facilitem o acesso da população às informações ambientais.

3.2.5 Princípio da prevenção e da precaução

O atual Estado de Direito Ambiental exige, progressivamente, o dever de prevenção e de precaução em relação à proteção do ambiente. Segundo Alexandra Aragão (2012a, p. 3), existem três níveis de cumprimento do dever de proteção ambiental, a saber:

¹⁴⁷ “[...]. Com a conscientização da cidadania vem a realização dos direitos e deveres para com a comunidade. Direitos são essenciais para proteger a liberdade individual assim como os interesses sociais, democráticos ou econômicos. **Eles incluem o direito fundamental de participar na tomada de decisões públicas.** Igualmente, os deveres são essenciais para se garantirem o funcionamento e o bem-estar da comunidade. **Eles incluem o dever fundamental de respeitar os limites ecológicos.** Sem aceitar tal obrigação, a comunidade não pode ser ‘sustentada’.
A ideia de governança sustentável difere de teorias convencionais de governança. **O conceito de ‘boa governança’, por exemplo, requer mais do que o da transparência, prestação de contas e participação. A boa governança e cidadania são interdependentes.** Assim, um sentido mais claro da cidadania é necessário para a governança com sustentabilidade, um implica deveres ao lado dos direitos. Isto é mais bem expressado pela noção da cidadania ecológica. A governança sustentável, então, é o conjunto de regras escritas e não escritas que ligam cidadania ecológica com instituições e normas de governança. A ênfase está na 'ligação': nenhuma forma de governo pode ser sucedida se não houver nenhuma ligação comum entre aqueles que governam e aqueles que são governados. (Grifos nossos). (Tradução nossa).

- a) O dever de promover ativamente a melhoria do estado do ambiente, desenvolvendo ações de aperfeiçoamento ambiental e investindo na reabilitação de *habitats* e ecossistemas. [...]
- b) O dever de evitar a degradação progressiva e gradual dos ecossistemas, *habitats* e recursos naturais. [...]
- c) **O dever de prevenir e precaver a ocorrência de acidentes ambientais graves com consequências irreversíveis e importantes** (catástrofes ou calamidades), resultantes de riscos do ambiente. (Grifos nossos).

Para o presente tópico, que trata dos princípios da prevenção e da precaução, chama atenção a abordagem da autora portuguesa, acima citada, que, nesse ensaio do Observatório do Risco do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (2012a), aponta, no terceiro nível, a importância da prevenção e da precaução como tarefa a ser perseguida pelo Estado de Direito Ambiental. Nesse sentido, Alexandra Aragão (2012a) ensina que o dever de prevenção de riscos comporta dimensões reativas e dimensões proativas. Para a doutrinadora portuguesa,

As dimensões reativas traduzem-se na responsabilidade extracontratual do Estado por atos de poluição grave cometidos diretamente pelo Estado ou entidades públicas, na responsabilidade internacional por poluição Transfronteiriça e no dever de criar sanções jurídicas eficazes para punir os comportamentos violadores, pelos particulares, dos deveres de prevenção impostos por lei. Em termos mais proactivos ou antecipatórios, o Estado, enquanto produtor de bens e prestador de serviços, tem o dever de adotar, ele mesmo, comportamentos evitatórios, tem o dever de criar as condições para que os cidadãos, na sua interação com os espaços e os comportamentos ambientais, adotem medidas preventivas, tem o dever de vigiar os cidadãos os comportamentos e de subsidiariamente, atuar na prevenção da ocorrência dos danos se verificar que os particulares não estão em condições de o fazer, em tempo útil. (ARAGÃO, 2012a, p. 4).

Desse modo, a proteção ambiental passa certamente pela tarefa de prevenir todos os riscos previsíveis e preveníveis¹⁴⁸, em um exercício voltado a analisar todas as probabilidades de ocorrência de acidentes (ARAGÃO, 2012a).

O princípio da prevenção pressupõe o risco conhecido; assim, é passível de prevenção a atividade que potencialmente poderá produzir danos ambientais. De acordo com Paulo de Bessa Antunes (2015, p. 48),

¹⁴⁸ Riscos preveníveis são aqueles que propiciam a “adoção de ações, previamente à verificação do acidente, visando evitar a sua ocorrência ou minimizar os seus efeitos, não só é possível, como eficaz.

Acontece que os riscos preveníveis são especialmente os riscos territoriais, na aceção que expusemos anteriormente, ou seja, aqueles que afetam parcelas determinadas e determináveis do território, embora em momentos indeterminados.” (ARAGÃO, 2012a, p. 31).

[...] O princípio da prevenção aplica-se a impactos ambientais já conhecidos e dos quais se possa, com segurança, estabelecer um conjunto de nexos de causalidade que seja suficiente para a identificação dos impactos futuros mais prováveis. Com base no princípio da prevenção, o licenciamento ambiental e, até mesmo, os estudos de impacto ambiental podem ser realizados e são solicitados pelas autoridades públicas. Pois tanto o licenciamento quanto os estudos prévios de impacto do ambiente são realizados com base em conhecimentos acumulados sobre o meio ambiente. [...]

O princípio da prevenção pressupõe o conhecimento, isto é, a prevenção demanda uma organização de informações e, até mesmo, de pesquisas sobre as variantes a serem enfrentadas, não sendo possível prevenir o que se desconhece; por isso, sua ligação com o conhecimento e a informação. Tais informações, entretanto, podem ser baseadas em probabilidades, por isso a importância de se verificarem, na análise da prevenção, os riscos previsíveis e preveníveis. Como lembra Alexandra Aragão (2012a, p. 32),

Podemos não saber exatamente – ou sequer aproximadamente – quando ocorrerá uma grande inundação, mas sabemos que em média, de cem em cem anos, o rio transborda e atinge níveis históricos. [...] Na falta de certezas absolutas, o Direito tem que bastar-se com certezas probalísticas, as quais não deixam de ser também certezas científicas.

Novamente em relação ao Direito português, Alexandra Aragão (2002a, p. 21) arremata, lecionando que

O **princípio da prevenção** implica então a **adoção de medidas previamente** à ocorrência de um dano concreto, **cujas causas são bem conhecidas**, com o fim de evitar a verificação desses danos ou, pelo menos, de minorar significativamente os seus efeitos. (Grifos nossos).

Especificamente em relação aos princípios da prevenção e da precaução, que estão diretamente relacionados à existência de riscos ambientais, merece destaque o fato de que, embora próximos, tais princípios apresentam, na prática, diferenças importantes, sendo certo que o princípio da precaução inadmite qualquer regularização de ato que possa pôr em perigo o meio ambiente. Este se mostra mais amplo, se comparado ao da prevenção, visto que o da prevenção limita-se a evitar o dano conhecido; já a precaução abrange todo e qualquer risco, certo ou incerto, com relação à degradação do meio ambiente. Segundo Marcelo Abelha Rodrigues (2005, p. 206),

Tem-se utilizado o postulado da **precaução quando se pretende evitar o risco mínimo ao meio ambiente**, nos casos de **incerteza científica acerca da sua degradação**. Assim, quando houver dúvida científica da potencialidade do dano ao meio ambiente acerca de qualquer conduta que pretenda ser tomada (ex: liberação e descarte de organismo geneticamente modificado no meio ambiente, utilização de fertilizantes ou defensivos agrícolas, instalação de atividade ou obra, etc.), incide o princípio da precaução para *prevenir* o meio ambiente de um risco futuro. (Grifos nossos).

No Direito Ambiental português, Alexandra Aragão (2002a, p. 19) ensina que

[...] Por força do princípio da precaução <emissões de poluição potencialmente poluentes, devem ser reduzidas, mesmo quando não haja prova científica evidente do nexo causal entre as emissões e os efeitos>. O princípio da precaução significa então que **<as pessoas e o meio ambiente devem ter em seu favor o benefício da dúvida** quando haja incerteza sobre se uma dada acção os vai prejudicar>. (Grifos nossos).

Nota-se, com esse princípio, a tentativa da doutrina e da legislação em reforçar a necessidade de resguardar os recursos naturais e, assim, evitar que estes sejam utilizados exaustivamente ou, mesmo, colocados em perigo.

Por sua vez, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992, em seu princípio 15, destaca que

De modo a proteger o meio ambiente, **o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados**, de acordo com as suas necessidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental. (ONU, 1992). (Grifos nossos).

De forma geral, as averbações ambientais, quando justificáveis sob o ponto de vista do princípio da prevenção, podem apresentar maior facilidade de aceitação, pois, nesses casos, não há dúvida acerca da lesividade do ato, fato ou evento desencadeador do dano. Por outro lado, quando a justificativa tem por embasamento o princípio da precaução, em um primeiro momento, pode-se cogitar a possibilidade de gerar insegurança jurídica, uma vez que o evento danoso, em muitos casos, é incerto e desconhecido.

Entretanto, cabe ressaltar que, analisando ambos os princípios, verifica-se que os dois preveem a tutela protetiva antecedente à ocorrência do fato, que pode ou não ocorrer – prevenção ou precaução. O que diferencia esses princípios são as

consequências e/ou efeitos dos atos que, na prevenção, são certos e conhecidos e, na precaução, são, em sua maioria, incertos e desconhecidos. Assim, a análise deve partir da premissa de que não se deve falar em insegurança jurídica, nem mesmo quando se admite a averbação ambiental embasada no princípio da precaução, posto que, na dúvida, deve-se valorizar a proteção máxima do ambiente e da saúde humana, aliada ao princípio do nível elevado de proteção ecológica e ao princípio da dignidade da pessoa humana¹⁴⁹.

Por fim, cabe destacar que ambos os princípios valorizam a antecipação da proteção ao meio ambiente, no sentido de atuarem primariamente para evitar que o dano ocorra. Desse modo, o uso do sistema público registral como ferramenta a serviço do meio ambiente, em termos de prevenção e de precaução, funcionará ao facilitar a atuação ampla e livre de toda a sociedade, principalmente da população local – diretamente interessada –, que terá facilitado acesso às informações de relevância ambiental relacionadas a determinado imóvel. Assim, podem ser adotadas as medidas administrativas e jurídicas pertinentes, frente ao conhecimento da realidade que cerca a propriedade imobiliária.

3.2.6 Princípio da proibição de retrocesso em matéria ambiental

A proibição do retrocesso ambiental vem sendo objeto de estudo de diversos ordenamentos jurídicos¹⁵⁰, com o objetivo de evitar a supressão de conquistas em

¹⁴⁹ Como exemplo da aplicabilidade prática do princípio da precaução, pode-se apontar o caso das antenas de radiodifusão, cujos riscos para a saúde humana são, até hoje, desconhecidos, apesar de muito se especular a respeito de maior incidência de câncer, dentre outros. Tais possibilidades justificariam a obrigação de averbar a existência desses equipamentos em determinada propriedade, dando publicidade ao contrato de “locação” com o prazo de instalação naquela localidade e aos laudos de emissão das difusões para conhecimento da população circunvizinha.

¹⁵⁰ “Para descrever esse risco de ‘não retrocesso’, a terminologia utilizada pela doutrina é ainda hesitante. Em certos países, fala-se num princípio de *stand still* (imobilidade). É o caso da Bélgica (HACHEZ, 2008). Na França, utiliza-se o conceito de efeito *cliquet* (trava), ou regra do *cliquet anti-retour* (trava anti-retorno). Os autores falam, ainda, da ‘intangibilidade’ de certos direitos fundamentais (de FROUVILLE, 2004). O não retrocesso está assimilado, igualmente, à teoria dos direitos adquiridos, quando esta última pode ser atacada pela regressão. Evoca-se também a “irreversibilidade”, notadamente em matéria de direitos humanos. Enfim, utiliza-se a ideia de cláusula de *status quo*. Em inglês, encontramos a expressão *eternity clause* ou *entrenched clause*, em espanhol, *prohibición de regresividad o de retroceso*, em português, proibição de retrocesso. Utilizaremos a fórmula de ‘princípio de não regressão’, para mostrar que não se trata de uma simples cláusula, mas de um verdadeiro princípio geral do Direito Ambiental, na medida em que o que está em jogo é a salvaguarda dos progressos obtidos para evitar ou limitar a deterioração do meio ambiente.” (PRIEUR, 2012, p.13-14).

matéria de meio ambiente, conquistas estas que abrangem os aspectos material e legislativo.

Para iniciar a discussão, destaca-se que a doutrina internacional europeia, por meio de Michel Prieur (2012, p. 11), leciona que

Em nome da soberania dos parlamentos, o tempo do direito recusa a ideia de um direito adquirido sobre as leis: “o que uma lei pode fazer, outra lei pode desfazer”. Não estaria aí, na seara ambiental, uma porta aberta ao retrocesso do direito, capaz de prejudicar as gerações presentes e futuras?

Sobre essa temática que envolve o retrocesso legislativo ambiental, o Brasil vive um momento crucial frente à publicação do novo Código Florestal – Lei n.º 12651/2012, que vem sendo severamente criticado pela doutrina por ter, de forma efetiva, relativizado, em vários pontos, ganhos ambientais anteriormente conquistados. Marcelo Augusto Santana de Melo (2014, p. 45), ao falar do novo Código Florestal, afirma que

[...] **existiu flagrante diminuição de proteção ambiental em praticamente todas as hipóteses**. Importante ressaltar que o princípio do não retrocesso ambiental já está sendo debatido no STF através de três ações diretas de inconstitucionalidade (ADIn 4.901, 4.902 e 4.903) propostas pelo Procurador-Geral da República. No âmbito de nosso estudo, **resulta evidente que a tentativa de mitigação da publicidade registral da Reserva Florestal Legal configura flagrante retrocesso ambiental** e deve ser utilizado como argumentação mais que idônea para a defesa da manutenção do sistema anterior de ampla publicidade. (Grifos nossos).

Os avanços em matéria ambiental ou mesmo socioambiental ganham relevo no cenário constitucional, em razão de o direito ao meio ambiente sadio ser considerado um direito fundamental (art. 5º, § 2º, CRFB). Esse destaque propicia a vedação, em termos de retrocessos legislativos e sociais, visto que, de certo modo, tais direitos integram o rol das cláusulas pétreas¹⁵¹. Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer (2014a, p. 75) postulam que

¹⁵¹ Para Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer (2014a, p. 75), “[...] cabe destacar que não há qualquer distinção quanto a regime ou força a ser aplicada aos direitos fundamentais presentes no catálogo e àqueles incluídos no rol através da abertura do art. 5º, §2º, da CF/1988, tendo, portanto, o direito fundamental ao ambiente aplicação imediata, na linha do que dispõe o §1º do art. 5º, bem como constituindo-se de norma de eficácia direta e irradiante sob todo o ordenamento jurídico e passando a integrar o rol das cláusulas pétreas (art. 60, § 4º, IV, da CF/1988).”

[...] Sob uma perspectiva material, houve uma decisão tomada pelo constituinte brasileiro ao consolidar o direito subjetivo dos indivíduos e da coletividade a viverem em um (e não qualquer) ambiente ecologicamente equilibrado, considerando ser o mesmo **“essencial à sadia qualidade de vida”** (art. 225, *caput*, da CF/1988). Ao declarar ser a qualidade ambiental a essencial a uma vida humana saudável (e também digna), o constituinte consignou no pacto constitucional sua escolha de incluir a **proteção ambiental entre os valores permanentes e fundamentais da República brasileira**. E, portanto, **eventual retrocesso em tal matéria constitucional – por exemplo, supressão total ou parcial do conteúdo na inscrita no art. 225 da CF/1988 – representaria flagrante violação aos valores edificantes do nosso ordenamento constitucional**. [...] (Grifos nossos).

Referidos autores ressaltam que a vedação ao retrocesso deve ser observada nas esferas social e legislativa, bem como criticam a postura assumida pelo legislador infraconstitucional, que adotou medidas tendentes a relativizar direitos na atual legislação florestal, com a flexibilização de direitos no caso do novo Código Florestal brasileiro (Lei n.º 12651/2012). Para os autores, a

[...] **garantia constitucional da proibição de retrocesso ou de regressividade (socio) ambiental**, que, assim como verificado no caso da proibição de retrocesso social, apresenta-se como uma **garantia constitucional implícita**, com base nos princípios da segurança jurídica e da confiança, **objetivando “blindar” as conquistas legislativas** – e, em certa medida, também as administrativas – no âmbito dos direitos fundamentais socioambientais **contra retrocessos que venham a comprometer o gozo e o desfrute de tais direitos**. Tal garantia evidencia o processo evolutivo e cumulativo que subjaz ao reconhecimento dos direitos ao longo da trajetória histórico-constitucional, de modo a implicar uma cada vez ampla e intensa tutela da dignidade da pessoa humana, incluindo uma blindagem (sempre relativa) contra qualquer retrocesso que possa comprometer os direitos fundamentais. [...]. (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014a, p. 74).

O princípio da vedação ou de proibição do retrocesso vem garantir que conquistas históricas sejam mantidas em todos os níveis e esferas de atuação, seja administrativo, judicial ou legislativo, não se admitindo que haja ação tendente a flexibilizar tais direitos que compõem o núcleo duro dos direitos fundamentais.

Para Patryck de Araújo Ayala (2011, p. 99),

O princípio não se encontra previsto expressamente na Constituição da República Federativa do Brasil. Isto não quer dizer que não possa ser visualizado ou que não é reconhecido pela ordem jurídica brasileira. Se resulta de um projeto político e existencial de uma “Constituição ecológica” o dever de proteger as bases naturais da vida, **considerando a necessidade de se assegurar uma existência duradoura, este objetivo não admite o retorno nos níveis de proteção**. (Grifos nossos).

Solange Teles da Silva (2011, p. 428), ao tratar da democracia ambiental, apontando a importância da abertura democrática com vistas a complementar o modelo representativo liberal, por meio de modelos democráticos deliberativos e associativos, reafirma a necessidade de se impedirem decisões que ameacem a sustentabilidade, através da aplicação do princípio da proibição do retrocesso socioambiental, “impedindo que decisões do poder público – Executivo, Legislativo ou Judiciário – ou decisões na esfera privada retroagissem reduzindo os patamares de proteção socioambiental”.

A doutrina internacional portuguesa também ressalta a importância do princípio da proibição do retrocesso ecológico. Segundo Alexandra Aragão, esse princípio é *uma versão diacronicamente orientada* do princípio do nível elevado de proteção ecológico, tendo sua aplicabilidade tanto no ordenamento interno português, quanto na esfera internacional, supra-estatal da União Europeia. Assim, Alexandra Aragão (2010, p. 57) postula que

No âmbito interno, o princípio da proibição do retrocesso ecológico, espécie de cláusula *rebus sic stantibus*, **significa que, a menos que as circunstâncias de facto se alterem significativamente, não é de admitir o recuo para níveis de proteção inferiores aos anteriormente consagrados**. Nesta vertente, o princípio põe limites à adopção de legislação de revisão ou revogatória. [...]

Internamente, o princípio da proibição do retrocesso ecológico significa, por outro lado, que **a suspensão da legislação em vigor só é de admitir se se verificar uma situação de calamidade pública, um estado de sítio ou um estado de emergência grave. Neste caso, o retrocesso ecológico será necessariamente transitório, correspondendo ao período em que se verifica o estado de excepção**. [...]

[...] **na esfera internacional**. Aqui, o princípio do nível elevado de proteção ecológico corresponde precisamente à primeira interpretação que assumiu, no contexto histórico em que nasceu: **a supraniveleção do regime de integração regional na Europa**. Particularmente no que se respeita à adopção de actos normativos pelos órgãos de uma organização internacional, o princípio do nível elevado de proteção ecológica significa que o nível de proteção ecológica não pode ser inferior ou igual a nível de proteção do Estado membro menos protector. **Pela negativa, é aquilo que já chamámos, no contexto comunitário, a proibição do mínimo denominador comum. Pela positiva, significa que o novo regime comum deverá assegurar um nível de protecção pelo menos igual, ou até tendencialmente superior, à média dos regimes individuais**. [...]. (Grifos nossos).

Ainda em relação ao princípio da vedação do retrocesso em matéria do ambiente, Alexandra Aragão (2012b), em ensaio sobre desenvolvimento sustentável em tempo de crise e os limites para a proibição do retrocesso ambiental, ensina que

Em tempos de crise económica, a pressão da opinião pública para cortar as despesas públicas faz-se sentir sobretudo nos domínios vistos como dispendiosos e pouco úteis: das políticas de cooperação para o desenvolvimento à políticas cultural, da políticas militar à política do ambiente, o argumento utilizado é sempre a *não essencialidade* dos valores protegidos relativamente a outros valores considerados prioritários, como a saúde, a habitação, a educação ou a segurança pública. Na optica do mercado, a prioridade é também proteger as empresas das cargas fiscais, das quotizações sociais, das obrigações ambientais e dos fardos burocráticos, considerados demasiado pesados para o fraco tecido económico e, portanto, reputados dispensáveis.

A pressão que, em tempos de crise e em maré de simplificação, se faz sentir, para revogar leis ambientais e abandonar medidas de proteção de recursos naturais, consideradas dispendiosas, complexas e supérfluas, convoca uma reflexão crítica acerca da aplicação do princípio da proibição do retrocesso social, à proteção ambiental e acerca do nascimento do princípio da proibição do retrocesso ambiental. (ARAGÃO, 2012b, p. 2).

Alexandra Aragão (2012b), no referido estudo, aponta diversos fundamentos para a proibição do retrocesso em matéria do ambiente, dentre os quais: os *ambientais* – precaução ecológica (problemas globais, crescentes, irreversíveis); os *sociais* – justiça intergeracional (conflito entre beneficiários e destinatários das leis ambientais); *os legais e europeus* – princípio do nível elevado de proteção. A autora conclui, afirmando que

O princípio da proibição do retrocesso surge no contexto de evolução “rumo ao desenvolvimento sustentável”. Ele é uma garantia de que *apesar* das flutuações políticas e das turbulências eleitorais, *apesar* das crises profundas e duradouras, *apesar* da miopia ambiental das presentes gerações, *apesar* das ideologias culturais do cepticismo climático e ambiental... a legislação de proteção do ambiente não pode deixar de ter uma certa estabilidade, de forma a permitir a construção de uma sociedade mais justa, mais sustentável e envolta por um ambiente mais íntegro e diversificado.

Em suma, defendemos que o novo entendimento do Estado, como Estado de Direito Ambiental, exige uma política ambiental dinâmica e progressista, em sintonia com o desenvolvimento sustentável, porque acreditamos, com Gomes Canotilho, que “o ambiente é caro, mas nunca é demasiado caro”¹⁵². (ARAGÃO, 2012b, p. 33).

Ao tratar do princípio da vedação ou proibição do retrocesso ecológico, ambiental ou socioambiental, as doutrinas nacional e internacional sinalizam para a necessidade de ações sempre voltadas a vedar a supressão desses direitos fundamentais, apontando no sentido diametralmente oposto à vedação, ou seja,

¹⁵² Proteção do ambiente e direito de propriedade (crítica de jurisprudência ambiental). Coimbra Editora, 1995, p. 105, *apud* Aragão, (2012b, p. 33).

voltado para a valorização do princípio da progressividade¹⁵³ em matéria do ambiente¹⁵⁴.

3.2.7 Princípio do poluidor pagador

A preocupação com a reparação do dano¹⁵⁵ é o fundamento desse princípio, inscrito na Lei n.º 6938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e visa, de acordo com seu artigo 4º, inciso VII, “[...] à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos. [...]” (Grifos nossos). Com a promulgação da Constituição de 1988, esse preceito foi reforçado pelo legislador constituinte, no art. 225, § 3º, o qual prevê que “As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente de obrigação de reparar os danos causados”.

¹⁵³ Para Alexandra Aragão (2010), o **princípio do progresso ecológico** abrange diversas condições voltadas a controlar a não estagnação em matéria legislativa, sendo analisados por ela três tipos de condições, a saber: a ponderação de **circunstâncias econômicas** – que condicionam inegavelmente a proteção do ambiente, sendo que qualquer melhoria significativa no campo econômico refletirá sobre o campo de proteção do ambiente, a exemplo dos apoios financeiros da União Europeia, como o ENVIREG, o ALTNER, o LIFE ou o Fundo de Coesão, e também o caso de qualquer melhoria na conjuntura econômica geral; a **vertente tecnológica** – que diz respeito ao progresso tecnológico como auxiliar da proteção ambiental, destacando a cláusula da Melhor Técnica Disponível (MTD); e a condição relacionada ao **avanço tecnológico** – a contribuição da existência de provas científicas contribui para o progresso ecológico, a exemplo da adoção de medidas de precaução de danos, prováveis e calculáveis. Veja mais detalhes em: ARAGÃO, Alexandra. Direito Constitucional do Ambiente da União Europeia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (Orgs). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 60-61.

¹⁵⁴ Ainda pensando em progressividade em termos ambientais, merece destaque o estudo de Alexandra Aragão (2003), intitulado “Instrumentos científicos e instrumentos jurídicos: perspectivas de convergência rumo à sustentabilidade no Direito Comunitário do Ambiente”. Nele, a autora mostra o avanço dos instrumentos jurídicos de proteção do ambiente, desde os clássicos de natureza sancionatória – civilística ou administrativa –, até o mais recente – avaliações de impacto ambiental, licença ambiental, rotulagem ambiental, eco-gestão, auditoria ambiental, dentre outros. A autora afirma a necessidade de evolução e diálogo desses mecanismos com outros não jurídicos – pegada ecológica, mochila ecológica, intensidade de material por unidade de serviço, intensidade de carbono, análise do ciclo de vida, dentre outros, a partir do atendimento ao princípio da integração e aos demais princípios de Direito Ambiental.

¹⁵⁵ Para José Joaquim Gomes Canotilho (1992, p. 402), o princípio do poluidor pagador não está diretamente relacionado à responsabilidade civil. Para o doutrinador português, a responsabilidade civil está relacionada ao princípio da imputação, uma vez que “[...] não é correcto reconduzir o princípio do poluidor-pagador ao instituto da responsabilidade civil. Existem encargos, perturbações ou danos ambientais que não podem ser considerados <danos> segundo os esquemas da responsabilidade e que, apesar de tudo, colocam a questão de saber quem deve, em termo, suportar os pesos ambientais.”.

Esse princípio tem como regra uma obrigação de fazer, que atribui a todos os envolvidos, com atividades que possam de alguma forma provocar danos ao ambiente¹⁵⁶, a obrigação de despender recursos para que se evitem e/ou minimizem tais danos ambientais. Em outros termos, deve o poluidor buscar todos os meios necessários para não permitir que o dano ocorra e, no caso de dano inevitável e/ou ocorrência do dano, deve despender recursos para reparar o ambiente, de preferência, propiciando que se retorne ao *status quo ante*.

Independentemente da recuperação, cabe, em casos específicos, o dever de indenizar a coletividade pelo uso indevido dos recursos ambientais, seja ela pessoa física e ou jurídica. No Brasil, a *indenização do dano ambiental é caracterizada como objetiva*, bastando para tanto que o dano relacione-se com os atos praticados pelo agente causador. Independente de julgamento de valores sobre os atos do responsável, não cabe, em relação a esse ponto, alegar ausência de culpa para a ocorrência do evento; ocorrido o evento danoso, deve o agente repará-lo e ou indenizá-lo.

Importante destacar que esse pagamento para prevenção ou indenização pelo dano causado não dá direito a poluir, pois, ainda de acordo com a Constituição de 1988, independente da reparação, sofrerá sanções penais e administrativas a atividade lesiva ao meio ambiente. De tal maneira, destaca Celso Antonio Pacheco Fiorillo (2015, p. 90),

Vale observar que na órbita repressiva do princípio do poluidor-pagador há incidência de *responsabilidade civil*, porquanto o próprio pagamento resultante da poluição não possui caráter de pena, nem de sujeição à infração da poluição não administrativa, o que, por evidente, não exclui a cumulatividade destas, como prevê a Constituição Federal no referido § 3º do art. 225.

Em Portugal, a responsabilidade por danos ambientais está delimitada no Decreto-Lei n.º 147/2008 de 29 de julho, que estabelece o Regime Jurídico da Responsabilidade por Danos Ambientais e transpõe para a ordem jurídica nacional a

¹⁵⁶ A doutrina portuguesa, de forma recorrente, separa o dano ambiental do dano ecológico, sendo certo que há diferença entre tais danos, conforme destaca José Joaquim Gomes Canotilho (1992, p. 402), ao apontar que: “a) os danos ambientais são os danos provocados a bens jurídicos concretos através de emissões particulares ou através de um conjunto de emissões emanadas de um conjunto de fontes emissoras; b) os danos ecológicos são lesões intensas causadas ao sistema ecológico natural sem que tenham sido violados direitos individuais”. Mesmo ciente dessa distinção, este presente estudo opta por não separar essas duas categorias, englobando-as sob o mesmo título de danos ao ambiente, sejam eles ambientais ou ecológicos.

Diretiva n.º 2004/35/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de abril de 2004, que aprovou, com base no princípio do poluidor pagador, o regime relativo à responsabilidade ambiental. Nesse Decreto-Lei, tem-se que a responsabilidade civil pelo dano ambiental, em Portugal, pode ser *objetiva* (artigo 7º), nos casos que envolvem a atuação de determinadas atividades econômicas, enumeradas no anexo III do texto, bem como pode ser *subjetiva* (artigo 8º), sendo esta a regra geral para os casos em que se verifica o dolo ou a culpa.

Para além dessa responsabilização civil do dano ambiental detectado ou detectável, surgem outras dificuldades práticas relacionadas à valoração das perdas ecológicas decorrentes desse dano ao ambiente, pois há grande dificuldade de se quantificar o valor da perda ambiental ou ecológica. Em termos de reparação do dano ecológico, ao tratar do Direito português, José de Sousa Cunhal Sendin (1998, p. 262) aponta a necessidade de reparação através da restauração natural, protegendo o “interesse público na conservação de um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado [...]”.

A doutrina portuguesa, há tempos, vem discutindo a valoração dos serviços ambientais. Alexandra Aragão (2011), em ensaio intitulado “A natureza não tem preço... mas devia. O dever de valorar e pagar os serviços dos ecossistemas”, identifica que esse dever de valorar os serviços ambientais está presente no plano internacional¹⁵⁷, no plano europeu¹⁵⁸ e no próprio ordenamento português¹⁵⁹, os quais

¹⁵⁷ No Direito internacional, o dever de valorar os serviços ecológicos ou ambientais surge “Desde a Declaração do Rio de Janeiro de 1992, que já se preconizava a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos económicos (Princípio n.º 16), mas os esforços mais sérios no sentido da valoração e remuneração dos serviços ecossistêmicos têm surgido no contexto da Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB) e, sobretudo, das diversas Conferências de Partes (COP) que se têm realizado desde 1994.” (ARAGÃO, 2011, p. 10).

¹⁵⁸ No Direito europeu, o dever de valorar os serviços ecológicos ou ambientais mostra-se presente por meio da ampliação da discussão com a publicação de estudos sobre a temática, dentre eles: 1) *Paying for Biodiversity: Enhancing the cost-Effectiveness of Payments for Ecosystem Services (PES)*; 2) Relatório *Ecosystem accounting and the cost of biodiversity losses. The case of coastal Mediterranean wetlands* (Copenhagen 2010); 3) Estratégia Europeia para a Biodiversidade 2020. (ARAGÃO, 2011).

¹⁵⁹ No Direito português, o dever de valorar os serviços ecológicos ou ambientais surge por meio: 1) da Constituição – ambiente e qualidade de vida, impondo a proteção dos valores naturais fundamentais; 2) da Lei de Águas – princípio do valor económico da água; 3) do Regime Jurídico da Responsabilidade por Danos Ambientais – Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de julho, Anexo V, item 1.2.3 – “Se não for possível utilizar as abordagens de equivalência de primeira escolha recurso-a-recurso ou serviço-a-serviço, serão então utilizadas técnicas alternativas de valoração. A autoridade competente pode prescrever o método, por exemplo, valoração monetária, para determinar a extensão das medidas de reparação complementares e compensatórias necessárias. Se a valoração dos recursos e ou serviços perdidos for praticável, mas a valoração dos recursos naturais e ou serviços de substituição não puder ser efectuada num prazo ou por um custo razoáveis, a autoridade competente pode então escolher medidas de reparação cujo curso seja equivalente ao valor

apresentam ferramentas jurídicas que apontam cada vez mais para a necessidade de se atribuir um valor para o uso dos serviços ambientais. Desse modo, a autora conclui afirmando que

[...] os instrumentos de mercado surgem como novas formas de proteger (com eficácia e justiça) o incalculável valor da natureza. **As vantagens da valoração da natureza são a criação de um desincentivo à utilização consumptiva dos recursos naturais e a promoção de actividades de manutenção activa dos recursos naturais.**

Procurando nos ordenamentos jurídicos internacional e europeu, encontrámos arrimos normativos que nos permitem afirmar que a consideração do valor e o pagamento dos serviços dos ecossistemas, mais do que uma evidencia científica, mas do que um imperativo ético, mais do que uma opção política correcta, é já um dever jurídico.

Em suma, valorar e remunerar os serviços ecossistémicos, além de uma forma eficaz de promover a sustentabilidade, corresponde a uma exigência de justiça e é, actualmente, um dever dos Estados de Direito Ambiental. (ARAGÃO, 2011, p. 25). (Grifos nossos).

Mais recentemente, Alexandra Aragão (2013), ao discutir os critérios práticos de identificação e avaliação do dano ecológico, mostra que os danos ecológicos são amplos, devendo ser analisados em relação à fonte, ao processo, ao tempo e em relação aos componentes ambientais lesados. Dentre tais tipologias apresentadas, chama atenção a relação estabelecida entre os componentes ambiente lesados, uma vez que a autora destaca a importância de se verificarem não apenas a lesão ao próprio recurso natural, mas também a lesão aos serviços ambientais prestados por esses recursos naturais. Nesse sentido, Alexandra Aragão (2013, p. 284) apresenta um exemplo que pode elucidar bem a questão:

Por exemplo: as abelhas prestam serviços e funções ecossistémicas. Se houver um acidente que mate a maior parte das abelhas de uma região, as consequências vão ser bipartidas. Por um lado, haverá menos mel para os apicultores, o que é uma perda de um serviço ecossistémico; **por outro, haverá uma redução da biodiversidade em geral, e das espécies vegetais em particular, devido à redução da função de polinização, independentemente de qualquer aproveitamento económico ou vantagem social da biodiversidade. Pensemos no caso de uma redução de 50% da vegetação selvagem espontânea num terreno de uma zona despovoada. Trata-se da perda de função ecossistémica.** (Grifos nossos).

monetário estimado dos recursos naturais e ou serviços perdidos.”; 4) do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional (REN) – Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto; dentre outros. (ARAGÃO, 2011).

Vê-se que o dano ao ambiente é amplo, ao envolver vários aspectos intrinsecamente relacionados à manutenção da vida no planeta. A autora portuguesa, ciente dessa complexidade que envolve os danos ecológicos, propõe importantes critérios em relação à avaliação da significatividade do dano, a serem observados quando de sua valoração, a saber: 1) critério quanto à modificação negativa – analisa-se o estado inicial e o estado final, após a intervenção humana; 2) critério quanto ao risco para a saúde humana – observa-se o risco significativo para a saúde humana; 3) critério quanto à gravidade da ação danosa, que se subdivide em: extensão do dano, intensidade da ação danosa, probabilidade da ocorrência, duração dos danos e frequência da ocorrência; 4) critério quanto às características do bem afetado, subdividido em: regenerabilidade e resiliência; raridade e vulnerabilidade; sensibilidade (ARAGÃO, 2013).

Estabelecidos os critérios práticos para se identificar e avaliar o dano ambiental ou ecológico, a doutrina europeia, em especial Alexandra Aragão (2002a)¹⁶⁰, defende que o princípio do poluidor pagador está diretamente relacionado à responsabilização sobre o dano ambiental – precaução, prevenção, e redistribuição dos custos da poluição. Defende, ainda, que o princípio da responsabilização deve ser aplicado na reparação dos danos causados às vítimas. Assim, a autora conclui que

Defendemos, portanto, que não devem ser os contribuintes a custear, através dos impostos que pagam, as medidas tomadas pelos poderes públicos para proteção do ambiente, sejam elas medidas legislativas, administrativas ou materiais. Pelo contrário, deverão ser criados fundos gerais ou especiais, alimentados pelos poluidores, dos quais sairão as verbas necessárias à realização das despesas públicas de proteção do ambiente. Esta opção aparece denominada na doutrina, como política de <equilíbrio do orçamento ambiental>, ou política de <reciclagem de fundos>, e consiste na angariação coactiva de fundos entre os poluidores, destinados ao financiamento da política de proteção do ambiente. Essa política vem assegurar precisamente, como começamos por afirmar, a equidade na redistribuição dos custos sociais da poluição e, sobretudo, uma protecção eficaz e económica do ambiente. (ARAGÃO, 2002a, p. 25).

O princípio do poluidor pagador serve sobremaneira para que, através da reparação pecuniária do dano ambiental, possa-se buscar restabelecer o *status quo* do dano ao ambiente ou mesmo minimizar os impactos causados pela atividade deletéria, garantindo formas e programas de recuperação das áreas degradadas.

¹⁶⁰ “[...] (entre outros, Jean-Philippe Barde, Emilio Gerelli, Alonso Garcia, Eckard Reh binder e Ludwig Kramer; ao nível nacional, Gomes Canotilho e Sousa Franco) [...]”. (ARAGÃO, 2002a, p. 23).

A dimensão registral desse princípio aponta na possibilidade de facilitar a identificação desse potencial poluidor, uma vez que as informações tabulares registrais permitem, tanto no Brasil quanto em Portugal, identificar claramente os sujeitos responsáveis por determinado imóvel. Surge, assim, a possibilidade evidente de identificação jurídica dos potenciais poluidores e degradadores de áreas específicas e determinadas, ou seja, mediante o ingresso das averbações ambientais, poder-se-á estabelecer uma relação mais transparente em termos de identificação de potenciais poluidores e/ou degradadores de bens ambientais contidos na propriedade imobiliária.

3.2.8 Princípio da função socioambiental da propriedade

Com a Constituição de 1988, o direito de propriedade no Brasil passou a ser vinculado à função social. Assim, a Constituição, ao definir referido direito, condiciona-o aos termos de alguns artigos, dentre eles: o art. 5º, inciso “XXIII - a propriedade atenderá a função social [...]”; o art. 170, incisos “III - função social da propriedade [...]” e “VI - defesas do meio ambiente [...]”, bem como os artigos que disciplinam a matéria com relação à propriedade urbana, elencados no art. 182, § 2º, do qual se destaca: “[...] A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor [...]”; e, em se tratando de propriedade rural, quando atende aos preceitos do art. 186, incisos “I - Aproveitamento racional e adequado [...]” e “II - Utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente [...]”. De modo semelhante, a Constituição da República portuguesa de 1976, em seu artigo 62º, dentro do título III, capítulo I - Direitos e Deveres Económicos, traz o direito de propriedade, ao apontar que: “1. A todos é garantido o direito à propriedade privada e à sua transmissão em vida ou por morte, nos termos da Constituição”. Cotejando esse dispositivo com o artigo 66.º, contido no capítulo II - Direitos e Deveres Sociais, a partir desse título, verifica-se que a Constituição teve maior cuidado com o ambiente ao impor não apenas o direito, mas sobretudo o dever de todos de defenderem o ambiente sadio e ecologicamente equilibrado.

A análise conjunta desses artigos na Constituição brasileira e na portuguesa revela a necessidade de se compatibilizar o direito ao ambiente sadio com o direito de

propriedade, surgindo, assim, a exigência de a propriedade cumprir, nos atuais ordenamentos jurídicos, brasileiro e português, uma função socioambiental.

José Joaquim Gomes Canotilho (1995b, p. 96), ao tratar da proteção do ambiente e do direito de propriedade, afirma que

Neste final de milênio parece indiscutível que as exigências de proteção do ambiente natural ou construído (<proteção da natureza>, <proteção do patrimônio cultural>), vêm colocar (ou <recolocar>) dois problemas de particular importância: (1) o das relações recíprocas entre a garantia institucional da <propriedade> e do direito fundamental da propriedade, por outro; (2) o da conformação jurídica destas relações pelo legislador e pelos tribunais.

A primeira ideia a realçar é a do reforço da vinculação social da propriedade por motivos ecológicos. Esta tendência desenha-se com nitidez a partir dos finais dos anos sessenta. A intensificação dos vínculos incidentes sobre a propriedade obriga, porém, a novos esforços dogmáticos no sentido de saber em que casos deve o proprietário suportar <medidas> autoritativas de compressão ecológica sem qualquer direito a compensações patrimoniais. É neste contexto que se situa a recente fórmula da juspublicística alemã: <determinação do conteúdo da propriedade com o correspondente dever de indenização>.

Assim, percebe-se que a doutrina vem se posicionando no sentido de analisar se a limitação imposta ao direito de propriedade é carecedora ou não de alguma indenização, por atingir um dos atributos desse direito de propriedade.

Sob essa ótica da necessidade ou não de indenização, Fernanda Paula de Oliveira (1998), ao abordar as medidas preventivas de planos urbanísticos e indenização, mostra que algumas vezes as medidas preventivas dão lugar à indenização ao particular afetado, podendo se caracterizar como medidas ilícitas e ou medidas lícitas – quando provoquem danos especiais e anormais à propriedade. São medidas lícitas aquelas restritivas de direitos impostos à propriedade, que exijam um sacrifício extraordinário do proprietário, ou seja, as limitações ou restrições são gritantes ao ponto de se classificarem como verdadeira expropriação, merecendo, nesse caso, a devida e necessária indenização, que, em regra, não é dispensada aos casos ordinários.

No tocante ao tema ora desenvolvido, cabe reforçar que as condicionantes, implicações e limitações, a serem levadas para a seara registral, apenas e tão somente promovem a ampliação da publicidade, não tendo, em princípio, o papel de atingir nenhum dos atributos ligados ao direito de propriedade. Isso ocorre, porque a existência do título, documento ou decisão administrativa, legislativa ou judicial que

impõe a limitação de origem ambiental é precedente ao seu ingresso no Registro Predial ou Imobiliário, sendo lógico concluir que, havendo alguma limitação grave ao direito de propriedade, essa limitação ocorre não em razão do ingresso no Registro de Imóveis ou Predial, mas sim em razão dessa prévia existência do título ou documento de natureza originalmente protetiva do ambiente, sendo seu registro e/ou averbação elemento potencializador da publicidade.

Desse modo, pode-se concluir que não se deve falar em indenização a partir das averbações ambientais, pois elas apenas e tão somente potencializam a publicidade de ato ou fato jurídico precedente e desencadeador da limitação ou restrição à propriedade.

Alexandra Aragão (2016), em ensaio que discutiu a relação entre a propriedade e a proteção ambiental em Portugal, mostra que há necessidade de compatibilizar o direito de propriedade e o direito ao meio ambiente sadio, visto que os bens ambientais encontram-se dentro de propriedades – públicas ou privadas. Por isso, a necessidade de se utilizarem os recursos naturais contidos na propriedade privada e pública, respeitando limites. A autora lembra ainda que, em maio de 2014, houve uma substancial mudança legislativa – Lei n.º 31/2014 –, que introduziu novas regras e critérios mais claros em relação aos bens e ao ambiente, no que se refere ao solo, disciplinando os direitos e deveres dos proprietários de terras públicas e privadas em Portugal. Nesse sentido, Alexandra Aragão (2016, p. 269) aponta ainda que

The legal framework is based on a large set of principles. The general principles are: intra-and intergenerational solidarity, responsibility, efficiency, coordination, subsidiarity, equity, participation, contracting and legal certainty. The environmental principles are: sustainable development, prevention, precaution, transversality, integration, polluter-pays, liability, recovery.¹⁶¹

A confluência de diversos princípios a embasar a nova Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e do Urbanismo – Lei n.º 31/2014 – mostra a preocupação do legislador português em afirmar a necessidade do uso racional e sustentável do solo. Isso porque, como dito anteriormente neste trabalho, agora reforçado pela doutrinadora portuguesa, a propriedade imobiliária é a

¹⁶¹ “O enquadramento jurídico é baseado em um grande conjunto de princípios. Os princípios gerais são: a solidariedade intra e intergeracional, responsabilidade, eficiência, a coordenação, a subsidiariedade, o próprio capital, a participação, contratação e segurança jurídica. Os princípios ambientais são: desenvolvimento sustentável, prevenção, precaução, transversalidade, integração, do poluidor-pagador, a responsabilidade, a recuperação.” (Tradução nossa).

guardiã dos bens ambientais ou, em outros termos, a riqueza em termos de fauna, flora, água, solo possui endereço fixo – a propriedade imobiliária. Em função disso, a necessidade de se garantir que essa propriedade atenda-se à sua função socioambiental.

A necessidade de exigir que a propriedade atenda à função socioambiental que se espera ou propõe-se vem proteger a coletividade, no sentido de limitar o livre arbítrio de seu detentor, para que este não realize obras ou atividades que venham sobrepor o interesse individual em detrimento do coletivo. Em outros termos, o Ordenamento Jurídico brasileiro e o português não protegem o mau uso da propriedade privada, muito pelo contrário.

Certo também é que, algumas vezes, sob o direcionamento de se garantir a função socioambiental da propriedade, a esta é imposta, mesmo que indiretamente, alguma restrição que, resguardadas as devidas proporções, deve ser indenizada. Em relação a Portugal, Alexandra Aragão (2016) ensina que a atualização da legislação que trata das expropriações prevê a inclusão da “expropriação sacrifício ou de planejamento”, que se origina a partir do resultado de um ato jurídico ou administrativo de regulamentação, sem declaração de utilidade pública, que impeça o uso da propriedade ou anule seu valor econômico. A autora afirma ainda que

Limitations on the right to use and enjoy one’s property, duties to perform activities and to tolerate third parties activities are becoming more frequent.

There is even the possibility of criminal sanctions against the owner in case of intentional destruction of important natural values present in the property. In 2012 and 2014 two separated actions (administrative and criminal) were brought against a real estate developer for the intentional destruction of vegetation in a wetland in the South of Portugal, where he intended to build a touristic resort. He was condemned in both cases and obliged to restore the vegetation.¹⁶² (ARAGÃO, 2016, p. 274).

¹⁶² “Limitações ao direito de usar e desfrutar do patrimônio de alguém, deveres de desempenhar atividades e de tolerar atividades de terceiros estão cada vez mais frequentes.

Há ainda a possibilidade de sanções penais contra o proprietário em caso de destruição intencional de valores naturais importantes presentes na propriedade. Em 2012 e 2014, duas ações separadas (uma administrativa e uma penal) foram trazidas contra um promotor estadual pela destruição proposital da vegetação em uma região pantanosa no sul de Portugal, onde ele pretendia construir um *resort* turístico. Ele foi condenado em ambos os casos e obrigado a restaurar a vegetação.” (Tradução nossa).

Tais limitações à propriedade, na esfera do ambiente, mostram-se necessárias à proteção do bem comum¹⁶³. A lesão ao bem ambiental, na maioria das vezes, não possibilita a restauração do *status quo*, sendo determinante a intervenção precoce, mediante a devida publicidade da restrição, para que não seja alegado o desconhecimento. Nesse ponto, entra o papel de destaque do Registro de Imóveis ou Predial, ao proporcionar a segura e eficiente publicidade sobre a propriedade imobiliária, pois não há como alegar desconhecimento frente ao registro público, que tem eficácia *erga omnes*.

A conexão entre a função socioambiental da propriedade e a atividade registral pode se expressar por meio da ampla publicidade das condicionantes, implicações e limitações ambientais ligadas à publicidade imobiliária. Desse modo, a função socioambiental da propriedade urbana ou rural deve atender não exclusivamente ao interesse privado do proprietário tabular, mas, antes, respeitar os interesses da coletividade. Embora a propriedade privada tenha limites geográficos, o dano ambiental ou o mau uso desta pode atingir não apenas o titular do direito real, visto que os prejuízos advindos do mau uso serão socializados por toda a coletividade. Alexandra Aragão (2016, p. 279) arremata, afirmando que

Even some 'environmental uses' of property can be restricted when impairing the neighbours property and also personal rights. Some examples are:

The noise and blinking shadow of windmills was recognized as an offence both to absolute personal rights (the rights to enjoy one's property) and to property rights.

The right to enjoy the landscape was declared to be a personal right and not an *in rem* right. It does not integrate the content of property right. The right to enjoy the landscape is everyone's rights. Every citizen, regardless of being property owner or not, has the right to enjoy the landscape.

The right to develop an industrial activity (pig farming, for instance) in one's property is not inherent to a property right. A property right is not an absolute right, but it is not an abusive use of property as well. The use of one's property for goat breeding is not a normal use of property in an urban area.

The right to develop a certain economic activity (noise produced to keep sparrows away from a vineyard) does not prevail over personal rights, such as the right to live in a quiet environment. These are absolute rights which prevail over property rights.

¹⁶³ A respeito da possibilidade de restrição ambiental à propriedade imobiliária, Alexandra Aragão (2016) cita os dois casos mais emblemáticos decididos em 2010 pelo Tribunal Constitucional Português: 1) Acórdão 57/01, decisão do Tribunal Constitucional, de 13 de fevereiro de 2001 – vedação de atividades relacionadas à extração de pedras em área de sítio arqueológico (Monumento Natural das Pegadas de Dinossáurios de Ourém); 2) Acórdão 457/01, decisão do Tribunal Constitucional, de 23 de outubro de 2001 – vedação do direito de construir e de demolição em parque ecológico (Parque Nacional da Arrábida).

Depreciation of property, aesthetic damages, and health risk are arguments also raised against projects like poles of high electricity voltage.¹⁶⁴

Dessa forma, verifica-se que o direito de propriedade, não sendo absoluto e estando condicionado à função socioambiental desta, determina que o direito do proprietário de usar, gozar e fruir deve se pautar sempre pelo respeito ao cidadão e ao meio ambiente, não sendo permitido que o interesse individual lese a coletividade.

3.2.9 Princípio da correção na fonte

A correção na fonte, diferentemente do poluidor pagador, visa atuar de forma preventiva, evitando que o dano ocorra. Assim, as ações relacionadas ao princípio da correção na fonte têm como objetivo atuar de maneira a minimizar a ocorrência do dano ambiental.

Esse princípio encontra, na legislação internacional, respaldo legal no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, em seu artigo 191º, item 2, que destaca a correção na fonte como um dos princípios a serem observados pelos Estados membros.

Alexandra Aragão (2010, p. 66) ensina que

Este princípio determina quem deve, e onde e quando se devem desenvolver ações de proteção do ambiente. Visa, portanto, pesquisar as causas da poluição para, sempre que possível, as eliminar ou pelo menos moderar evitando que se repitam. (Grifos do original).

¹⁶⁴ “Até mesmo alguns ‘usos ambientais’ da propriedade podem ser restringidos quando prejudicam a propriedade dos vizinhos e algum direito da personalidade. Alguns exemplos são:

O ruído e a sombra dos moinhos de vento foram reconhecidos ambos como ofensivos para o direito absoluto do cidadão (o direito de desfrutar da propriedade) e aos direitos da propriedade.

O direito de desfrutar da paisagem foi declarado como um direito de personalidade e não mais como um direito real. *Não integra o conteúdo do direito de propriedade*. O direito de desfrutar a paisagem é direito de todos. Todo cidadão, independente de ser proprietário do imóvel ou não, tem o direito de desfrutar da paisagem.

O direito de desenvolver uma atividade industrial (como criação de suínos, por exemplo) na propriedade não é inerente a um direito da propriedade. Um direito de propriedade não é um direito absoluto, mas não é um uso abusivo da propriedade, também. A utilização da propriedade para reprodução de cabras não é um uso normal da propriedade em na área urbana.

O direito de desenvolver uma determinada atividade econômica (ruído produzido para manter pardais longe de um vinhedo) não prevalece sobre o direito do cidadão, tais como o direito de viver num ambiente tranquilo. Estes são direitos absolutos que prevalecem sobre os direitos de propriedade.

A depreciação de bens, danos estéticos, e risco para a saúde são argumentos também levantados contra projetos como polos de alta tensão de energia elétrica.”. (Tradução nossa).

A partir dessa delimitação, a *acepção subjetiva*, relacionada a quem deve corrigir, está ligada diretamente ao poluidor – exemplo de correção na fonte nesse sentido seria a interdição de um estabelecimento industrial ultrapassado e muito poluente, para que este se modernize (exemplo – utilizar tecnologias menos poluentes, matérias primas menos perigosas ou adotar medidas paliativas para reduzir a agressão ao ambiente). A *acepção espacial* está relacionada à proibição do transporte de produtos nocivos, sendo orientada a eliminação, o tratamento e a reciclagem no mesmo local de produção, evitando riscos de transporte e de contaminação de outras áreas (exemplo – fechamento das fronteiras europeias para os resíduos tóxicos). Já a *acepção temporal* obriga à adoção de medidas necessárias a inibir, desde o início, a poluição ou danos (exemplo – instalação de filtros aos efluentes, tratamento de resíduos, dentre outros) (ARAGÃO, 2010).

Como se pôde notar, a correção da fonte apresenta ao menos três acepções que merecem um olhar atento da dimensão registral. Por meio do uso do sistema registral público poderão ser mapeados, de forma clara, sujeitos, espaços, em determinados períodos de tempo, garantindo, assim, sucesso em termos de reparação das fontes poluidoras. O Registro de Imóveis ou Predial, com o *banco de dados imobiliários* que possui, tem muitas *informações ambientalmente relevantes*, as quais, utilizadas de forma adequada, poderão contribuir sobremaneira para a prevenção e restauração da qualidade de vida ambiental.

A atuação preventiva é a característica marcante do princípio da correção na fonte, que busca evitar a ocorrência do dano mediante a adoção de medidas voltadas a identificar, e reduzir, o impacto das atividades sobre o ambiente.

3.2.10 Princípio do nível elevado de proteção ecológica – NEPE

O presente tópico visa analisar o princípio do nível elevado de proteção ecológica (NEPE), um dos mais importantes princípios do Direito europeu em matéria de ambiente, introduzido em 1992 no Tratado da União Europeia. Atualmente, após algumas revisões, esse princípio encontra-se no artigo 191º, item 2, que prevê

Artigo 191º (ex-artigo 174º TCE)

2. **A política da União no domínio do ambiente terá por objetivo atingir um nível de proteção elevado**, tendo em conta a diversidade das situações existentes nas diferentes regiões da União. Basear-se-á nos princípios da

precaução e da ação preventiva, da correção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente e do poluidor-pagador. (Grifos nossos).

O histórico de surgimento desse princípio revela o antagonismo de posições protetivas do meio ambiente dentro do contexto europeu: de um lado, Estado do Norte, tendo como paradigma a Dinamarca, com normas protetivas mais seguras e rígidas; de outro lado, os Estados do Sul, em especial Grécia, Espanha e Portugal, dentre outros, com regras mais elásticas de proteção ambiental. Diante desse antagonismo e da necessidade de se estabelecerem parâmetros seguros de proteção ecológica, surge o princípio do nível elevado de proteção ecológica (NEP ecológico ou, simplesmente, NEPE), atendidas as diversidades regionais, para buscar um nível elevado de proteção, que se estenda a outros domínios, como a saúde (NEP clínico), a defesa do consumidor (NEP do consumidor) e a proteção social (NEP social) (ARAGÃO, 2006).

Alexandra Aragão (2006, p. 151), em robusto estudo sobre o princípio do nível elevado de proteção ecológica, ensina que

[...] o **NEPE é um princípio conformador do Estado de Direito**, a ponto de podermos afirmar que o Estado de Direito Ambiental ou o Estado Constitucional Ecológico **é aquele que se pauta por um nível elevado de protecção ecológica**. Mas o NEPE é um princípio transpositivo que perpassa todo o ordenamento jurídico-ambiental conformando o conteúdo normativo dos preceitos que podem ser convocados para resolução de conflitos jurídico-ambientais concretos. Por outro lado, sendo o direito humano ao ambiente um direito de cumprimento progressivo, (tal como todos os direitos económicos sócias e culturais), o **NEPE é o garante de que, durante essa evolução gradual, não vai haver retrocesso ambiental.** (Grifos nossos).

O NEPE não deve ser entendido em termos absolutos, ante a dificuldade de se conceituar o que é um nível elevado, tendo sua aplicabilidade muito direcionada a situações de transição, nas quais haja a comparação de dois ou mais termos que correspondem a diferentes níveis de proteção. Nesse caso, a opção a ser aplicada ao caso concreto é o NEPE, haja vista que assegura um nível mais elevado de proteção ecológica. Para Alexandra Aragão (2006, p. 152),

O NEPE corresponde, por isso, a um grau de civilização avançado de defesa do direito humano ao ambiente, em que a protecção ecológica é um imperativo colectivamente assumido, que já não se ousa pôr em causa e em que apenas é legítimo questionar o quem, o como e o quando. E se o

PPP responde ao quem, o NEPE responde ao como e ao quando. (Grifos nossos)

Ensina, ainda, Alexandra Aragão (2006) que o NEPE, em seu *contexto formal*, apresenta dois momentos de realização: o *judicativo* e o *legislativo*. O momento *judicativo* suscita a intervenção hierarquizadora do NEPE, por meio de três tipos: 1) conflitos de normas; 2) conflitos de interpretação de normas; 3) simples conflitos de interesses. Em todas essas situações, deve-se buscar a aplicação da norma, interpretação ou interesse que atenda à exigência de máxima proteção ecológica. O segundo momento, *legislativo*, prevê realização do nível elevado na legislação, em dois momentos: 1) momento legislativo primário – tradução genérica do princípio do estado democrático de direito, com a preocupação sempre constante na legislação, por meio da adoção de medidas de prevenção e precaução; 2) momento legislativo secundário – em sede de revisão legislativa, observando a consagração do princípio da proibição do retrocesso ecológico e do princípio do progresso ecológico.

Sobre o contexto material do NEPE, Alexandra Aragão (2006, p. 170) arremata, afirmando que

[...] longe de se limitar a ser um vago princípio aberto de preservação da natureza, o NEPE é um verdadeiro princípio em forma de norma, do qual decorrem directrizes concretas acerca dos termos dessa preservação. O NEPE obriga a escolher a norma, a interpretação, a formulação, o regime que **melhor protege** o ambiente, mas também o interesse mais compatível com uma **protecção ecológica acrescida**. (Grifos do original).

O posicionamento da União Europeia, ao privilegiar o nível elevado de proteção do ambiente, revela a necessidade do constante diálogo do Direito do Ambiente com outras áreas do Direito e, no caso em análise, com a área registral imobiliária, visto que tais diretrizes vêm ao encontro do referido princípio ao propiciar a ampliação da proteção. As informações de relevância ambiental contidas nos arquivos das serventias imobiliárias e prediais, somadas à ampla estrutura hoje disponível no Brasil e em Portugal, que atende ao sistema registral imobiliário, constituem importante ferramenta de proteção do ambiente. Ferramenta esta que está disponível para ser utilizada em prol de um ambiente ecologicamente equilibrado e cada vez mais sadio.

Embora referido princípio não tenha sido ainda adotado expressamente pelo ordenamento jurídico brasileiro, cabe ressaltar que se faz necessário o olhar atento, por parte da doutrina e da jurisprudência, de modo a fomentar ações que visem à

elevação do nível de proteção do ambiente, o que se efetivará através de ações administrativas, jurídicas, legislativas, dentre outras.

Pelo exposto, vê-se que o NEPE possui destaque no contexto europeu por ser um superprincípio balizador das ações jurisdicionais, legislativas e das políticas públicas da União Europeia. Seu papel está relacionado à efetiva aplicabilidade ao caso concreto para solucionar problemas, com vistas a garantir a mais efetiva e elevada proteção ecológica.

3.3 GÊNESE DO PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO AMBIENTAL REGISTRAL FRENTE À TRANSVERSALIDADE DO DIREITO AMBIENTAL E REGISTRAL

O Direito enquanto sistema dinâmico de controle social está em constante evolução para adequar-se às novas exigências culturais, éticas, morais e socioambientais. Na atualidade, nota-se, progressivamente, a ampliação de medidas protetivas de direitos fundamentais, dentre elas, as medidas tendentes a valorizar o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida.

Os ordenamentos jurídicos brasileiro e português possuem ampla cobertura normativa para a proteção ambiental e para a segurança jurídica registral. O aprimoramento de ferramentas que aproximem o diálogo entre esses dois ramos do Direito mostra-se necessário para que se consiga potencializar formas de viabilizar a máxima proteção do ambiente.

Ocorre que, mesmo diante da cobertura existente em termos de proteção, os riscos ambientais estão cada vez maiores, o que exige postura atenta por parte do Direito, mediante a formulação de normas – regras e princípios – que garantam crescente aumento da tutela ambiental. Esse constante diálogo entre as áreas ambiental e de registro faz surgir a necessidade, cada vez mais premente, de que sejam estreitadas as relações entre essas importantes áreas do Direito, tendo em vista que a transversalidade aí presente possui forte influência na proteção do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado e à sadia qualidade de vida.

Como será visto adiante, as averbações ambientais fundamentam-se em razão de uma série de implicações sociais, políticas, jurídicas, econômicas, ambientais e fiscais, implicações estas que merecem atenção especial desses dois ramos do

Direito, para que se consiga, efetivamente, a necessária integração entre o Direito Registral e o Direito Ambiental.

Sob o ponto de vista normativo *lato sensu*, já se pôde verificar que há clara viabilidade das averbações ambientais por meio de normas regras, a exemplo das possibilidades de abertura do rol do artigo 167, II, combinado com o artigo 246, ambos da Lei de Registros Públicos brasileira, que são tidos pela doutrina e pela jurisprudência como exemplificativos, e demais normas regras aplicáveis¹⁶⁵. Em Portugal, da mesma forma, há diretrizes que apontam também para a viabilidade desses registros/averbações¹⁶⁶. Assim, faz-se necessário colmatar o espaço aberto em termos de princípios ambiental e registral, que reclamam a presença de uma intervenção voltada a reforçar, continuamente, a necessária transversalidade, integração e o diálogo entre essas importantes áreas do Direito. Nesse sentido, mostra-se importante a formatação de uma norma princípio que reforce as diretrizes da proteção ambiental registral.

Não é demais lembrar que a Constituição da República portuguesa, em seu artigo 66.º, n.º 2, “f”, aponta a necessidade de se “Promover a integração de objectivos ambientais nas várias políticas de âmbito sectorial”. Além disso, o Tratado sobre o funcionamento da União Europeia – TFUE, em seu artigo 11º, prevê também a necessidade de integração das diversas políticas públicas, ao estipular que “As exigências em matéria de proteção do ambiente devem ser integradas na definição e

¹⁶⁵ Nesse sentido, podem ser citadas, a título de exemplo: 1) a Lei n.º 13097/2015, que institui o Princípio da Concentração no âmbito registário, visto que, de acordo com o artigo 54, III, vislumbra-se possibilidade de ingresso de “III - averbação de restrição administrativa ou convencional ao gozo de direitos registados, de indisponibilidade ou de outros ônus quando previstos em lei”; 2) a Lei n.º 13577/2009, do Estado de São Paulo, que, em seu artigo 24, III, impõe a obrigatoriedade de averbação do solo contaminado; 3) a Resolução n.º 420/2009 do CONAMA, que, em seu artigo art. 37, inciso VI, prevê a obrigatoriedade da averbação informativa, no Registro Imobiliário, do solo contaminado.

¹⁶⁶ Esse direcionamento pode ser observado ao se verificar que, embora Portugal não tenha expressamente a positivação do princípio da concentração, de certo modo, o princípio da obrigatoriedade de registro, que foi positivado apenas com a reforma de 2008, inscrito nos artigos 8.º-A¹⁶⁶ a 8.º-D, do CRP, guarda grandes semelhanças com a concentração, ao indicar uma série de atos que devem ser objeto de registros. O aditamento desses artigos trouxe, efetivamente, para o sistema registral português, a obrigatoriedade de registro que, antes, era somente em parte do país obrigatória, o que pode trazer diversas limitações e restrições do ambiente para o Registro Predial. De tal maneira, constata-se que as possibilidades de registros/averbações das implicações ambientais poderão ingressar no Registro Predial com base em: algumas hipóteses do artigo 2.º, em especial letras a), u), x) e z); em algumas hipóteses de descrições, averbamentos e anotações, constantes do artigo 90.º ao 104.º do Código de Registro Predial; bem como através da supracitada Lei de Bases do Patrimônio Cultural, no tocante à obrigatoriedade de registro de prédios no Registro Predial, constante do artigo 39.º da Lei n.º 107/2001, que prevê a obrigatoriedade do registro de bens culturais.

execução das políticas e ações da União, em especial com o objetivo de promover um desenvolvimento sustentável.”. Verifica-se que há, claramente, o direcionamento para a integração entre as diversas políticas públicas ligadas ao ambiente, podendo ser inseridas, dentre essas, as ligadas ao solo e à propriedade imobiliária, com destaque para o ramo do Direito Imobiliário.

Hoje, diante dos vários riscos ambientais existentes, cada vez mais, devem-se buscar formas para garantir a proteção do ambiente. Daí, a razão de se cogitar a possibilidade de criação de um princípio que consiga integrar normas de Direito Ambiental com normas de Direito Registral, tendentes a maximizar a proteção do ambiente, por meio de um princípio da proteção ambiental registral.

O *princípio da proteção ambiental registral* é, portanto, o princípio que surge em função da transversalidade, da integração e do diálogo de ações entre o Direito Ambiental e o Direito Registral Imobiliário, com vistas a garantir o direito à dignidade da pessoa humana associado ao direito à segurança jurídica registral. Referido princípio reforça o arcabouço normativo tendente a garantir a melhoria da qualidade de vida para as presentes e futuras gerações, veja:

$$\begin{array}{ccc} \text{PRINCÍPIO DA} & & \text{DIGNIDADE} \\ \text{PROTEÇÃO} & & + \\ \text{AMBIENTAL} & = & \\ \text{REGISTRAL} & & \text{SEGURANÇA} \end{array}$$

Nesse contexto, que impõe a necessidade para a sociedade e para o Poder Público de se buscarem ferramentas à proteção ambiental, surge o princípio da proteção ambiental registral como importante marco normativo principiológico, que vem fortalecer as ações e ferramentas ligadas à proteção do ambiente, dentre elas, as averbações ambientais.

O surgimento das referidas averbações reforça a ideia de que se exigem, cada vez mais, níveis elevados de proteção ambiental, razão que justifica a positivação de um Princípio da proteção ambiental registral como elemento normativo principiológico, base para sustentar, sob o ponto de vista dos princípios, o ingresso das condicionantes ambientais no fôlio real, juntamente com as demais regras¹⁶⁷. Dessa

¹⁶⁷ Artigo 167, II, da Lei n.º 6015/73 – rol não taxativo, o que viabiliza o ingresso das averbações ambientais.

forma, esse princípio vem somar forças para garantir a ampliação da tutela ambiental por meio dos registros públicos, como ferramenta de proteção do ambiente.

3.4 CONSIDERAÇÕES INTERCALARES

A análise detida deste capítulo revela a importância das normas principiológicas como fundantes de um ordenamento jurídico sólido e autossustentável, no sentido de permitir a resolução de eventuais lacunas normativas. Em função disso, a importância de se dispensar um capítulo específico para se discutirem os mais relevantes princípios do Direito Registral e do Direito Ambiental, relacionados às averbações ambientais. Tais princípios mostram-se como verdadeiros pilares de sustentação das averbações ambientais, ora defendidas por propiciarem o diálogo entre as fontes do Direito, com vistas ao aumento da tutela do ambiente.

Como visto anteriormente, o Direito, enquanto sistema dinâmico de controle social, está em constante evolução para adequar-se às novas exigências culturais, éticas, morais e socioambientais – o que reclama a atenção constante de suas diversas áreas para o diálogo transversal, de modo a possibilitar conexões entre os saberes dos mais distintos ramos do Direito.

Notadamente, este capítulo buscou mostrar a importância da base principiológica como sustentáculo para a estruturação de um sistema de proteção do ambiente a partir do sistema registral público, em especial o imobiliário.

Para tanto, pôde-se perceber que alguns dos princípios analisados ganham papel de destaque ao se mostrar a importância das averbações ambientais para a proteção do ambiente. No campo do Direito Registral, podem ser selecionados, pelo menos, três grandes princípios norteadores das averbações ambientais, a saber: princípio da publicidade registral; princípio da taxatividade ou tipicidade; princípio da concentração. Por sua vez, em termos de Direito Ambiental, destacam-se, como balizadores do fomento à preservação do ambiente, os seguintes princípios: princípio da informação ambiental ou publicidade ambiental; princípio da função socioambiental da propriedade; princípio do nível elevado de proteção ecológica – NEPE.

A título de síntese do exposto, em termos de Direito Registral, o princípio da publicidade registral tem, em sua essência, um dos maiores fundamentos dos

Registros Públicos. Referida publicidade garante ao sistema registral público, em especial ao Registro de Imóveis ou Predial, a importante característica de ser acessível de forma ampla a toda a coletividade, garantindo a necessária transparência e segurança jurídica às transações imobiliárias, ressalvados logicamente os casos de limitação à publicidade impostos pela lei. A vertente ambiental da publicidade registral possibilita que a informação de relevância ambiental imobiliária seja facilmente disponibilizada a todos os interessados. Assim, situações relacionadas a contaminação do solo, a restrições administrativas, a áreas de reservas florestais, dentre tantas outras condicionantes, implicações e limitações ambientais da propriedade, poderão ser identificadas pela simples busca ao Registro Imobiliário ou Predial, o que, por si só, garante também maior agilidade e redução de custos ao tráfego imobiliário.

O outro princípio que chama atenção na órbita registral, quando se discutem as averbações ambientais, é o princípio da taxatividade ou tipicidade. Nesse campo pôde-se verificar que a atual leitura dos ordenamentos jurídicos brasileiro e português deve ser feita de modo a não “engessar” o sistema registral público, ainda mais porque as condicionantes, implicações e limitações ambientais são de interesse amplo e geral da sociedade, que merece ter conhecimento dos riscos ambientais que a cerca.

Ao analisar a taxatividade no Brasil, pôde-se verificar que a Lei de Registros Públicos, em seu artigo 167, II, que traz o rol de títulos aptos a ingresso no Registro Imobiliário através da modalidade de averbação, é exemplificativo. Nesse sentido, também posicionam-se a doutrina e a jurisprudência majoritárias, o que mostra a viabilidade legal das averbações ambientais mediante a técnica de averbação à margem da matrícula, privilegiando o direito à informação, publicidade e segurança jurídica.

No Direito português, o princípio da tipicidade determina que somente podem ser levados a registros fatos expressamente previstos na lei. O Código de Registro Predial (CRP), em seus artigos 2.º e 3.º, traz o rol de fatos, ações, decisões, procedimentos e providências sujeitos a registro. Ocorre que não há unanimidade na doutrina a respeito dessa taxatividade do rol constante dos artigos supracitados. Além disso, verifica-se que as possibilidades de registros/averbações das implicações ambientais poderão ingressar no Registro Predial com base: em algumas hipóteses do artigo 2.º, em especial letras a), u), x) e z); em algumas hipóteses de descrições,

averbamentos e anotações, constantes do artigo 90.º ao 104.º, do Código de Registro Predial; além de legislação esparsa, a exemplo da Lei de Bases do Patrimônio Cultural – Lei n.º 107/2001 – que, em seu artigo 39.º, prevê a obrigatoriedade do registro de bens culturais.

Ainda no âmbito do Direito Registral, aparece como grande incentivador das averbações ambientais o princípio da concentração, visto que, por meio dele, buscase a constante atualização dos dados registrais, de modo a proporcionar a mais completa e adequada caracterização da realidade fática dos imóveis. É através do princípio da concentração que se pode garantir o encadeamento lógico de ações relativas a determinado imóvel, haja vista que se determina que todos os eventos relacionados ao imóvel matriculado sejam inscritos na respectiva matrícula. Nesse sentido, já se posicionaram Marcelo Augusto Santana de Melo, José Renato Nalini, Luciano Passareli, Flauzino Araújo dos Santos e outros.

Ainda sobre o princípio da concentração, no Brasil, a Lei n.º 13097/2015 trouxe-o de forma explícita para o ordenamento positivo, sendo que seu artigo 54, II, traz algumas hipóteses que se amoldam às averbações ambientais ora defendidas. Ademais, a Lei Paulista n.º 13577/2009 prevê, de forma expressa, a concentração da informação ambiental, indicando a necessidade de se averbar o solo contaminado, nos termos do artigo 24, III, da referida Lei. Soma-se a tais regras a Resolução n.º 420/2009, do CONAMA, que obriga a averbação do solo contaminado, em seu artigo 37, VI.

Por sua vez, em Portugal, nota-se a ausência expressa de posituação do princípio da concentração. Verifica-se, entretanto, que, de certo modo, o princípio da obrigatoriedade de registro, que foi positivado apenas com a reforma de 2008, estando inscrito nos artigos 8.º-A a 8.º-D do Código de Registro Predial, guarda grandes semelhanças com a concentração, ao indicar uma série de atos que devem ser objeto de registros. Ademais, o Decreto-Lei n.º 224/2007, em seu artigo 2º, “b”, ao pugnar pela unificação de informações relacionadas à propriedade, sinaliza para a gênese do princípio da concentração, o qual pode ser facilmente transportado para o Registro Predial, contribuindo, sobremaneira, para a completude das informações relacionadas à propriedade imobiliária, dentre elas, as informações ambientais¹⁶⁸.

¹⁶⁸ A Portaria n.º 160/2015, de 1º de junho, do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, altera o artigo 2º da Portaria n.º 976/2009, de 1º de setembro, para determinar que o período

Para finalizar a discussão a respeito desses três princípios registrários selecionados neste tópico, cabe ainda reforçar, como anteriormente mencionado, que todo dano ambiental ocorre em local certo, em determinado imóvel. Por isso, a importância de se localizarem adequadamente tais condicionantes, implicações e limitações ambientais, para que se consiga efetivamente garantir a devida informação, publicidade e organização de políticas públicas voltadas à resolução adequada e eficiente de agressões ao ambiente. Tal identificação é extremamente potencializada em função do princípio da concentração que, ao envolver as condicionantes, implicações e limitações ambientais, vem reforçar a necessária tarefa de proteção do ambiente. A isto, soma-se a segurança jurídica dada ao comércio de imóveis pelas averbações ambientais, evitando surpresas durante e depois das transações imobiliárias, o que facilita o tráfego imobiliário.

Em relação aos princípios de Direito Ambiental que mais se destacam quando se discute a temática relacionada às averbações ambientais, chama atenção o princípio da informação ambiental ou publicidade ambiental. Tal princípio muito se assemelha à sua dimensão registral, ao pugnar pela ampliação dos canais de informações relacionadas ao ambiente, com vistas a propiciar que a sociedade possa, por meio do conhecimento da realidade ambiental, reivindicar direitos e participar da tomada de decisões de forma coerente e responsável. Pode-se notar que esse princípio está presente na Convenção de Aarhus, para a Europa, havendo, na atualidade, no contexto da América Latina e do Caribe, um esforço por parte da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) de ampliar o acesso à informação, participação e justiça ambiental no continente americano, mediante a aplicabilidade do princípio 10 da Convenção do Rio de 1992. Referido princípio mostra-se presente também na Lei de Bases do Ambiente – Lei n.º 19/2014 – que, em seu artigo 15, trata da informação ambiental. Está presente ainda em diversos diplomas legais brasileiros, como na Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n.º 6938/1981) e na lei sobre o acesso à informação ambiental (Lei n.º 10650/2003). Entretanto, mesmo com esse aparato legislativo, há significativo *deficit*, desconhecimento e omissão em termos de disponibilização das informações ambientais no Brasil. Isso ocorre em virtude de que os órgãos ambientais brasileiros

experimental instituído pelo Decreto-Lei n.º 224/2007, aplica-se entre 02 de setembro de 2009 e 31 de dezembro de 2016, as freqüências constantes do anexo da Portaria n.º 976/2009.

integrados ao Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente (SINIMA) e ao Sistema de Informações Gerenciais do Meio Ambiente (SIGMA) estão aptos a disponibilizar apenas dados gerais e de larga escala. Assim, tais sistemas possibilitam a publicação de metadados, tais como a divulgação de indicadores nacionais, dentre outros, os quais não permitem a identificação específica e individualizada da condicionante ambiental no caso concreto. Essa identificação seria possível apenas com a participação do sistema registral imobiliário, haja vista que o Registro Imobiliário propicia a identificação concreta da condicionante ambiental e sua perfeita correlação entre localização e agente causador.

Outro princípio do Direito Ambiental fundamental nessa relação com o Direito Registral, com vistas a potencializar a proteção do ambiente, é o princípio da função socioambiental da propriedade. Por meio deste, observa-se que a propriedade imobiliária não pode ser utilizada à revelia do proprietário ou possuidor, devendo atender ao bem comum. A exigência de que a propriedade atenda à função social ou mesmo socioambiental atua de modo a proteger a coletividade, no sentido de limitar o livre arbítrio do possuidor ou proprietário, posto que a Constituição e o ordenamento jurídico não toleram o mau uso da propriedade privada. Assim sendo, por função socioambiental da propriedade, entende-se o conjunto de ações voltadas a atender não exclusivamente ao interesse privado do proprietário ou possuidor, mas antes respeitar os interesses da coletividade. Merece desta essa função, pois, embora a propriedade privada tenha limites geográficos, o dano ambiental advindo do mau uso desta pode atingir não apenas o titular do direito real, sendo os prejuízos socializados por toda a coletividade. Em resumo, a atenção ao princípio da função socioambiental da propriedade exige que qualquer atividade deve pautar-se pelo respeito ao cidadão e ao meio ambiente, não sendo permitido que o interesse individual sobreponha-se ao coletivo.

Ainda em termos de Direito Ambiental e suas conexões com o Direito Registral, na alusão ao fomento de ferramentas protetivas do ambiente, dentre as quais as averbações ambientais, objetos de estudo deste trabalho, verifica-se no direito europeu um importante princípio que visa ao aumento do nível de proteção dos bens ambientais – o princípio do nível elevado de proteção ecológica – NEPE. Por meio deste, busca-se atingir um nível elevado de proteção do ambiente, garantindo que não

haja retrocessos em termos de proteção ecológica, haja vista que se optará sempre pela técnica ou procedimento que garantir maior proteção ecológica.

Deve-se destacar que o posicionamento da União Europeia, ao privilegiar o nível elevado de proteção do ambiente, revela a necessidade do constante diálogo do Direito do Ambiente com outras áreas do Direito, sendo, no caso em análise, com a área registral imobiliária. Isso ocorre por que tais diretrizes vêm ao encontro do referido princípio, ao propiciar a ampliação da proteção ambiental. Ressalta-se que as informações de relevância ambiental contidas nos arquivos das serventias imobiliárias e prediais, somadas à ampla estrutura hoje disponível no Brasil e em Portugal que atende ao sistema registral imobiliário, constituem importante ferramenta de proteção do ambiente.

Por fim, cabe mencionar que o NEPE mostra-se como importante balizador das ações de proteção do ambiente, o que reclama atenção maior por parte da doutrina brasileira com vistas a se ampliarem as discussões sobre o referido princípio. Este deve ser incorporado às discussões administrativas, jurídicas, legislativas, objetivando fomentar a elevação do nível de proteção do ambiente.

Na esteira de potencializar as ações e os procedimentos voltados a garantir maior proteção no âmbito ambiental e registral, o presente trabalho trouxe as diretrizes gerais de um novo princípio, transversal ao Direito Ambiental e Registral, qual seja o princípio da proteção ambiental registral. A gênese deste remonta ao constante diálogo entre as áreas ambiental e de registro, tendo em vista que a transversalidade presente nesses dois ramos do Direito possui forte influência na proteção do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado. Nesse sentido, o princípio da proteção ambiental registral surge por meio da transversalidade, da integração e do diálogo de ações entre o Direito Ambiental e o Direito Registral Imobiliário, visando garantir o direito à dignidade da pessoa humana associado ao direito à segurança jurídica registral. Referido princípio reforça o arcabouço normativo tendente a garantir a melhoria da qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

Pelo exposto, pode-se verificar a importância dos princípios do Direito Registral e do Direito Ambiental como normas balizadoras da proteção ecológica. Não raras vezes, frente à ausência de normas regras, as normas princípios são utilizadas pelos diversos tribunais para colmatar lacunas existentes no ordenamento jurídico tanto do Brasil, quanto de Portugal. Desse modo, não há como fechar os olhos para a

importância teórica, acadêmica e prática dos princípios ora analisados, uma vez que estes são efetivamente normas protetivas do ambiente.

CAPÍTULO 4
FUNDAMENTOS JURÍDICOS DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE SADIO NA
ÓRBITA REGISTRAL: PREVALÊNCIA DO CARÁTER TRANSINDIVIDUAL DO
AMBIENTE, SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO E A DIMENSÃO
AMBIENTAL DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

SUMÁRIO: 4.1 PREVALÊNCIA DO CARÁTER TRANSINDIVIDUAL DO AMBIENTE; 4.2 AMBIENTE E A SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO; 4.3 DIREITO FUNDAMENTAL AO AMBIENTE EQUILIBRADO E A DIMENSÃO AMBIENTAL DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA; **4.3.1 Direitos fundamentais como sistema de normas; 4.3.2 Dimensões, gerações ou espécies de direitos fundamentais; 4.3.3 Princípio da dignidade da pessoa humana e sua dimensão ambiental;** 4.4 CONSIDERAÇÕES INTERCALARES

4.1 PREVALÊNCIA DO CARÁTER TRANSINDIVIDUAL DO AMBIENTE

O conceito de ambiente enquanto suporte da vida, em termos legislativos e doutrinários, admite duas concepções: uma restritiva e outra ampliativa. A análise dos ordenamentos jurídicos brasileiro e português revela a opção pelo conceito amplo de ambiente, tanto na Política Nacional do Meio Ambiente – Lei n.º 6938/81, em seu artigo 3º, I¹⁶⁹, quanto na antiga Lei de Bases do Ambiente – Lei n.º 11/87 – em seu artigo 5º, item 2, “a”¹⁷⁰, bem como na atual Lei de Bases do Ambiente – Lei n.º

¹⁶⁹ Lei n.º 6938/1981, em seu artigo 3º, I, traz a definição de meio ambiente como sendo “[...] o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

¹⁷⁰ A antiga Lei de Bases do Ambiente – Lei n.º 11/87 – em seu artigo 5º, item 2, “a”, traz a definição de ambiente como sendo, “[...] o conjunto dos sistemas físicos, químicos, biológicos e suas relações

19/2014, que manteve essa visão ampla, como pode ser observado nos artigos 10^o¹⁷¹ e 11^o¹⁷², da nova lei que prevê os componentes ambientais naturais e componentes associados aos comportamentos humanos.

e dos factores económicos, sociais e culturais com efeito directo ou indirecto, mediato ou imediato, sobre os seres vivos e a qualidade de vida do homem.”.

¹⁷¹ “A política de ambiente tem por objeto os componentes ambientais naturais como o ar, a água e o mar, a biodiversidade, o solo e o subsolo, a paisagem, e reconhece e valoriza a importância dos recursos naturais e dos bens e serviços dos ecossistemas, designadamente nos seguintes termos:

a) A gestão do ar visa preservar e melhorar a respetiva qualidade no meio ambiente, garantir a sua boa qualidade no interior dos edifícios e reduzir e prevenir as disfunções ambientais, de forma a minimizar os efeitos adversos para a saúde humana e para o ambiente;

b) A proteção e a gestão dos recursos hídricos compreendem as águas superficiais e as águas subterrâneas, os leitos e as margens, as zonas adjacentes, as zonas de infiltração máxima e as zonas protegidas, e têm como objetivo alcançar o seu estado ótimo, promovendo uma utilização sustentável baseada na salvaguarda do equilíbrio ecológico dos recursos, seu aproveitamento e reutilização e considerando o valor social, ambiental e económico da água, procurando, ainda, mitigar os efeitos das cheias e das secas através do planeamento e da gestão dos recursos hídricos e hidrogeológicos. A proteção e a gestão dos recursos hídricos visam também salvaguardar o direito humano, consagrado pelas Nações Unidas, de acesso à água potável segura, bem como o acesso universal ao saneamento, fundamental para a dignidade humana e um dos principais mecanismos de proteção da qualidade dos recursos hídricos, assegurando ainda o princípio da solidariedade intergeracional.

c) A política para o meio marinho, abrangendo a coluna de água, o solo e o subsolo marinho, deve assegurar a sua gestão integrada, em estreita articulação com a gestão da zona costeira, garantindo a proteção dos recursos e ecossistemas marinhos, o que implica o condicionamento dos usos do mar suscetíveis de afetarem de forma nociva o equilíbrio ecológico ou que impliquem risco ou dano grave para o ambiente, pessoas e bens;

d) A conservação da natureza e da biodiversidade, como dimensão fundamental do desenvolvimento sustentável, impõe a adoção das medidas necessárias para travar a perda da biodiversidade, através da preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora no conjunto do território nacional, a proteção de zonas vulneráveis, bem como através da rede fundamental de áreas protegidas, de importância estratégica neste domínio;

e) A gestão do solo e do subsolo impõe a preservação da sua capacidade de uso, por forma a desempenhar as respetivas funções ambientais, biológicas, económicas, sociais, científicas e culturais, mediante a adoção de medidas que limitem ou que reduzam o impacto das atividades antrópicas nos solos, que previnam a sua contaminação e degradação e que promovam a sua recuperação, bem como que combatam e, se possível, invertam os processos de desertificação, promovendo a qualidade de vida e o desenvolvimento rural;

f) A salvaguarda da paisagem implica a preservação da identidade estética e visual, e da autenticidade do património natural, do património construído e dos lugares que suportam os sistemas socioculturais, contribuindo para a conservação das especificidades das diversas regiões que conjuntamente formam a identidade nacional.”.

¹⁷² “A política de ambiente tem, também, por objeto os componentes associados a comportamentos humanos, nomeadamente as alterações climáticas, os resíduos, o ruído e os produtos químicos, designadamente com os seguintes objetivos:

a) A política de combate às alterações climáticas implica uma visão integrada dos diversos sectores socioeconómicos e dos sistemas biofísicos através de uma estratégia de desenvolvimento assente numa economia competitiva de baixo carbono, de acordo com a adoção de medidas de mitigação e medidas de adaptação, com vista a reduzir a vulnerabilidade e aumentar a capacidade de resposta aos impactos negativos das referidas alterações;

b) A gestão de resíduos é orientada para a prevenção da respetiva produção, através da redução da sua quantidade e perigosidade, para a preservação dos recursos naturais, através da consideração do valor económico dos resíduos enquanto potenciais fontes de matérias-primas e energia, e para a mitigação dos impactos adversos para o ambiente e a saúde humana decorrentes da sua produção através da criação de condições adequadas à sua gestão, assente na otimização da utilização das infraestruturas existentes;

O conceito amplo de ambiente, como visto acima, percebe-o como a interação de múltiplos fatores, humanos e não humanos, bióticos e abióticos, assim, vê-se a necessidade de estabelecer a *titularidade do bem ambiental*, com vistas a permitir e identificar os sujeitos ativos e passivos envolvidos no uso, gozo e fruição de tais bens, socializando, também, as responsabilidades e deveres em relações à preservação do ambiente.

Inicialmente, nota-se que o bem ambiental apresenta ao menos duas dimensões relacionadas aos interesses que os envolvem: uma individual (particular) e outra coletiva (transindividual). O *caráter individual* está relacionado à possibilidade de apropriação pelo particular de parcela deste bem ambiental, observados os ditames da responsabilidade social e do equilíbrio ambiental; por outro lado, o *caráter coletivo* ou *transindividual* está relacionado ao comando normativo constitucional que informa que “todos” têm direito ao meio ambiente equilibrado. Aqui, claramente, privilegia-se o caráter transfronteiriço do ambiente, socializando as responsabilidades pelo uso do bem ambiental de forma a propiciar sadia qualidade de vida a todos¹⁷³.

A Constituição brasileira, em seu artigo 225, bem como a Constituição portuguesa em seu artigo 66º, ao estipularem que o meio ambiente pertence a *todos* e que o bem ambiental é de *uso comum do povo* e que *todos* têm o *dever de defendê-lo*, de forma reflexa relativizam o caráter privado posto sobre o meio ambiente, ao partilharem com a sociedade não apenas o uso e gozo do bem ambiental, mas, também, a tarefa da defesa do ambiente.

Tais comandos normativos exigem, de todos, adoção de medidas sustentáveis em termos de ambiente ou, em outras palavras, o caráter particular, tal como o direito de propriedade sobre determinada área de importância ambiental. Não atribui a este

c) A redução da exposição da população ao ruído é assegurada através da definição e aplicação de instrumentos que assegurem a sua prevenção e controlo, salvaguardando a qualidade de vida das populações e a saúde humana;

d) A avaliação e gestão do risco associado aos elementos e produtos químicos, biológicos e radioativos, aos organismos geneticamente modificados, e à incorporação de novas tecnologias, durante o seu ciclo de vida, de modo a garantir a proteção do ambiente e da saúde humana.”.

¹⁷³ Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer (2014b, p. 324), ao tratarem da titularidade do bem ambiental, asseveram que “[...] Na dicção da CF/88, trata-se de assegurar a proteção dos ‘processos ecológicos essenciais’ (art. 225, § 1º, I.). De tal sorte, é importante compreender que os bens jurídicos ambientais apresentam, pelo menos, duas dimensões sob a perspectiva dos interesses incidentes sobre eles: uma dimensão individual e outra coletiva. Ou seja, uma tem em vista a possibilidade de apropriação individual - privada ou pública - dos elementos naturais, ao passo que a outra aponta para a impossibilidade de apropriação do bem jurídico ambiental na perspectiva da qualidade ambiental, o qual se trata do bem jurídico de titularidade de todos, conforme dispõe o *caput* do art. 225 da CF/88.”.

particular o livre arbítrio sobre os aspectos ambientais inerentes à referida propriedade visto que, ao compor o *todo* ambiental referido, bem passa a ser integrante de um universo maior, merecedor de máxima e ampla proteção, pois seus limites ultrapassam a esfera de atuação e de direitos do indivíduo particularmente considerado.

Esse caráter geral e abstrato prevalente faz com que o meio ambiente se caracterize como um *macrobem*, de natureza bastante abstrata, configurando uma situação de equilíbrio entre várias condições. O termo *uso*, mencionado na norma constitucional brasileira, deve ser entendido como um uso não concreto, mas subjetivo, devendo estar claro que esse uso está condicionado ao equilíbrio e à sustentabilidade ambiental (GRANZIERA, 2015).

Na esteira de buscar o enquadramento legislativo do bem ambiental e dos direitos relacionados ao meio ambiente, é salutar verificar que a legislação brasileira, por meio do Código de Defesa do Consumidor – Lei n.º 8078/1990, em seu artigo 81, traz importante distinção entre direitos difusos, direitos coletivos e direitos individuais homogêneos, a saber:

I - **interesses ou direitos difusos**, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - **interesses ou direitos coletivos**, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - **interesses ou direitos individuais homogêneos**, assim entendidos os decorrentes de origem comum. (Grifos nossos).

Da análise do dispositivo acima colacionado, verifica-se que os direitos difusos ou coletivos são espécies do gênero direitos transindividuais. Nessa senda, o direito ao meio ambiente sadio tem clara prevalência do aspecto transindividual, pois seus limites, na maioria das vezes, ultrapassam a esfera de detenção de sujeitos singulares, sendo mais apropriado seu enquadramento como difuso, frente a sua natureza indivisível e indeterminada¹⁷⁴.

¹⁷⁴ Acerca do caráter transindividual, caracterizando-o como difuso, Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer (2014b, p. 324) mostram que “a questão da titularidade do direito ao ambiente é outro aspecto que diferencia o ambiente de outros bens jurídicos, estabelecendo a sua natureza de direito ou interesse difuso. Talvez os dois diplomas legislativos mais expressivos que, de certa forma, simbolizam, já na década de 1980, a ruptura com o marco liberal-individualista vigente no ordenamento jurídico brasileiro e consagram a natureza difusa dos chamados ‘novos direitos’, entre

Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer (2014b, p. 323), ao tratar do bem ambiental, mostram que

[...] A partir da previsão estabelecida no art. 225, *caput*, da CF/88, [...], o ambiente (natural e humano) é caracterizado como *bem de uso comum do povo*. Em outras palavras, o dispositivo constitucional reconhece que **sobre o bem ambiental incide o interesse de toda a coletividade** (como resulta evidente, por exemplo, na qualidade do ar atmosférico). Ao mesmo tempo em que reconhece a **incidência do interesse social** e o regime de direito público na regulação dos bens jurídicos ambientais, a norma constitucional limita substancialmente o poder de disposição dos indivíduos (particulares) em relação aos mesmos. [...]. O **ordenamento jurídico brasileiro identifica a natureza de direito difuso que recai sobre o patrimônio ambiental**, ou seja, o bem jurídico ambiental é um bem de uso comum do povo. **Toda a sociedade é titular de tal direito, incidindo sobre os bens ambientais uma multiplicidade de interesses** (patrimoniais e não patrimoniais, individuais, coletivos e difusos). (Grifos nossos).

A prevalência transindividual do bem jurídico ambiental visa à proteção da integridade ecológica ou, nas palavras do doutrinador português, José de Souza Cunhal Sendim (1998, p. 261),

[...] os danos ecológicos devem imperativamente ser ressarcidos através de restauração natural. Esta opção justifica-se, em primeiro lugar, porque o sistema de responsabilidade por danos ecológicos, embora alicerçado nas estruturas dogmáticas da responsabilidade civil, parece deter um perfil funcional específico, que se pode sintetizar na ideia de prevenção de danos e de conservação do ambiente enquanto bem jurídico. A tutela é, assim, predominantemente objectiva, visando proteger o bem ecológico em si – em razão do *interesse público* na conservação de um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado – e não o interesse subjetivo do titular do direito à reparação do dano. Em segundo lugar, porque não sendo actualmente possível a realizar uma avaliação pecuniária integral dos danos ecológicos, a restauração natural é a única forma de indemnização integral do dano.

Frente a essa prevalente natureza transindividual, difusa e de interesse público do meio ambiente, deve-se reforçar que o mesmo merece a mais ampla tutela, pois, de uma forma geral, tem como titular todos os cidadãos, por isso a importância de se ampliar cada vez mais meios e formas de garantir o controle amplo das condicionantes que envolvem o ambiente, sendo a averbação ambiental ferramenta apta a garantir a identificação, compreensão e análise de diversas condicionantes relacionadas aos espaços urbanos e rurais, vez que possuem a estrutura legislativa, estrutural e

eles o direito ao ambiente, sejam a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n.º 6938/81) e a Lei da Ação Civil Pública (Lei n.º 7347/85). [...]"

organizacional dos Registros Imobiliários presentes em todo o território nacional, seja no Brasil ou em Portugal, como visto nos capítulos precedentes.

Ao reforçar a existência dos direitos subjetivos, na esfera dos direitos transindividuais, Richard Pae Kim (2012, p. 19) afirma que

Discordando daqueles que entendem que no caso dos direitos transindividuais não haveria direito subjetivo, pois embora não se possa identificar de forma individualizada, em especial, no caso dos direitos difusos os titulares dos direitos difusos os titulares dos direitos, no nosso entender, não há dúvida de que os **titulares são todos os cidadãos**, componentes da sociedade. Aliás, **o titular dos direitos transindividuais são sempre os cidadãos, que sofrerão as consequências da violação a esses direitos fundamentais coletivos e difusos.**

[...] São direitos que não pertencem a uma pessoa isolada, tampouco a um grupo delimitado de pessoas, **mas sim a uma série indeterminada de difícil ou de até impossível determinação**, cujos membros não se ligam necessariamente por vínculo jurídico definido, daí porque inferir que os titulares são os cidadãos – nacionais ou não - sob o aspecto amplo. (KIM, 2012, p. 20). (Grifos nossos).

Corroborando desse entendimento, José Joaquim Gomes Canotilho (1998, p. 26) que, mesmo ao indicar o caráter autônomo do ambiente, mostra que sua importância para as ciências jurídicas em muito se deve ao inequívoco direito dos cidadãos ao ambiente. Isso se deve

[...] à circunstância do ambiente dever ser também assumido como direito subjetivo de todo e qualquer cidadão individualmente considerado. Isso será claro se compreendermos que o ambiente apesar de ser um bem social unitário, é dotado de uma indiscutível dimensão pessoal.

Os direitos transindividuais, na divisão clássica das gerações de direitos, são conhecidos como *direitos de terceira geração ou direitos de solidariedade*, pois têm, em seu núcleo essencial, o objetivo da preservação da vida humana¹⁷⁵.

Em relação aos direitos de solidariedade, José Carlos Vieira de Andrade (2009, p. 63) acrescenta que

[...] desenvolve-se um novo tipo de direitos, os direitos de solidariedade, que não podem ser pensados exclusivamente na relação entre o indivíduo e o Estado e que incluem uma dimensão essencial de deverosidade – como, por exemplo, os direitos – **deveres de proteção da natureza e de defesa do**

¹⁷⁵ Para José Antonio Remédio e Davi Pereira Remédio (2012, p. 47), “Os direitos de solidariedade, como direitos transindividuais ou de terceira geração e que integram o rol dos direitos fundamentais, possibilitam, de um lado, a preservação do indivíduo e sua integração ao meio social e, de outro, a manutenção e o desenvolvimento da própria sociedade. [...]”.

sistema ecológico e do património cultural e, em alguns aspectos, os direitos dos consumidores.

São, na perspectiva histórica, direitos de uma quarta categoria, visto que não são basicamente direitos de defesa, nem direitos de participação, nem de prestação, principalmente dirigidos ao Estado, mas formam um complexo de todos eles. **São <direitos circulares>, com uma horizontalidade característica e uma dimensão objetiva fortíssima, que protegem bens que, embora possam ser individualmente atribuídos e gozados, são, ao mesmo tempo, bens comunitários que respeitam a todos – e aliás, não só a todos os vivos, mas ainda aos elementos das gerações futuras, na medida em que esteja em causa a sobrevivência da sociedade.** (Grifos nossos).

Por sua vez, Carla Amado Gomes (2007, p. 111), ao analisar a proteção do ambiente, ensina que a solidariedade deve-se pautar por critérios de racionalidade, pois

[...] o imperativo de solidariedade, entendido como máxima de gestão racional dos bens ambientais enquanto bens colectivos, é o fundamento do dever de protecção do ambiente estabelecido no artigo 66º/1 da CRP. É uma solidariedade que não se destaca daquela que é solicitada de cada cidadão (e do próprio Estado) de um Estado Social, na medida em que se traduz numa obrigação de colaboração activa para a salvaguarda de um bem da colectividade. Nas palavras de ALPA, “a solidariedade constitui, simultaneamente, um limite à acção individual ditado por razões sociais e uma obrigação (assumida pelo legislador mas imposta também a cada pessoa) de contribuir para a realização do bem comum”, sendo especialmente relevante em domínios como os do património cultural e do ambiente, nos quais a difusão da susceptibilidade de fruição das qualidades dos bens naturais por todos os membros da comunidade acentua a necessidade da sua gestão com respeito pelo interesse colectivo, devendo pautar-se por critérios de racionalidade.

Fábio Konder Comparato (2015, p. 441), ao tratar da necessidade de se preservar o meio ambiente, às presentes e futuras gerações, lembra que é dever das gerações presentes garantir, às futuras, níveis ao menos semelhantes em termos de qualidades ambientais¹⁷⁶.

O carácter genérico dos direitos transindividuais que atribui, no caso do direito ao meio ambiente, a titularidade do bem ambiental, não apenas ao particular, mas a todos os cidadãos, exige a confluência de múltiplos esforços para a máxima proteção do ambiente. Dessa forma, cada vez mais, faz-se necessária a implementação de ferramentas aptas a mitigar impactos ambientais, protegendo assim a coletividade.

¹⁷⁶ Reafirmando a tese do dever de solidariedade em gerações, Fábio Konder Comparato (2015, p. 441) afirma ainda que “[...] Mas não é menos evidente que esse dever para com as gerações pósteras seria despido de sentido se não se cuidasse de superar, desde agora, as atuais condições de degradação ambiental em todo o planeta, as quais representam sério risco para a biosfera como um todo e para o género humano em especial”.

A Constituição brasileira de 1988, no seu artigo 225, ao impor que

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.

indica que “todos”, ou seja, a sociedade de uma forma geral, é responsável ativa e passiva pelas ações que envolvem o meio ambiente, e mais, o próprio texto constitucional foi afirmativo ao impor o dever da própria sociedade e do Estado de defender e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. De modo semelhante, a Constituição portuguesa de 1976, no seu artigo 66º, afirma que “Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o **dever de o defender**”^{177, 178}.

Esse caráter prevalente de indeterminação dos sujeitos “socializa” não só os direitos, mas, também, os deveres e responsabilidades para com o meio ambiente, que assume significativa relevância social, posto que o bem ambiental, em regra, mostra-se transindividual, na sua modalidade de direito difuso, com sujeitos indeterminados ou indetermináveis¹⁷⁹.

Richard Pae Kim (2012, p. 20), ao tratar desse caráter transindividual de alguns direitos fundamentais, aponta que esses

¹⁷⁷ José Joaquim Comes Canotilho (2001, p. 16), ao tratar do Estado constitucional ecológico e democracia sustentada, lembra que “O Estado Constitucional Ecológico terá talvez de reconstruir os esquemas processuais de legitimação activa nas acções de responsabilidade, mas parece seguro que: (1) em primeiro lugar, o Estado deve dinamizar acções de responsabilidade tendentes a garantir a reparação dos danos à biodiversidade e descontaminação das áreas poluídas, utilizando as verbas indemnizatórias pagas pelos agentes lesivos; (2) em segundo lugar, abrir a possibilidade (pelo menos) às associações não governamentais de defesa do ambiente de agirem a título subsidiário quando o Estado não intervenha ou não actue de forma adequada.”

¹⁷⁸ Para além dos direitos fundamentais, percebe-se que a Constituição brasileira e portuguesa instituíram também um dever fundamental relacionada a proteção do ambiente, como consignado nos respectivos artigos 225 da CRFB e 66º da Constituição da República Portuguesa. Para maior aprofundamento sobre o tema dos deveres fundamentais recomenda-se a leitura de José Casalta Nabais, que em sua tese de doutoramento desenvolve de forma pormenorizada o tema em “O Dever Fundamental de Pagar Impostos - Contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo”.

¹⁷⁹ Sobre a indeterminabilidade dos sujeitos ambientais, Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer (2014b, p. 326) afirmam que “[...] Em razão de congregar o interesse de toda a coletividade, conforme evidencia a norma constitucional-ambiental contida no *caput* do art. 225, a sua natureza jurídica transcende da órbita individual que tradicionalmente sempre caracterizou o regime jurídico dos direitos (fundamentais e não fundamentais). O direito ao ambiente rompe com tal paradigma, de modo que a lesão ao meio ambiente passa a ser uma lesão a toda a coletividade, e não apenas a direitos individuais. Ou seja, tem-se a indeterminação dos sujeitos titulares do direito.”

São direitos que não pertencem a uma pessoa isolada, tampouco a um grupo delimitado de pessoas, mas a uma série indeterminada de difícil ou até impossível determinação, cujos membros não se ligam necessariamente por vínculo definido, daí porque, podemos inferir que os titulares são os cidadãos – nacionais ou não – sob o aspecto amplo.

O caráter transindividual e difuso, frente à indeterminação de sujeitos titulares, reclama a adoção de medidas tendentes a ampliar o rol de proteção desse direito fundamental ao meio ambiente sadio. Assim, verifica-se que, esse caráter transindividual e difuso do meio ambiente, serve de fundamento jurídico para justificar a necessidade de maior atenção com as demandas e pressões ligadas ao ambiente.

A impossibilidade do estabelecimento de barreiras e limites geográficos ao dano ambiental impõe o constante aprimoramento dos mecanismos de proteção ambiental, sendo as averbações ambientais, aqui defendidas, importantes ferramentas para maximizar referida proteção, por meio do fomento cada vez maior do direito à informação e da participação da sociedade na tomada de decisões em políticas públicas, voltadas ao controle, prevenção e precaução de danos ao meio ambiente e à saúde humana.

4.2 AMBIENTE E A SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO

A proteção do ambiente, dever de todos, passa pela necessária interdisciplinaridade entre os vários ramos do Direito. Assim, alguns ramos do Direito ganham destaque em termos de proteção dos bens ambientais, dentre eles: o próprio Direito Ambiental, por envolver os principais institutos de proteção dos bens, ambientalmente relevantes; o Direito Constitucional, visto que o direito ao meio ambiente equilibrado passa a integrar o rol dos direitos e garantias fundamentais; o Direito Administrativo, em razão do interesse público de proteção do ambiente; e o Direito Registral que, frente à sua organização estrutural, permite como já visto até agora, o controle, publicidade e participação de toda a sociedade, em assuntos relacionados aos importantes elementos do meio ambiente.

Neste tópico, observa-se que o meio ambiente integra o campo de estudo do Direito Administrativo, ao se verificar sua importância para o interesse público que, no âmbito do ambiente, privilegia o bem-estar da coletividade¹⁸⁰.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2015), ao tratar o interesse público, ensina que se deve ter a preocupação de não apartar o interesse público do interesse privado, como se ambos fossem antagônicos quando, na verdade, não o são, pelo simples fato de que o interesse público não pode ser dissociado do interesse de cada indivíduo, socialmente considerado, visto que ele não tem vida autônoma, ou seja, não é uma realidade autônoma e indiferente da vontade das partes.

Para o Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 60),

[...] o indispensável, em suma, é prevenir-se contra o erro de, consciente ou inconscientemente, promover uma separação absoluta entre ambos, *ao invés de acentuar, como se deveria, que o interesse público, ou seja, o interesse do todo, é 'função' qualificadora dos interesses das partes*, um aspecto, uma forma específica, de sua manifestação. (Grifos do original).

A partir dessas premissas, a doutrina moderna patrocinada por Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 62), conceitua o interesse público como sendo “*o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da sociedade e pelo simples fato de o serem*” (Grifos do original).

A formatação desse interesse público geral e abstrato, mas não dissociado do particular, está indissociavelmente ligada à proteção do meio ambiente, em razão do seu caráter transindividual, que exige a atuação do Estado em seu *mister* de encarregado do interesse público.

O interesse público pode ser subdividido em duas classes, a saber: *interesse público primário* ou *propriamente dito*, em que o Estado atua em nome de seus representados, prospectando melhorias para o coletivo. Pode-se dizer que esse é o verdadeiro interesse público, pois consiste na representação Estatal de interesses dos indivíduos enquanto partícipes da sociedade; por outro lado, tem-se o *interesse público secundário*, que é aquele interesse do Estado despido de caráter público.

¹⁸⁰ Hely Lopes Meirelles (2015, p. 89), ao tratar dos fins da Administração, destaca que “consubstanciam-se na defesa do interesse público, assim entendidas aquelas aspirações ou vantagens lícitamente almejadas por toda a comunidade administrada, ou por uma parte expressiva de seus membros”.

Aqui, o Estado atua em nome de seus interesses particulares. Em geral, tais interesses estão ligados às questões relacionadas ao interesse patrimonial do Estado.

A esse respeito, Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 66) leciona que

[...] o Estado, tal como os demais particulares, é, também ele, uma pessoa jurídica, que, pois, existe e convive no universo jurídico em concorrência com todos os demais sujeitos de direito. Assim, independentemente do fato de ser, por definição, encarregado dos interesses públicos o Estado pode ter, tanto quanto as demais pessoas, interesses que lhe são particulares, individuais, e que como os interesses delas, concebidas em suas meras individualidades, se encarnam no Estado enquanto pessoa. Estes últimos não são interesses públicos, mas interesses individuais do Estado, similares, pois (sob prisma extrajurídico), aos interesses de qualquer outro sujeito. [...].

O interesse público, objeto de estudo do Direito Administrativo, passa a fazer parte da persecução dos objetivos e fundamentos de todo Estado que se intitule democrático de direito, razão pela qual a supremacia do interesse público passa a ser elemento estruturante e fundamental, ao ganhar papel de destaque na proteção dos direitos transindividuais relacionados ao meio ambiente¹⁸¹.

A sobrevalência do interesse público, em detrimento do interesse particular, é norma garantidora da estabilidade social, posto que, havendo conflito, a medida a ser adotada deve priorizar o interesse da coletividade, garantindo paz e estabilidade às relações sociais.

Nesses termos, a postura seguida neste trabalho não admite a suposta linha de colisão entre direitos fundamentais e a supremacia do interesse público, por isso adota-se a posição moderna balizada por Celso Antônio Bandeira de Melo, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, dentre outros¹⁸². A esse respeito, importantes são as lições de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010, p. 99) ao ensinar que

¹⁸¹ Luís Roberto Barroso (2009, p. 71) afirma que “**O interesse público primário é a razão de ser do Estado e sintetiza-se nos fins que cabe a ele promover: justiça, segurança e bem-estar social.** Estes são os interesses de toda a sociedade. O interesse secundário é o da pessoa jurídica de direito público que seja parte em determinada relação jurídica – quer se trate da União, quer se trate do Estado-membro, do Município ou de suas autarquias. Em ampla medida, pode ser identificado como interesse do erário, que é o de maximizar a arrecadação e minimizar as despesas. O interesse público primário, consubstanciado em valores fundamentais como justiça e segurança, há de desfrutar de supremacia em um sistema constitucional e democrático. [...] o interesse público primário desfruta de supremacia porque não é passível de ponderação; ele é o parâmetro da ponderação”. (Grifos nossos).

¹⁸² “No suporte teórico, a doutrina que analisa o objeto, sem incorrer em possíveis inadequações quanto à colocação de um e de outro autor em determinada visão, tem-se: a) Clássica: Meirelles, Ferreira [...]; b) Moderna ou tradicional: Carvalho Filho [...], Di Pietro, Figueiredo, Freitas [...], Mello, Talamini [...]; c) Desconstrução ou negativista: Aragão, Ávila, Baptista, Binbenojm, Justen Filho, Moreira Neto,

O princípio da supremacia do interesse público, ao contrário do que se afirma, não coloca em risco os direitos fundamentais do homem. Pelo contrário, ele os protege. Veja-se que o direito administrativo nasceu justamente no período do Estado liberal, cuja preocupação maior era a de proteger os direitos individuais frente aos abusos do poder. Protegeu tanto a liberdade, que acabou por gerar profunda desigualdade social, porque, afinal os homens não nascem tão livre e iguais como pretendia Rousseau e foi afirmado no artigo 1º da Declaração dos Homens e do Cidadão de 1789.

O princípio do interesse público se desenvolveu com o Estado Social de Direito. E não se desenvolveu como um interesse público único. Ele veio para proteger os vários interesses das várias camadas sociais. Ele não afetou os direitos individuais. Pelo contrário, paralelamente a esse princípio, nasceram os direitos sociais e econômicos.

Por isso mesmo, o direito administrativo se caracteriza pelo binômio autoridade-liberdade. A Administração pública tem que ter prerrogativas que lhe garantam a autoridade necessária para a consecução do interesse público. Ao mesmo tempo, o cidadão tem que ter garantias de observância de seus direitos fundamentais contra os abusos do poder. (Grifos nossos).

Corroboram esse entendimento, as palavras de Alice Gonzalez Borges (2007), que advertem que o problema não é a supremacia do interesse público e, sim, suas manipulações e desvirtuamentos balizados pelo autoritarismo, ou seja, o problema não está no princípio, mas na sua aplicabilidade prática.

Desse modo, a leitura que se faz desse princípio, no presente trabalho, vai ao encontro do que preceitua Celso Antônio Bandeira de Mello (2015), ao afirmar que *a supremacia do interesse público é a somatória dos diversos interesses individuais publicamente considerados*. Ou seja, ao tratar de temas de importância para o meio ambiente, nota-se que não há interesse particular que pode suplantar um interesse maior, difuso ou coletivo, daí a supremacia desse interesse que passa a ser público, ao sair da esfera de competência do indivíduo particularmente considerado.

A prevalência do interesse público, nas questões relacionadas ao ambiente, é evidente, posto que não há, na esfera ambiental, barreiras físicas que possam limitar os danos ao ambiente. Assim, se os danos são compartilhados com todos os membros do corpo social, nada mais justo que essa sociedade possua ferramentas que possam garantir a sobrevalência da vontade coletiva em detrimento da conduta particular.

Então, onde encaixar a questão das averbações ambientais para justificar o interesse público ao caso concreto? Em quê as averbações ambientais garantiriam a

Nery [...], Sarmiento, Ricardo Schier [...]; d) Antítese: Barroso, Alice Borges, Martins, Nohara [...], França, Gabardo e Hachem, Osório [...], Ribeiro". (MENDONÇA, 2012, p. 49).

supremacia do interesse público? Quais os benefícios das averbações ambientais para a sociedade?

A resposta a essas e tantas outras questões passa pela necessária observação dos capítulos anteriores que apresentaram a estruturação dos registros públicos e suas correlações com a proteção do ambiente. Pôde-se verificar, até então, que as averbações ambientais têm ao menos três pilares ou fundamentos de sustentação que garantem a viabilidade desse mecanismo como ferramenta apta a proteção do ambiente – 1) *fundamentos estruturais*; 2) *fundamentos normativos (internos)*; 3) *fundamentos jurídicos (externos)*.

Neste tópico está sendo analisada uma das justificativas postas pelos fundamentos jurídicos, qual seja a supremacia do interesse público sobre o particular. Não é demais lembrar que tais registros públicos, e, em especial, o Registro Imobiliário representa, hoje, um sistema complexo de organização do espaço público e privado que, mediante o fôlio real, busca concentrar as diversas informações sobre a vida cadastral de imóveis urbanos e rurais.

Em razão dessa concentração de informações e das diversas possibilidades que surgem a partir dela, para o interesse público, tais como a possibilidade de acesso às informações ambientais, que de forma reflexa permitiriam o maior acesso à justiça para a resolução de demandas que envolvam o meio ambiente; a possibilidade de participação da sociedade na formulação de políticas públicas¹⁸³; maior possibilidade de proteção do direito fundamental ao ambiente sadio, dentre outras; faz-se necessário ampliar a discussão que envolve as averbações ambientais.

Os Registros Imobiliários representam, na atualidade, o maior repositório de informações imobiliárias de todo o sistema público, sendo por isso considerados, em termos de meio ambiente, a melhor e mais importante ferramenta para a obtenção e divulgação de informações, acompanhamento e controle das condicionantes que envolvem o espaço urbano e rural e sua relação com o ambiente.

¹⁸³ Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 269), ao tratar da construção de um conceito de políticas pública em Direito, diz que “[...] o adjetivo ‘pública’ justaposto ao substantivo ‘política’ deve indicar tanto os destinatários como os autores da política. Uma política é pública quando contempla os interesses públicos, isto é, da coletividade – não como fórmula justificadora do cuidado diferenciado com interesses particulares ou do descuido indiferenciado com interesses que merecem proteção – mas como realização desejada pela sociedade. **Mas uma política pública também deve ser expressão de um processo público, no sentido de abertura à participação de todos os interessados, diretos e indiretos, para a manifestação clara e transparente das posições em jogo**”. (Grifos nossos).

Por isso, a implícita vinculação ao interesse público e a necessidade de que tais averbações ambientais sejam garantidas, com o fim de se proteger o interesse público da sociedade, em respeito não apenas ao princípio da supremacia do interesse público, mas, também, do princípio da dignidade da pessoa humana, da informação, da publicidade, da transparência, dentre outras.

Claro está que a ligação desse interesse público com as averbações ambientais é estabelecida por meio do necessário ingresso dessas informações ambientais no fólio real, pois, na verdade, tais informações não se limitam à esfera do direito de indivíduos isoladamente considerados, tendo seus efeitos e desdobramentos, reflexos para toda a sociedade.

Como exemplo, ver-se-á adiante, a necessidade de: 1) averbação do impacto sonoro nas cidades, que visa proteger o direito de vizinhança, ao exigir que casas de espetáculos realizem a averbação das emissões sonoras em acordo com a legislação; 2) averbação do direito de contemplação de paisagens e monumentos, ao garantir a toda a sociedade a observância das normas restritivas do direito de construir, evitando a perda de paisagens naturais, artísticas, históricas e urbanísticas; 3) a averbação de atividades extrativistas, permitindo que os imóveis limítrofes tenham conhecimento dos riscos da atividade de seus confinantes; 4) averbação do dano ambiental, em especial da contaminação do solo, da água e do ar, permitindo que a sociedade tenha informação sobre a qualidade do solo, da água e do ar de determinada região, dentre tantas outras possibilidades de averbações ambientais que podem ingressar no fólio real para garantir, à sociedade, o direito à informação, tão importante e necessária na atualidade, seja por questões relacionadas à saúde, ou até relacionadas ao mercado imobiliário que poderá se reestruturar de posse de importantes informações ambientais.

A supremacia do interesse público, nesse contexto, faz-se necessária ao garantir o acesso à informação ambiental, não havendo, na esfera registral e ambiental, justificativa para a vedação da publicidade de implicações e condicionantes ambientais ligadas ao fólio real¹⁸⁴. Em outras palavras, *as averbações ambientais são necessariamente registros – lato sensu – que possuem forte interesse público,*

¹⁸⁴ Ressalvadas as hipóteses de sigilos admitidas por lei, que se mostram como exceção, pois a regra é a ampla publicidade dos dados registraes.

interesse esse que deve preponderar como norma garantidora da transparência, ferramenta adequada a todo Estado Democrático de Direito.

4.3 DIREITO FUNDAMENTAL AO AMBIENTE EQUILIBRADO E A DIMENSÃO AMBIENTAL DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

Os Direitos fundamentais recebem denominações diversas, como aponta Ricardo Cunha Chimenti *et al* (2005, p. 49): ‘direitos fundamentais’, ‘direitos do homem’, ‘direitos humanos’, ‘direitos públicos subjetivos’. Essas são algumas das expressões empregadas pela doutrina para designar os “direitos fundamentais da pessoa humana”. Historicamente, lembra Kildare Gonçalves de Carvalho (2004), os “direitos fundamentais” tiveram como marco inicial o cristianismo, com as parábolas de Jesus. Na era medieval, não fugindo à regra, esses foram utilizados em favor da Igreja e da nobreza. Finalmente, foi com a Revolução Francesa em 1789, inspirada nos ideais iluministas e na independência americana, que os direitos fundamentais ganharam universalidade.

No Brasil, por meio da análise da Constituição da República Federativa de 1988, verifica-se um cenário em que a Carta Política brasileira contempla vários direitos fundamentais. No Título II, sob a rubrica “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, alocam-se os Direitos e deveres individuais e coletivos, os Direitos sociais, os Direitos à nacionalidade, os Direitos políticos e os Direitos dos partidos políticos.

Outros direitos fundamentais são trazidos, de forma pulverizada, pelo texto constitucional, como exemplo, o direito fundamental ao meio ambiente sadio, inscrito no artigo 225 da CRFB, de grande interesse para o presente estudo. Ressalta-se que a Constituição também, de forma expressa, no artigo 5º, parágrafo 2º, deixa claro que não estão excluídos outros direitos fundamentais, desde que esses estejam em acordo ou com os princípios por ela adotados ou em conformidade com os tratados internacionais ratificados pelo Brasil.

A Constituição de 1988 apresenta, em seu Título VIII, sob a rubrica “Da Ordem Social”, mais especificamente no Capítulo VI “Do Meio Ambiente”, um capítulo destinado a traçar as diretrizes gerais sobre os cuidados com o meio ambiente ecologicamente equilibrado, destacando, de forma implícita, vários princípios

necessários à defesa dos recursos naturais, com destaque para: princípio do desenvolvimento sustentável, princípio da prevenção e precaução, princípio da informação, princípio do poluidor pagador, princípio do acesso equitativo, dentre outros anteriormente estudados.

Em Portugal, por sua vez, a caracterização do ambiente como direito fundamental é discutida a partir da observação de que referido direito é um direito subjetivo, mas não um direito subjetivo clássico e, sim, um direito subjetivo de natureza econômica, social e cultural. Para José Joaquim Gomes Canotilho (2008), na análise do direito fundamental ao ambiente, esse direito deve ser visto como um bem jurídico autônomo – tal como a vida, a integridade física, a propriedade privada, a saúde, dentre outros –, sendo esse o primeiro passo para se falar em um direito ao ambiente.

O doutrinador português afirma, ainda, que o ambiente, enquanto direito fundamental subjetivo, em Portugal, permite a confluência de direitos procedimentais ambientais: a) direitos de informação, direitos de participação, direitos de ação judicial; b) direitos à proteção do ambiente, sendo que o Estado tem o dever:

(1) de combater os perigos concretos incidentes sobre o ambiente, a fim de garantir e proteger outros direitos fundamentais imbricados com o ambiente (direito à vida, à integridade física, à saúde); (2) de proteger os cidadãos (particulares) de agressões ao ambiente e à qualidade de vida perpetradas por outros cidadãos (particulares) (CANOTILHO, 2008, p. 188).

E mais: c) direitos a prestações ambientais originárias – direito que enfrenta graves dificuldades, por vários motivos, dentre eles: a dificuldade de fixar de forma precisa o conteúdo prestacional; dificuldade de se individualizar a pretensão prestacional ambiental; pretensões prestacionais ambientais se dirigem aos interesses supra individuais (difusos ou coletivos), não se coaduna com a subjetividade de interesses individuais (CANOTILHO, 2008).

Por sua vez, Carla Amado Gomes (2007, p. 75), ao questionar se o direito ao ambiente é um direito fundamental, afirma que

A Constituição portuguesa elege a dignidade da pessoa humana como pilar da estrutura e chave para a compreensão do sistema de direitos fundamentais (artigo 1º). O elenco da Constituição é dos mais amplos, ao nível comparado, pois não só o catálogo de direitos consagrados é extenso, como existe também uma cláusula aberta que permite a recondução de situações jurídicas nascidas na lei ordinária e em instrumentos internacionais

à categoria de direitos fundamentais (artigo 16º/1). A Lei Fundamental, na arrumação dos direitos a que procede na Parte I, utiliza um critério de distinção que tem a ver com a faceta predominantemente negativa ou predominantemente positiva das situações jurídicas (leia-se: com a sua identificação primacial, ou com direitos a abstenções do Estado, ou com direitos a prestações).

Assim, temos, por um lado, direitos, liberdades e garantias (Título II) e, por outro lado, direitos económicos, sociais e culturais (Título III), sem embargo da cláusula flexibilizadora constante do artigo 17º da CRP (que permite a extensão do regime dos direitos, liberdades e garantias aos chamados direitos fundamentais de natureza análoga).

O direito ao ambiente surge integrado no Título III; portanto, a atender ao elemento sistemático, revestiria, em primeira linha, uma vertente prestacional. A ser assim, e ainda que tal decorrência pudesse constituir um mero reforço dos efeitos da cláusula do Estado Social — resultante da conjugação entre os artigos 1º, 9º e 81º, esp. alíneas a) e b), da CRP —, ao Estado caberia, por força do nº 1 do artigo 66º, garantir aquilo que, na Alemanha, se designou por um “mínimo existencial ecológico” (pese a elevadíssima abstracção do conceito) ou, noutra formulação, um nível de qualidade vivencial compatível com a dignidade da pessoa humana (fórmula não menos vaga e imprecisa do que a primeira).

Após essa breve explanação, pode-se dizer que este tópico será dedicado à análise dos direitos fundamentais, em especial, à dimensão ambiental ou ecológica. Para tanto, constata-se a estruturação dos direitos fundamentais como um sistema de normas, voltado a garantir direitos essenciais à vida humana; na sequência, apresenta-se a evolução histórica, com as gerações desses direitos; e, por fim, estuda-se o princípio da dignidade humana e sua dimensão ambiental propriamente dita.

4.3.1 Direitos fundamentais como sistema de normas

Os direitos fundamentais, na sua essência, representam um complexo sistema de normas¹⁸⁵ tendentes a garantir ordens compatíveis com a sadia qualidade de vida. Esse complexo sistema vem, ao longo da história da humanidade, sofrendo constante aprimoramento junto ao corpo social.

Para estabelecer a lógica desse sistema, inicialmente, recorre-se às diferenciações clássicas entre princípios e regras. De acordo com Ronald Dworkin (2002, p. 39),

¹⁸⁵ O presente estudo parte da base teórica que classifica as normas jurídicas e constitucionais em duas categorias, a saber: princípios e regras. Base teórica esta formulada por Robert Alexy, com influências de Ronald Dworkin, trazida para o Brasil em razão da forte influência do constitucionalista Português José Joaquim Gomes Canotilho.

[...] as regras são aplicáveis à maneira do tudo-ou-nada. Dados os fatos que uma regra estipula, então ou a regra é válida, e neste caso a resposta que ela fornece deve ser aceita, ou não é válida, e neste caso em nada contribui para a decisão. [...] Mas não é assim que funcionam os princípios [...]. Mesmo aqueles que mais se assemelham as regras não apresentam consequências jurídicas que se seguem automaticamente quando as condições são dadas.

Ronald Dworkin (2002) traz ainda a distinção em relação à dimensão da importância ou peso dos princípios que podem ser utilizados, simultaneamente, para a resolução do caso concreto; o que não se verifica no caso das regras, cuja diferença de importância certamente acarretará a exclusão de uma delas, seja por causa da competência em relação à regulação da matéria, em razão da diferença de hierarquia ou mesmo diferença em relação à cronologia de vigência.

Por sua vez, Robert Alexy (2008, p. 87)¹⁸⁶ aponta que a diferenciação entre regras e princípios é uma distinção entre duas espécies de normas, visto que

[...] Tanto regras quanto princípios são normas, porque ambos dizem o que deve ser. Ambos podem ser formulados por meio das expressões deônticas básicas do dever, da permissão e da proibição. Princípios são, tanto quanto as regras, razões para juízos concretos de dever-ser, ainda que de espécie muito diferente. [...]

Robert Alexy (2015, p. 64) expõe que vários são os critérios para a diferenciação entre regras e princípios, sendo que, dentre eles, destaca: 1) o *critério da generalidade* – por esse critério os princípios são normas com grau de generalidade alto. Aqui, os princípios são *mandamentos de otimização*, que podem ser satisfeitos em graus variados; por outro lado, o grau de generalidade das regras é relativamente baixo; o que não se verifica nas regras que são sempre cumpridas ou não, *mandamentos definitivos*, não permitindo a flexibilidade dos princípios; 2) o *critério interpretativo da norma* – diretamente relacionado ao intérprete da norma que o faz de maneira mais flexível e aberta nos princípios, e de maneira rígida e inflexível

¹⁸⁶ Robert Alexy (2008, p. 85) enfaticamente aponta a importância desta diferenciação entre regras e princípios, ao afirmar que “[...] Para a teoria dos direitos fundamentais, a mais importante delas é a distinção entre regras e princípios. Essa distinção é a base da teoria da fundamentação no âmbito dos direitos fundamentais e uma chave para a solução de problemas centrais da dogmática dos direitos fundamentais. Sem ela não pode haver nem uma teoria adequada sobre as restrições aos direitos fundamentais, nem uma doutrina satisfatória sobre colisões, nem uma teoria suficiente sobre o papel dos direitos fundamentais no sistema jurídico. Essa distinção constitui um elemento fundamental não somente da dogmática dos direitos de liberdade e igualdade, mas também dos direitos a proteção, a organização e procedimento e a prestações em sentido estrito. (ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Virgílio Afonso da Silva (Tradutor). São Paulo: Malheiros, 2008.).

nas regras, ou seja, “[...] se uma regra vale, é ordenado fazer rigorosamente aquilo que ela pede, não mais e nem menos” [...]; 3) outro que se destaca é o *critério da resolução de conflitos e colisões* – referido critério resolve a questão do conflito entre regras, que gera inevitavelmente a exclusão de uma delas, pois o critério utilizado para as regras é a subsunção; por outro, lado o problema da colisão entre princípios é resolvida por meio de mecanismos de ponderação, apontando para a prevalência de um princípio sobre o outro, na análise do caso concreto.

Traçados os principais critérios diferenciadores entre regras e princípios, Robert Alexy (2008, p. 144), em relação às normas de direitos fundamentais, conclui que

[...] compreender as normas de direitos fundamentais apenas como regras ou como princípios não é suficiente. Um modelo adequado é obtido somente quando às disposições de direitos fundamentais são atribuídos tanto regras quanto princípios. Ambos são reunidos em uma **norma constitucional de caráter duplo**. (Grifos nossos).

É exatamente essa norma constitucional, de caráter duplo, que merece proteção do Estado. De acordo com Robert Alexy (2008), o significado das normas de direitos fundamentais para o sistema jurídico representa a soma de dois fatores, quais sejam: a *fundamentalidade formal* e a *fundamentalidade substancial*. A primeira, decorrente de sua posição no ápice da estrutura escalonada do ordenamento jurídico, como os direitos que vinculam diretamente o legislador, o Poder Executivo e o Judiciário; já a segunda, resultado de normativas básicas da estrutura do Estado e da Sociedade¹⁸⁷.

¹⁸⁷ Sobre essa fundamentalidade, formal e material, Ingo Wolfgang Sarlet (2009, p. 74) ensina que “[...] A **fundamentalidade formal** encontra-se ligada ao direito constitucional positivo e resulta dos seguintes aspectos, devidamente adaptados ao nosso direito constitucional pátrio: a) como parte integrante da Constituição escrita, **os direitos fundamentais situam-se no ápice de todo o ordenamento jurídico**, de tal sorte que – neste sentido – se cuida de direitos de **natureza supralegal**, b) na qualidade de normas constitucionais, encontram-se **submetidos aos limites formais** (procedimento agravado) e **materiais** (cláusulas pétreas) **da reforma constitucional** (art. 60 da CF), [...]; c) por derradeiro, cuida-se **normas diretamente aplicáveis e que vinculam de forma imediata as entidades públicas e privadas** (art. 5º, § 1º, da CF). A **fundamentalidade material**, por sua vez, decorre da circunstância de serem os **direitos fundamentais elementos constitutivos da Constituição material, contendo decisões fundamentais sobre a estrutura básica do Estado e da sociedade**. Inobstante não necessariamente ligada à fundamentalidade formal, **é por intermédio do direito constitucional positivo (art. 5º, § 2º, da CF) que a noção da fundamentalidade material permite a abertura da Constituição a outros direitos fundamentais não constantes de seu texto** e, portanto, apenas materialmente fundamentais, assim como a direitos fundamentais situados fora do catálogo, mas integrantes da constituição formal, ainda que possa controverter-se a respeito da extensão do regime da fundamentalidade formal a estes direitos apenas materialmente fundamentais [...]”. (Grifos nossos).

Esse sistema de direitos fundamentais exerce papel importante na atuação do Estado enquanto ente regulador das relações sociais, visto que a positivação de tais normas, seja por intermédio de princípios ou regras, acaba por movimentar a organização do Estado por meio de ações positivas e ou negativas em relação a tais direitos. Como exemplo, tem-se o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado que exige do Estado ações positivas relacionadas à promoção de medidas em prol do ambiente, sejam elas legislativas, judiciais ou administrativas. Outrora, exige-se que o Estado abstenha-se de realizar determinada prática que possa comprometer a qualidade do bem ambientalmente protegido.

A lógica de se entender os direitos fundamentais como um *sistema de normas* pressupõe que se perceba esse sistema como algo aberto e flexível, apto a reconhecer o caráter fundamental de outros direitos. Essa visão é adotada tanto em Portugal quanto no Brasil.

A Constituição portuguesa de 1976 prevê, expressamente, esse rol ampliado de direitos fundamentais no artigo 16^o¹⁸⁸, n.º 1 e n. 2. José Carlos Vieira de Andrade (2009, p. 73), ao tratar do tema relacionado aos direitos fundamentais, leciona que

[...] o âmbito material dos direitos fundamentais não se reconduz pura e simplesmente ao catálogo contido na Parte I da Constituição.

Esse parece ser o entendimento do n. 1^o do artigo 16^o, ao dispor que **<os direitos fundamentais consagrados na Constituição não excluem quaisquer outros constantes das leis e das regras aplicáveis de direito internacional>**. **Daqui se depreende directamente que é possível a existência de outros <direitos fundamentais>** em leis ordinárias ou em normas internacionais; e ainda, por maioria de razão, que pode haver direitos previstos em preceitos constantes de outras partes da Constituição que devam ser considerados como direitos fundamentais.

A letra do artigo não é, por si, muito clara, mas a sua interpretação no sentido da consagração de um princípio de <clausula aberta> (também dito de *não identificação* ou da *não tipicidade*) parece ser confirmada pela gênese do preceito. (Grifos nossos).

No Brasil, esse rol aberto e flexível está previsto na Constituição de 1988, em seu artigo 5^o, § 2^o¹⁸⁹. A respeito do incremento desse rol aberto e flexível de direitos fundamentais, Ingo Wolfgang Sarlet (2009, p. 67), ao tratar do tema, faz menção ao

¹⁸⁸ Artigo 16.º Constituição República Portuguesa de 1976: “1. Os direitos fundamentais consagrados na Constituição não excluem quaisquer outros constantes das leis e das regras aplicáveis de direito internacional. 2. Os preceitos constitucionais e legais relativos aos direitos fundamentais devem ser interpretados e integrados de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem.”

¹⁸⁹ Artigo 5º, § 2º Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.”

direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, reafirmando a posição do direito ao ambiente equilibrado, como um direito fundamental, nos seguintes termos: “Certo é que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF) pode ser enquadrado nesta categoria (direito de terceira dimensão), em que pese sua localização no texto, fora do título dos direitos fundamentais”.

Para o presente estudo, a afirmação de que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado faz parte do rol de direitos fundamentais, reforça a tese de que referido direito deve ter atenção especial por parte do ordenamento jurídico, o que reforça também a necessidade de constantes aprimoramentos para a garantia ampla desse direito fundamental a todos os cidadãos, sendo as *averbações ambientais defendidas, nesta tese, um forte auxiliar nessa tarefa de maximizar a proteção do ambiente.*

As averbações ambientais encontram nos direitos fundamentais e, em especial, no direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, positivado na Constituição brasileira e portuguesa, forte ponto de apoio para mostrar a importância da valorização do ambiente como suporte para a vida em todas as suas formas.

4.3.2 Dimensões, gerações ou espécies de direitos fundamentais

Norberto Bobbio (2004, p. 5), em a *Era do Direitos*, ao tratar dos direitos do homem e sua base teórica, defende que

[...] os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direito históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas. [...].

Essa evolução histórica dos direitos do homem, resultado de lutas de classes por melhoria das condições de vida, em cada período histórico, resultou gradativamente na *agregação* de valores e direitos para a sociedade. Note-se que, ao sublinhar o termo *agregação*, estar-se-á, intencionalmente, a indicar que, efetivamente, trata-se de cumulatividade, ou seja, de complementariedade de direitos,

num constante movimento de acumulação de direitos fundamentais de uma dimensão a outra^{190,191}.

Não resta dúvida de que a evolução histórica do direito foi acompanhada com a evolução no campo dos direitos fundamentais¹⁹², sendo, hoje, possível a identificação de pelo menos três dimensões, de acordo com a doutrina mais conservadora, e, segundo, a doutrina moderna, quatro ou cinco dimensões, como se verá adiante.

Os direitos fundamentais de *primeira geração/dimensão* surgiram em razão da necessidade de ampliação das liberdades individuais dos cidadãos frente ao Estado, eram verdadeiros direitos do indivíduo frente ao Estado. Em geral, esses direitos estabeleciam uma zona de não intervenção do Estado. De acordo com Paulo Bonavides (2016, p. 578),

Os direitos da primeira geração ou direitos da liberdade têm por titular o indivíduo, são oponíveis ao Estado, traduzem –se como faculdades ou atributos da pessoa e ostentam uma subjetividade que é seu traço mais característico; enfim, são direitos de resistência ou de oposição perante do Estado.

¹⁹⁰ Norberto Bobbio (2004, p. 18), ao tratar desta dinâmica relação entre os direitos do homem no tempo, lembra que “[...] os direitos do homem constituem uma classe variável, como a história destes últimos séculos demonstra suficientemente. O elenco dos direitos do homem se modificou, e continua a se modificar, com a mudança das condições históricas, ou seja, dos carecimentos e dos interesses das classes no poder, dos meios disponíveis para a realização dos mesmos, das transformações técnicas, etc. [...]. O que prova que não existem direitos fundamentais por natureza. O que parece fundamental numa época histórica e numa determinada civilização não é fundamental em outras épocas e em outras culturas.”.

¹⁹¹ Antonio-Enrique Pérez Luño (1991 *apud* SARLET, 2009, p. 45) destaca que “Desde o seu reconhecimento nas primeiras Constituições, os direitos fundamentais passaram por diversas transformações, tanto no que diz com o seu conteúdo, quanto no que concerne à sua titularidade, eficácia e efetivação. Costuma-se, neste contexto marcado pela autêntica mutação histórica experimentada pelos direitos fundamentais, falar da existência de três gerações de direitos, havendo, inclusive, quem defenda a existência de uma quarta e até mesmo de uma quinta e sexta gerações.”.

¹⁹² No Brasil, o Supremo Tribunal Federal em sua jurisprudência trouxe a questão das gerações dos direitos fundamentais, nos seguintes termos: “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 intensificam 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 [...]” (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, MS 22.164 – SP, Rel. Ministro Celso de Melo, DJ 17/11/1995, p. 1177. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85691>>. Acesso em 28 fev. 2016.).

Isso porque estão relacionados a uma verdadeira abstenção, e não a uma conduta positiva por parte dos poderes públicos. Fazem parte desse rol de direitos ligados à primeira geração de direitos fundamentais, os direitos à vida, à liberdade, e à igualdade perante a lei. Ingo Wolfgang Sarlet (2009, p. 47) acrescenta que

São, posteriormente, contemplados por um leque de liberdades, incluindo as assim denominadas liberdades de expressão coletiva (liberdades de expressão, imprensa, manifestação, reunião, associação, etc.) e pelos direitos de participação política, tais como o direito de voto e a capacidade eleitoral passiva, revelando, de tal sorte, a íntima correlação entre os direitos fundamentais e a democracia. Também o direito de igualdade, entendido como igualdade formal (perante a lei) e algumas garantias processuais (devido processo legal, *habeas corpus*, direito de petição) se enquadram nesta categoria. [...].

Assim, percebe-se que são direitos fundamentais, de primeira geração, aqueles direitos individuais (civis e políticos), que expressaram as liberdades frente ao Estado.

A *segunda dimensão* de direitos fundamentais está associada a uma obrigação prestacional do Estado. Aqui, verifica-se, *a priori*, a dimensão positiva em que o Estado deve ter uma conduta ativa na promoção da justiça social. Tais direitos têm como base o princípio da igualdade.

Conforme Ingo Wolfgang Sarlet (2009, p. 47), tais direitos

[...] caracterizam-se, ainda hoje, por outorgarem ao indivíduo direitos a prestações sociais estatais, como assistência social, saúde, educação, trabalho, etc., revelando uma transição das liberdades formais abstratas para as liberdades materiais concretas, utilizando-se a formulação preferida na doutrina francesa.

Entretanto, cabe lembrar que os direitos de segunda dimensão, embora tenham, em sua base, o viés prestacional do Estado, por meio da implementação de direitos sociais, não se limitam a eles, visto que há algumas “liberdades sociais”, a exemplo da liberdade de sindicalização, do direito de greve, e de direitos fundamentais aos trabalhadores, tais como: direito de férias, repouso semanal remunerado, garantia de salário mínimo, limitação da jornada de trabalho dentre outros.

Ingo Wolfgang Sarlet (2009, p. 47) afirma que

A utilização da expressão “social” encontra justificativa, entre outros aspectos que não nos cabe aprofundar neste momento, na circunstância de que os direitos de segunda geração podem ser considerados uma densificação do princípio da justiça social, além de corresponderem à reivindicações das

classes menos favorecidas, de modo especial das classe operária, a título de compensação, em virtude da extrema desigualdade que caracteriza (e, de certa forma, ainda caracteriza) as relações com a classe empregadora, notadamente detentora de um maior ou menor grau de poder econômico.

Ponto de convergência entre os direitos de primeira e segunda geração é o fato de que esses dizem respeito ao indivíduo, isoladamente. Os ganhos sociais, aqui, reportam-se aos direitos do indivíduo, enquanto membro isolado da sociedade, ao passo que os direitos de terceira geração, que serão estudados na sequência, possuem um caráter transindividual, de natureza difusa e/ou coletiva, a exemplo do objeto de estudo do presente trabalho, o meio ambiente.

Os direitos fundamentais de *terceira dimensão* têm como fundamento os princípios da solidariedade e fraternidade, eles estão voltados à necessidade de preservação do gênero humano. Como mencionado acima, tais direitos estão direcionados não aos indivíduos isoladamente, mas aos grupos humanos.

Paulo Bonavides (2016, p. 584), ao tratar da titularidade dos direitos de terceira geração, afirma que tais direitos têm por destinatários “[...] o gênero humano mesmo num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta [...]”.

Ressaltando que se destacam dentre os direitos dessa geração: o direito à paz, o direito à autodeterminação dos povos, o direito ao desenvolvimento, o direito ao meio ambiente e sadia qualidade de vida, o direito à comunicação dentre outros (BONAVIDES, 2016).

É exatamente sobre o direito ao meio ambiente sadio, direito esse enquadrado na evolução histórica dos direitos fundamentais, como direitos de terceira geração, que se enquadram o direito ao meio ambiente sadio, de fundamental importância para o presente estudo, que visa mostrar a importância das averbações ambientais na potencialização da tutela do ambiente.

A respeito dessa importância do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado às presentes e futuras gerações, o Supremo Tribunal Federal¹⁹³, por meio

¹⁹³ “A preocupação com o meio ambiente – que hoje transcende o plano das presentes gerações, para também atuar em favor de gerações futuras – tem constituído objeto de regulações normativas e de proclamações jurídicas que, ultrapassando a província meramente domestica do direito nacional de cada Estado soberano, projetam-se no plano das declarações internacionais que refletem, em sua expressão concreta, o compromisso das nações com o indeclinável respeito a este direito fundamental que assiste a toda a humanidade”. (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, MS 22.164 – SP, Rel. Ministro Celso de Melo, DJ 17/11/1995, p. 1177. Disponível em:

do mandado de segurança 22.164-SP, da lavra do Ministro Celso de Melo, já se posicionou afirmando a necessidade de proteção do ambiente às presentes e futuras gerações.

O respeito a esse direito fundamental de terceira geração, qual seja o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, possui maior destaque tanto na jurisprudência quanto na doutrina, em razão da necessidade de se manter a sadia qualidade de vida, uma vez que essa está diretamente envolvida com a preservação de biomas, espécies, da qualidade do ar, da água, do solo, dentre outros.

Os níveis de qualidade ambientais causam impacto direto na qualidade de vida humana e não humana, dessa forma, tem-se o olhar atento não só do Direito, enquanto ciência que estuda as relações sociais, mas de todos os ramos do saber, no intuito de garantir a sadia qualidade de vida.

No campo do Direito, muito se tem avançado em relação à proteção do direito ao ambiente sadio. Esse é um caminho que merece a máxima atenção da doutrina e dos tribunais, pois medidas de proteção do ambiente devem ser criadas e recriadas para que se consiga permitir, cada vez mais, o controle, a fiscalização e a adequação de todas as condicionantes ambientais, visto que os bens ambientais são transindividuais e multigeracional¹⁹⁴.

Ingo Wolfgang Sarlet (2009, p. 49), ao tratar dos direitos de terceira geração e, em especial, do direito fundamental ao meio ambiente, ensina que

A nota distintiva destes direitos da terceira dimensão reside basicamente na sua titularidade coletiva, muitas vezes indefinida e indeterminável, o que se revela, a título de exemplo, especialmente no direito ao meio ambiente e a qualidade de vida, o qual em que pese ficar preservada sua dimensão individual, reclama novas técnicas de garantia e proteção. [...]. Compreende-se, portanto, porque **os direitos da terceira dimensão são denominados usualmente como direitos de solidariedade ou fraternidade**, de modo especial em face de sua **implicação universal ou, no mínimo, transindividual**, e por exigirem esforços e responsabilidades em escala até mesmo mundial para sua efetivação. (Grifos nossos).

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85691>>. Acesso em 28 fev. 2016.).

¹⁹⁴ Carla Amado Gomes (2009) mostra que muitos dos bens ambientais ultrapassam as fronteiras dos Estados, não ficando adstritos a questões relacionadas ao território, sendo na verdade bens de interesse comum da humanidade – cita como exemplo a LUA, os fundos marinhos etc., deste modo, tem-se que as responsabilidades sobre tais bens são intra e intergeracionais. Para maior aprofundamento sobre o texto, : GOMES, Carla Amado. Os bens ambientais como bens de interesse comum da Humanidade: entre o universalismo e a razão do Estado. *O Direito*. Ano 141. Coimbra: Almedina. 2009.

Cabe lembrar que a terceira geração/dimensão de direitos envolve outros direitos, além do meio ambiente. Contudo, em razão de sua relevância para o presente trabalho, optou-se por dar maior destaque a esse direito fundamental. Todavia, a doutrina em parte aponta como também pertencentes a essa geração as garantias contra as manipulações genéticas, o direito à mudança de sexo entre outros, digo, em parte, pois há quem defenda que tais direitos já pertencem a uma quarta ou quinta geração (SARLET, 2009).

Ingo Wolfgang Sarlet (2009, p. 50), ao atestar que esses “novos” direitos estão intimamente atrelados às reivindicações ligadas ao princípio da dignidade da pessoa humana, afirma ainda que

Verifica-se, contudo, que boa parte destes direitos em franco processo de reivindicação e desenvolvimento correspondem, na verdade, a facetas novas deduzidas do princípio da dignidade da pessoa humana, encontrando-se intimamente vinculado (à exceção dos direitos de titularidade notadamente coletiva e difusa) à ideia da liberdade-autonomia e da proteção da vida e outros bens fundamentais contra ingerências por parte do Estado e dos particulares. Com efeito, cuida-se, no mais das vezes da reivindicação de novas liberdades, cujo reconhecimento se impõe em face dos impactos da sociedade industrial e técnica deste final de século. Na sua essência e pela sua estrutura jurídica de direitos de cunho excludente e negativo, atuando como direitos de caráter preponderantemente defensivo, poderiam enquadrar-se, na verdade, na categoria dos direitos da primeira dimensão, evidenciando assim a permanente atualidade dos direitos de liberdade, ainda que com nova roupagem e adaptados às exigências do homem contemporâneo.

Como se pôde perceber, o surgimento de outras dimensões, além das três anteriormente estudadas, apresenta resistência por parte da doutrina, em especial Ingo Wolfgang Sarlet que, na sua releitura, entende esses “novos” direitos como apenas uma atualização dos direitos de primeira dimensão. Entretanto, essa não parece ser a melhor opção a seguir, pois há sólidos argumentos, principalmente, de Paulo Bonavides, ao apontar delineamentos para essas novas gerações – quarta e quinta – de direitos fundamentais.

A *quarta dimensão* dos direitos fundamentais está alicerçada no pluralismo e na democracia, está ligada ao direito de ser diferente, o direito à informação, o direito das minorias, o direito à pluralidade. Segundo Paulo Bonavides (2016, p. 587), os direitos de quarta dimensão “compendiam o futuro da cidadania e o porvir da liberdade de todos os povos. Tão somente com eles será legítima e possível a globalização política”.

Por fim, os direitos de *quinta dimensão* estão ligados ao direito à paz. Na tentativa de fundamentar essa nova dimensão de direitos fundamentais, Paulo Bonavides (2008, p, 86) ensina que

Hoje, o ocidente, [...] assiste ao advento irresistível de outro constitucionalismo – o da normatividade – dinâmico e evolutivo e, ao mesmo passo, principiológico e fecundo na gestação de novos direitos fundamentais, A concretização e observância desses direitos humaniza a comunhão social, tempera e ameniza as relações de poder; e faz o fardo da autoridade pesar menos sobre os foros da cidadania.

O novo Estado de Direito das cinco gerações de direitos fundamentais vem coroar, por conseguinte, aquele espírito de humanismo que, no perímetro da juridicidade, habita as regiões sociais e perpassa o Direito em todas as suas dimensões.

A dignidade jurídica da paz deriva do reconhecimento universal que se lhe deve enquanto pressuposto qualitativo da convivência humana, elemento de conservação da espécie, reino de segurança dos direitos.

Tal dignidade unicamente se logra, em termos constitucionais, mediante a elevação autônoma e paradigmática da paz a direito da quinta geração. [...].

Assim, percebe-se, de uma forma geral, que os direitos fundamentais, quando organizados na clássica geração ou dimensão de direitos, permitem a visualização de períodos históricos seguidos de incrementos de direitos fundamentais, assim foi com os direitos de liberdades; depois os direitos de igualdade – sociais; na sequência, os direitos de fraternidade – encabeçados pelos direitos ao ambiente sadio; mais recentemente as polêmicas classificações em quarta e quinta gerações, com os direitos plurais e democráticos e, por fim, o direito à paz.

O presente estudo teve o cuidado de apresentar essa breve evolução histórica dos direitos fundamentais para deixar clara a importância de se entender que o Direito e a ciência do Direito são dinâmicos, estando seus institutos em constante aprimoramento, o que exige postura atenta de todos os operadores para as possibilidades de ampliação da proteção dos direitos fundamentais, em especial no caso em análise do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, por meio da possibilidade de diálogo entre dois ramos do Direito, quais sejam o Direito do Ambiente e o Direito dos Registros, por intermédio da instituição de averbações ambientais.

4.3.3 Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e sua Dimensão Ambiental

A discussão em torno dos direitos fundamentais inevitavelmente abre caminho para temas relacionados ao princípio da dignidade da pessoa humana¹⁹⁵, princípio esse que, em sua formação moderna, busca sempre estabelecer parâmetros mínimos para que esse bem maior, “vida”, desenvolva-se com qualidade.

Jose Carlos Vieira de Andrade (2009, p. 97), ao tratar do princípio da dignidade da pessoa humana, assevera que

Realmente, **o princípio da dignidade da pessoa humana (individual) está na base de todos os direitos constitucionalmente consagrados**, quer dos direitos e liberdades tradicionais, quer dos direitos de participação política, quer dos direitos dos trabalhadores e dos direitos a prestações sociais. É dizer que a dignidade humana se projecta no indivíduo enquanto ser autónomo, em si como membro da comunidade – são direitos da pessoa, do cidadão, do trabalhador e do administrado. (Grifos nossos).

Ao tratar a dignidade da pessoa humana, como base de todos os direitos fundamentais, o que se deixa claro é o grande valor atribuído pelo sistema jurídico ao direito à vida. Vida essa que, para sua plenitude, deve ser desfrutada com garantias mínimas de qualidade, daí a correlação cada vez mais frequente entre a dignidade da pessoa humana e o direito fundamental ao meio ambiente sadio, elemento essencial a uma vida plena.

¹⁹⁵ Tangenciando a discussão sobre o princípio da dignidade da pessoa humana, importante destacar que o fato de essa dignidade ter sido alçada à categoria de princípio não significa que a mesma não tenha também a vertente de regra. Sobre o assunto, Ingo Wolfgang Sarlet (2010, p. 82), amparado nos conceitos de Robert Alexy, brilhantemente explica que “[...] convém que se diga, não será pelo fato – significativo, mas não necessariamente determinante – de o Constituinte ter elencado a dignidade da pessoa humana no rol dos princípios fundamentais que se poderá chegar à conclusão de que a dignidade da pessoa, na sua condição de norma jurídica, não assume, para além de sua dimensão principiológica, a feição de regra jurídica, tal como igualmente bem demonstra Alexy. Na sua perspectiva principiológica, a dignidade da pessoa atua, portanto – no que comunga das características das normas-princípio em geral – como um mandado de otimização, ordenando algo (no caso, a proteção e promoção da dignidade da pessoa) que deve ser realizado na maior medida possível, considerando as possibilidades fáticas e jurídicas existentes, ao passo que as regras contêm prescrições imperativas de conduta, sem que se vá aqui adentrar o mérito desta e das demais distinções apresentadas pelo eminente jusfilósofo germânico. Ainda no que diz com a dupla estrutura (princípio e regra), verifica-se que, para Alexy, o conteúdo da regra da dignidade da pessoa decorre apenas a partir do processo de ponderação que se opera no nível do princípio da dignidade, quando cotejado com outros princípios, de tal sorte que absolutamente é a regra (à qual, nesta dimensão se poderá aplicar, com as necessárias ressalvas, a lógica do ‘tudo ou nada’, mas jamais o princípio”. (SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.).

Corrobora esse entendimento, José Afonso da Silva (2013, p. 73), ao escrever que

O que é importante – escrevemos de outra feita – é que se tenha a consciência de que **o direito à vida, como matriz de todos os demais direitos fundamentais do homem**, é que há de orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente. Cumpre compreender que ele é um fator preponderante, que há de estar acima de quaisquer outras considerações como as de desenvolvimento, como as de respeito ao direito de propriedade, como as da iniciativa privada. Também estes são garantidos no texto constitucional, mas, **a toda evidencia, não podem primar sobre o direito fundamental à vida, que está em jogo quando se discute a qualidade do meio ambiente**. É que a **tutela da qualidade do meio ambiente é instrumento no sentido de que, através dela, o que se protege é um valor maior: a qualidade de vida**. (Grifos nossos).

Reforçando o entendimento acerca da dimensão ambiental ou ecológica da dignidade da pessoa humana, Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer (2014a, p. 51) ensinam que

A dignidade (da pessoa) humana constitui conceito submetido ao permanente processo de reconstrução, cuidando-se de uma noção histórico-cultural em permanente transformação quanto ao seu sentido e alcance, o que implica sua permanente abertura aos desafios postos pela vida social, econômica, política e cultural, ainda mais em virtude do impacto da sociedade tecnológica e da informação. Atualmente, pelas razões já referidas, pode-se dizer que os valores ecológicos tomaram assento definitivo no conteúdo do princípio da dignidade da pessoa humana. Portanto, no contexto constitucional contemporâneo, consolida-se a formatação de uma *dimensão ecológica – inclusiva – da dignidade humana*, que abrange a ideia em torno de um *bem-estar ambiental* (assim como de uma *bem-estar social*) indispensável a uma vida digna, saudável e segura. Dessa compreensão, pode-se conceber a indispensabilidade de um patamar mínimo de qualidade ambiental para a concretização da vida humana em níveis dignos. Aquém de tal padrão ecológico, a vida e a dignidade estariam sendo violadas no seu núcleo essencial [...]. (Grifos do original).

A vinculação da dignidade da pessoa humana, portanto, tem o direito à vida com qualidade, o que certamente inclui a qualidade ambiental como elemento essencial do direito à vida, positivado em diversas Constituições, com destaque à Constituição brasileira¹⁹⁶ e à portuguesa¹⁹⁷ que, de forma expressa, indicam o direito humano de viver em um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado.

O ordenamento jurídico brasileiro e o português, ao reconhecer a dimensão ambiental do princípio da dignidade da pessoa humana, mostram a preocupação com

¹⁹⁶ Art. 225, CRFB.

¹⁹⁷ Art. 66º, CRP.

as questões ambientais, questões essas que devem ser atentamente observadas pela sociedade, no intuito de se buscar incremento de ações voltadas à preservação, manutenção e recuperação do meio ambiente.

Nesse contexto, de máxima preservação do ambiente e, conseqüentemente, da vida humana, os ordenamentos desses países mostram-se abertos às novas propostas que visam ampliar a tutela do ambiente. Nesses termos, surgem as *averbações ambientais*, aqui defendidas como importantes ferramentas de preservação, controle, maximizando os ganhos ambientais e promovendo a melhoria da qualidade de vida.

Os fundamentos jurídicos (externos) dessas averbações ambientais encontram na dignidade da pessoa humana, em especial na sua dimensão ambiental, importante instrumento para o constante aprimoramento e maximização das variantes envolvidas com a preservação do meio ambiente e da vida, haja vista a dimensão ambiental no atual Estado de direito ambiental, que se mostra irrecusável e fundamental a todo Estado que se intitule democrático de direito.

Atualmente, como já demonstrado nos capítulos anteriores, os registros públicos, em especial o Registro Imobiliário, apresenta grande permeabilidade ao ingresso de informações voltadas à proteção do ambiente. Não é demais lembrar que o Registro Imobiliário é, certamente, o maior repositório ordenado e organizado dos espaços urbanos e rurais. Essa ampla, completa e complexa estrutura organizacional, tem muito a oferecer, em termos de proteção do ambiente.

O cruzamento de informações constantes no Registro Imobiliário garantirá à sociedade informações cada vez mais precisas e seguras, o que resultará em ganhos econômicos, políticos, sociais, ambientais e fiscais significativos, que serão estudados oportunamente.

Com efeito, já alinhando a reflexão acima com o propósito desse estudo, percebe-se que a *dimensão ambiental ou ecológica da dignidade da pessoa humana*, a cada dia, vem ganhando mais espaço frente às crescentes demandas ambientais impostas pela produção em massa e pelo próprio crescimento demográfico, que exigem cada vez mais medidas tendentes a reduzir os impactos sobre o ambiente.

A respeito da ligação entre meio ambiente e dignidade humana, Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer (2014c, p. 48) mostram que

O conteúdo conceitual e normativo do princípio da dignidade da pessoa humana está intrinsecamente relacionado à qualidade do ambiente (onde o ser humano vive, mora, trabalha, estuda, pratica lazer, bem como o que ele come, veste etc.). A vida e a saúde humanas (ou como se refere o *caput* do artigo 225 da CF/88, conjugando tais valores, a *sadia qualidade de vida*), só são possíveis, dentro dos padrões mínimos exigidos constitucionalmente para o desenvolvimento pleno da existência humana, num ambiente natural onde haja qualidade ambiental da água que se bebe, dos alimentos que se comem, do solo onde se planta, do ar que se respira, da paisagem que se vê, do patrimônio histórico e cultural que se contempla, do som que se escuta, entre outras manifestações da dimensão ambiental.

Os ensinamentos acima, ao destacarem a amplitude das questões ambientais que reforçam a dimensão ambiental da dignidade da pessoa humana, de maneira reflexa, acabam mais uma vez reforçando a tese defendida nesse trabalho a respeito da importância das averbações ambientais.

Esses, ao incrementarem a tutela do ambiente, garantirão maneiras de se controlar a qualidade do solo, da água, do ar, bem como permitirá o direito à contemplação de paisagens naturais, do patrimônio histórico e cultural, dentre outros, como se verá adiante no capítulo específico.

4.4 CONSIDERAÇÕES INTERCALARES

O presente capítulo teve o cuidado de apontar os fundamentos jurídicos (externos), que embasam as averbações ambientais, aqui defendidas. Desse modo, pôde-se verificar que a prevalência do caráter transindividual do ambiente, a supremacia do interesse público e a dimensão ambiental da dignidade da pessoa humana, enquadram-se como elementos jurídicos, aptos a justificarem a utilização do sistema registral imobiliário, como ferramenta de proteção do ambiente no atual Estado de direito ambiental.

Primeiramente, antes de adentrar na discussão sobre os fundamentos jurídicos das averbações ambientais, cabe retomar a discussão a respeito do conceito de ambiente, pois referido conceito acaba por refletir na dinâmica das relações sociais afetas ao meio, dentre elas as políticas públicas e demais ações do Estado voltadas à proteção ambiental.

Pôde-se notar que tanto o Brasil quanto Portugal adotam a posição ampliada de meio ambiente ou, em outros termos, consideram o meio ambiente como um conjunto

de interações naturais, artificiais e culturais, o que prioriza a transversalidade de ações entre as múltiplas variantes necessárias à sadia qualidade de vida.

Ultrapassada essa fase a respeito da definição de ambiente, pode-se voltar ao ponto central do presente capítulo, qual seja a discussão a respeito dos fundamentos jurídicos das averbações ambientais.

A *prevalência do caráter transindividual* do ambiente é o primeiro fundamento jurídico apontado no presente estudo para justificar a necessidade das averbações ambientais, a partir da utilização do sistema registral público imobiliário. Como visto, esse caráter geral e abstrato faz com que o meio ambiente se caracterize como um *macrobem*, de natureza bastante abstrata, ao “pertencer” a todos e a ninguém isoladamente.

Outro fundamento jurídico apresentado foi a *supremacia do interesse público* sobre o particular, posto que a prevalência do interesse público, nas questões relacionadas ao ambiente, é evidente, visto que não há, na esfera ambiental, barreiras físicas que possam limitar os danos ambientais, ou de outro modo, se os danos ao ambiente são compartilhados com todos os membros do corpo social, nada mais justo que essa sociedade possa ter ferramentas aptas a garantir a sobrevalência da vontade coletiva em detrimento da conduta particular.

O terceiro e último fundamento jurídico apontado neste trabalho, para justificar a inclusão do sistema registral público imobiliário, como ferramenta de proteção do meio ambiente, por meio das averbações ambientais, foi a *dimensão ambiental da dignidade da pessoa humana*.

O presente trabalho, ao abordar os direitos fundamentais, inevitavelmente, abre a discussão a respeito do princípio da dignidade da pessoa humana, que, aqui, mereceu uma análise mais aprofundada sobre a ótica ambiental, ao se verificar que o aspecto ambiental da dignidade da pessoa humana exige parâmetros mínimos de qualidade de vida, por meio da correlação cada vez mais frequente entre a dignidade da pessoa humana e o direito fundamental ao meio ambiente sadio, elemento essencial a uma vida com plenitude.

Ainda sobre esse último fundamento, pôde-se observar que as Constituições brasileira e portuguesa afirmam o direito de se viver em um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, reconhecendo essa dimensão ambiental da dignidade da pessoa humana.

Pôde-se verificar que os ordenamentos jurídicos dos dois países mostram-se abertos às propostas tendentes a reforçar e ampliar a tutela do ambiente, o que pode ser feito por meio das averbações ambientais, que poderão atuar de modo a garantir maior preservação, controle e fiscalização das diversas condicionantes, implicações e limitações ambientais, promovendo a melhoria da qualidade de vida às presentes e futuras gerações.

CAPÍTULO 5
O SISTEMA REGISTRAL PÚBLICO IMOBILIÁRIO:
AS AVERBAÇÕES AMBIENTAIS E A DEFESA DO AMBIENTE

SUMÁRIO: 5.1 UNIFICAÇÃO DAS INFORMAÇÕES AMBIENTAIS: AS AVERBAÇÕES AMBIENTAIS E A UTILIZAÇÃO DO SISTEMA REGISTRAL IMOBILIÁRIO NA DEFESA DO AMBIENTE; 5.2 IMPLICAÇÕES SOCIAIS, POLÍTICAS, JURÍDICAS, ECONÔMICAS E AMBIENTAIS DAS AVERBAÇÕES AMBIENTAIS NO SERVIÇO REGISTRAL IMOBILIÁRIO; **5.2.1 Implicações sociais;** **5.2.2 Implicações políticas;** **5.2.3 Implicações jurídicas;** **5.2.4 Implicações econômicas;** **5.2.5 Implicações ambientais;** **5.2.6 Implicações fiscais;** 5.3 EFEITOS DAS AVERBAÇÕES AMBIENTAIS; 5.4 CONTEÚDO DAS AVERBAÇÕES AMBIENTAIS; 5.5 REGISTRO FÍSICO OU REGISTRO ELETRÔNICO; 5.6 ANÁLISE CRÍTICA; 5.7 CONSIDERAÇÕES INTERCALARES

5.1 UNIFICAÇÃO DAS INFORMAÇÕES AMBIENTAIS: AS AVERBAÇÕES AMBIENTAIS E A UTILIZAÇÃO DO SISTEMA REGISTRAL IMOBILIÁRIO NA DEFESA DO AMBIENTE

A constante evolução do Direito, enquanto ciência das relações sociais, mostra-se presente, progressivamente, frente aos novos enfrentamentos postos pela complexidade da sociedade contemporânea. Hoje, cada vez mais se fala em Biodireito, Direito Cibernético, Direito Espacial, dentre outros. O aparecimento de novas demandas sociais exige a adaptação do Direito, ou seja, é chegada a hora de o Direito se reinventar para atender às novas exigências sociais.

Essa reinvenção, além de passar pela abertura às novas categorias de Direitos, “novos direitos”, que gradativamente vão sendo incorporados aos Ordenamentos Jurídicos dos países, exige a constante releitura dos ramos do Direito, já existentes, balizada sempre pela abertura do diálogo em todas essas áreas.

Retomando ao que foi dito em capítulos anteriores, o diálogo entre os diversos ramos do Direito mostra-se fundamental para o aperfeiçoamento das relações sociais, ainda mais quando se milita em defesa do meio ambiente, pois essa certamente é uma das áreas mais permeáveis do Direito na atualidade. As possibilidades de transversalidade, integração e diálogo entre o Direito Ambiental e outras áreas é fundamental para que se estabeleçam parâmetros mínimos da existência humana na Terra.

Paulo de Bessa Antunes (2015), ao tratar da transversalidade do Direito Ambiental, ressalta a importância do diálogo entre esse e os demais ramos do Direito, dentre eles o Administrativo, Constitucional, Tributário, Civil, Penal e outros. O autor afirma que

O Direito Ambiental é um dos “ramos” da ordem jurídica que mais fortemente se relaciona com os demais. Esse fato, indiscutível por si só, é uma consequência lógica da *transversalidade*, que é, como sabemos, a característica mais marcante do Direito Ambiental. *Transversalidade*, significa que o Direito Ambiental penetra os diferentes ramos do direito positivo, fazendo com que todos, indiferentemente de suas bases teleológicas, assumam a preocupação com a proteção do meio ambiente. (BESSA, 2015, p. 59). (Grifos do original).

Francisco de Asís Palacios Criado (2010, p. 115), ao se reportar à necessidade de proteção ambiental, leciona que

[...] é necessário que abordemos o tema com tenacidade, já que o Direito Ambiental está em constante evolução e as normas e instituições que o contemplam podem tornar-se obsoletas, o que exige de nós um trabalho de formação contínua, em todos os âmbitos, pois uma de suas características é a transversalidade e presença em todas as políticas setoriais.

Por sua vez, Maria Luiza Machado Granziera (2015) amplia o rol acima ao mostrar que o Direito Ambiental, além de dialogar com os ramos do Direito mencionados acima, ainda realiza conexões com o Direito Internacional, Econômico, Financeiro, Processual, Urbanístico, Indigenista e do Consumidor. Isso além do estabelecimento de conexões entre outros ramos do saber, a exemplo da Ecologia,

Economia, Biologia, Geografia, Química, Urbanismo, Saúde Pública, Engenharia, Sociologia, Antropologia, História, dentre outros.

As breves menções apresentadas acima, por si só, mostram o caráter permeável do Direito Ambiental, razão pela qual se deve somar à listagem apresentada, à indicação do *Direito Registral*, um ramo do Direito que, muitas vezes, passa despercebido, mas que é fundamental à segurança jurídica das relações negociais e sociais, principalmente quando se relaciona com o direito de propriedade imobiliária e seus diversos desdobramentos.

Não é demais afirmar que a expansão e o aperfeiçoamento do Direito Registral, no Brasil e em Portugal, merece um olhar especial do Direito do Ambiente, pois aquele pode ser um dos maiores aliados na proteção ambiental, visto que o sistema registral, como um todo, guarda valiosas informações ambientalmente relevantes, informações essas que podem aumentar, significativamente, com a prática das averbações ambientais ora propostas.

Em termos de Direito Europeu, Belén Gomez Valle (2010) ressalta a importância das Diretiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 28 de janeiro de 2003, relativa ao acesso do público às informações do meio ambiente. Destaca também a importância da Diretiva 2003/35/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece medidas para a participação do público em planos e programas do meio ambiente, dentre outras, que levaram à promulgação, na Espanha, do Real Decreto n.º 9/2005, de 14 de janeiro, que trata das atividades potencialmente poluidoras do solo e que, em seu artigo 8º, estabelece a competência do Registro Imobiliário como responsável pela publicidade registral dos solos contaminados¹⁹⁸.

As averbações ambientais têm importante caráter informativo, pois permitem, por meio do princípio da publicidade registral, a ampla divulgação e amplo acesso de condicionantes, implicações e limitações ambientais, isso porque as serventias e

¹⁹⁸ “O convênio de Aarhus entrou em vigor em 30 de outubro de 2001. [...]. A União Europeia, como todos os Estados-Membros, também firmou este Convênio, se bem que condicionou sua ratificação a adequação prévia do direito comunitário às estipulações nele contidas. A tarefa legislativa empreendida, desde então, pela Comunidade Europeia, deu como resultado um Regulamento comunitário pelo qual normatiza a aplicação do Convênio de Aarhus ao funcionamento das instituições comunitárias, e duas Directivas mediante as quais se incorporam, de maneira harmonizada para o conjunto da União, as obrigações correspondentes aos pilares de acesso à informação e de participação nos assuntos ambientais”. (MÁÑEZ, 2010, p. 183).

conservatórias apresentam grande capilaridade/distribuição nos territórios do Brasil e em Portugal.

Paralelamente a essa ampla e organizada rede de serviços registrais distribuídos pelos dois países, merece destaque o constante aprimoramento tecnológico dos serviços que permitem, hoje, os *registros eletrônicos*, o que vem a fortalecer e facilitar ainda mais o acesso a tais informações, que comporão bancos de dados públicos ambientais relacionados a determinados imóveis. A isso, soma-se a segurança jurídica, que é a maior marca do sistema registral público.

Quando se ressalta essa capilaridade dos serviços registrais pelo Brasil e Portugal, se quer deixar claro que, em muitos casos, a serventia ou conservatória é a estrutura do Estado que mais se aproxima do cidadão. Pode-se citar o caso do Brasil, onde há municípios que não possuem nenhuma estrutura oficial dos poderes legislativos, executivo ou judiciário, mas que possuem pelo menos uma serventia de Registro Civil ou serventia única com todas as atribuições registrais e notariais.

Para ter noção da distribuição desses serviços registrais imobiliários, o Brasil, que consta com 5561¹⁹⁹ municípios e 2680²⁰⁰ comarcas, possui um total aproximado de 3500²⁰¹ serventias com atribuição imobiliária, o que sugere a presença de pelo menos uma serventia por comarca. Por sua vez, em Portugal, que consta com 308 Concelhos/Municípios, possui um total de 311 conservatórias com a atribuição de Registo Predial, de acordo com dados do Instituto dos Registos e do Notariado²⁰². Tais dados revelam a ampla cobertura do sistema registral público nesses dois países.

Como anteriormente mencionado, soma-se a tais dados, que revelam a ampla distribuição dos serviços pelos dois países, as facilidades postas pelo registro eletrônico, que se encontram em estágio avançado em Portugal e, gradativamente, vem sendo implantado no território brasileiro, o que facilitará de forma significativa a

¹⁹⁹ BRASIL. IBGE. *Indicadores Sociais Municipais*. 2000. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipais/tabela1a.shtm>. Acesso em: 03 mar. 2016.

²⁰⁰ BRASIL. IPEA. *Mapa da Defensoria Pública no Brasil*. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/sites/mapadefensoria>>. Acesso em: 14 de mar. 2016.

²⁰¹ Dados fornecidos gentilmente pelo Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB), em consulta formulada à Assessoria de Comunicação no dia 14 de março de 2016.

²⁰² INSTITUTO DOS REGISTOS E DO NOTARIADO. *Reorganização dos Serviços*. 2016. Disponível em: <http://www.irn.mj.pt/IRN/sections/irn/a_registral/registo-predial/docs-predial/reorganizacao-dos/downloadFile/file/Reorganizacao_dos_servicos.pdf?nocache=1380647512.71>. Acesso em: 01 mar. 2016.

obtenção de informações relacionadas aos Registros Imobiliários, em especial aquelas ligadas ao meio ambiente.

Desse modo, percebe-se que as averbações ambientais, aqui entendidas como *todo conjunto de informações, com relevância ambiental, levadas a registro lato sensu, no sistema público registral, cuja finalidade é promover a proteção do ambiente*, não são apenas importantes, mas necessárias, à proteção de diversas condicionantes relacionadas ao ambiente.

Nesse cenário, destaca-se o Registro Imobiliário ou Predial como o principal órgão de registro público apto a promover o intercâmbio de informações, ambientalmente relevantes, assegurando dessa feita a devida publicidade, proteção e segurança jurídica.

Os fundamentos da averbação ambiental têm suas bases na publicidade, na proteção e na segurança jurídica que podem ser conferidas ao meio ambiente, por meio da sistemática averbação das condicionantes ambientais. Francisco de Asís Palacios Criado (2010, p. 115) ressalta que

Instituições que se mantinham à margem de necessidades sociais, hoje, podem ser instrumentos idôneos para dar uma informação veraz, atualizada, ordenada e sistemática das limitações meio ambientais sobre o território e facilitar seu acesso. O aumento de informações no tráfego imobiliário – tanto quantitativamente quanto qualitativamente – contribui poderosamente para a consolidação de uma consciência ambiental. O Registro de Imóveis, como veremos, conta com recursos humanos jurídicos e tecnológicos suficientes para introduzir progressivamente as limitações meio ambientais que afetam a propriedade, ajudando, com a sua publicidade, a reforçar a segurança jurídica no tráfego imobiliário e, portanto, a paz social.

Hoje, cada dia mais se mostra indiscutível a relação entre registros e meio ambiente. Nesse sentido, destaca-se o Registro de Imóveis ou Predial como o principal e mais difundido órgão de registro, apto a promover esse intercâmbio de informações, ambientalmente relevantes.

A unificação das informações ambientais nos Registros Imobiliários ou Prediais, certamente, além da segurança jurídica, atributo dos serviços registrares públicos, permitiria maior acessibilidade, já que se poderia aproveitar a ampla estrutura funcional, operacional e técnica dos serviços em funcionamento, o que resultaria na agilidade de obtenção de informações sobre o ambiente.

Marcelo Augusto Santana de Melo (2010), ao tratar do meio ambiente e do Registro de Imóvel, critica a postura adotada pela Lei n.º 10650/2003, que dispõe

sobre o acesso ao público aos dados e informações do ambiente, dizendo que referida Lei, em razão de problemas estruturais e financeiros, praticamente, não saiu do papel, ao passo que deixou de aproveitar a estrutura secular dos Registros Imobiliários para a disponibilização de informações ambientais à população.

Seguramente, no Brasil, o aproveitamento do sistema registral imobiliário para a difusão de informações sobre o ambiente é medida esboreita, tendo em vista diversas características desse sistema²⁰³.

Para Marcelo Augusto Santana de Melo (2010, p. 33),

[...] **a estrutura do Registro de Imóveis é adequada e ideal como fonte de reforço da publicidade ambiental, que deve ocorrer naturalmente e livre de preconceitos pelos operadores do direito.** O Registro de Imóveis é utilizado pela Administração como órgão auxiliar para o cumprimento de obrigações tributárias; hodiernamente, no entanto, a finalidade é outra, qual seja, a social, justificando a utilização de seus livros para reforço a publicidade ambiental. (Grifos nossos).

José Luis Salazar Máñez (2010, p. 173), ao mostrar a relação entre o Sistema de Registros Jurídicos, o Direito Ambiental e proteção do ambiente, postula que

[...] Em primeiro lugar, destaca-se que a informação e os dados ambientais estão, normalmente, em Registros Administrativos conduzidos e geridos pelas diferentes Administrações Públicas Ambientais em todos os países do Mundo, mas **encontra-se dispersos em diversas Administrações.** Por exemplo, na Espanha, em função das competências outorgadas pela Constituição Espanhola de 1978, a informação ambiental encontra-se dispersa em diversas Administrações: a central, ou Estatal, a das comunidades Autônomas, as Deputações provinciais, as Prefeituras, as Agências etc., **de modo que os Registros da Propriedade e Mercantil, como Registros Jurídicos, podem integrar e tornar acessível aos cidadãos tal informação ambiental e dar-lhe plena validade legal erga**

²⁰³ A esse respeito, Marcelo Augusto Santana de Melo (2010, p. 30) lembra que:

“a) **O Registro de Imóveis é um órgão que exerce serviço público** (art. 236 da CF).[...]

O registrador imobiliário, por desempenhar função pública e ser órgão delegado do Estado, é detentor de fé pública, possuindo seus atos presunção de veracidade, o que legitima sua atuação para publicar informações ambientais em seus livros, agindo em conjunto com a Administração Pública.

b) **Os Registros de Imóveis são organizados territorialmente.**

Uma das maiores vantagens do Registro de Imóveis é sua organização territorial, porque acaba por facilitar a obtenção da informação para a beneficiária direta que é a população. Praticamente todas as comarcas do País possuem um cartório de Registro de Imóveis, o que permite um acesso fácil à informação registral e, por consequência, à ambiental também. [...]

c) **O Registro de Imóveis possui relação com todos dos demais órgãos da Administração.**

Por ser um órgão que desempenha serviço público, o Registro de Imóveis possui forte vínculo com a Administração. [...]

d) **O Registro de Imóveis oferece serviços feitos por profissionais de alta qualificação técnica após aprovação em concurso de prova e títulos** (art. 3º da Lei n. 8935/94). [...]

e) **O Registro de Imóveis está conectado com o Sistema Geodésico Brasileiro (SGB)** (Lei n. 10.267/2001)”. (Grifos nossos).

omnes. Colocado de outro modo, **trata-se da idoneidade dos Registros** da Propriedade Imobiliária, de Bens Móveis e Mercantil, **para servir de ferramenta** por meio da qual dar-se-á plena efetividade ao conjunto de disposições legais e administrativas **favoráveis à promoção e obtenção de ‘um alto grau de proteção ambiental** de uma forma sustentável de desenvolvimento, como expressa o vigente Tratado da União Europeia (Tratado de Niza), assim como o **acesso à informação ambiental por parte dos cidadãos.** (Grifos nossos).

A concentração de informações no Registro Imobiliário é lembrada também por Décio Antônio Erpen e João Pedro Lamana Paiva (2000, p. 49). Ao destacarem inúmeros atos que devem ter ingresso no fólio real, referidos doutrinadores apontam que

[...] nenhum fato jurígeno ou ato jurídico que diga respeito à situação jurídica do imóvel ou às mutações subjetivas, pode ficar indiferente à inscrição na matrícula. Além dos atos traslativos de propriedade, das instituições de direitos reais, a ela devem acorrer atos judiciais, os atos que restringem a propriedade, os atos constritivos (penhoras, arrestos, sequestros, embargos), mesmo de caráter acautelatório, as declarações de indisponibilidade, as ações pessoais reipersecutórias e as reais, os decretos de utilidade pública, as imissões nas expropriações, os decretos de quebra, os tombamentos, comodatos, as servidões administrativas, os protestos contra a alienação de bem, os arrendamentos, as parcerias, enfim, todos os atos e fatos que possam implicar a alteração jurídica da coisa, mesmo em caráter secundário, mas que possa ser oponível, sem a necessidade de se buscar alhures informações outras, o que conspiraria contra a dinâmica da vida.

A ampliação do ingresso de atos registráveis *lato sensu* no Registro Imobiliário encontra na doutrina e jurisprudência amparo, visto que privilegia tanto princípios relacionados aos direitos humanos, quanto ambientais e registrais.

Nessa linha de raciocínio, Madalena Teixeira (2016, p. 14) afirma que

[...] pensamos caber um princípio geral de registrabilidade de quaisquer restrições de utilidade pública que uma vez arredadas de um conceito publicista, amplo *omnicomprensivo* e esgotante de servidão, não possam ser enquadradas no artigo 2º/1/a) do CRP, mas que, pelo impacto e condicionamento que representam para a utilidade econômica de um terreno e pelo alcance subjetivo que envolvem, merecem a mesma cobertura enunciativa por parte do registro predial. (Itálico do original).

Como anteriormente apontado, o ingresso de informações ambientais, em termos da prática imobiliária, caracteriza-se como um registro *lato sensu* na sua modalidade de averbação à matrícula, garantindo assim a concretização do princípio

da concentração²⁰⁴ e a unificação completa e adequada das condicionantes implicações e limitações ambientais que direta ou indiretamente dizem respeito a determinado imóvel.

Por intermédio do princípio da concentração, pode-se garantir o encadeamento lógico de ações relativas a determinado imóvel. É por meio da concentração que se determina que todos os eventos relacionados ao imóvel matriculado sejam inscritos na respectiva matrícula.

No Brasil, ele encontra-se implícito no artigo 167, I e II, e no artigo 246, da Lei de Registros Públicos, sendo recentemente positivado de forma expressa pela Lei n.º 13097/2015, que traz, em seu artigo 54, uma série de hipóteses que necessitam de ingresso no Registro Imobiliário para ter eficácia perante terceiros, apresentando em seu inciso III, variantes de cunho ambiental.

Ainda em âmbito federal, tem-se a importante Resolução n.º 420/2009 do CONAMA, que obriga a averbação do solo contaminado em seu artigo 37, VI. Em relação a tais dispositivos, pode-se somar a Lei Paulista n.º 13577/2009, que dispõe sobre diretrizes e procedimentos para a proteção da qualidade do solo e gerenciamento de áreas contaminadas, que prevê no seu artigo 24, III, a obrigatoriedade de averbação do solo contaminado.

Resumidamente, em matéria ambiental, o princípio da concentração cada vez ganha mais espaço, pois, efetivamente, é ferramenta apta a garantir maior proteção ao ambiente.

Em Portugal, muito embora não haja previsão expressa de positivação do princípio da concentração, percebe-se que, de certo modo, o princípio da obrigatoriedade de registro, que foi positivado apenas com a reforma de 2008, estando inscrito nos artigos 8.º-A a 8.º-D do CRP, guarda semelhanças com a concentração, ao indicar uma série de atos que devem ser objeto de registros.

Além disso, o Decreto-Lei n.º 224/2007, em seu artigo 2º, “b”, ao pugnar pela unificação de informações relacionadas à propriedade, pode sugerir a gênese do princípio da concentração, que pode ser facilmente transportado para o Registo Predial, contribuindo, sobremaneira, para a completude das informações relacionadas à propriedade imobiliária, dentre elas as informações ambientais.

²⁰⁴ O Princípio da Concentração diz que todos os fatos ou atos relacionados ao imóvel devem fazer parte da integralidade da matrícula, ingressando no fôlio real por meio de registros ou averbações.

Como já mencionado em capítulos anteriores, o aspecto ambiental do princípio da concentração, apesar dos avanços já conquistados em maior ou menor grau, no Brasil e em Portugal, deve ser reforçado pela doutrina e jurisprudência brasileiras e portuguesas, por meio do incentivo à legislação que valorize a registrabilidade de condicionantes, implicações e limitações ambientais, a exemplo da legislação paulista sobre contaminação do solo, para que se consiga, cada vez mais, aumentar os mecanismos de proteção do ambiente.

Reforçando a tese do necessário ingresso de informações ambientais no Registro Imobiliário, Marcelo Augusto Santana de Melo (2010) aponta o posicionamento da Egrégia Corregedoria de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul que, em respeito ao princípio da concentração, autorizou a averbação de florestas no Registro Imobiliário, ao entender que os atos registráveis *lato sensu* não são taxativos, o que implica na sua possibilidade de averbação.

De uma forma geral, a concentração dos atos no Registro Imobiliário ou Predial proporcionaria maior agilidade e facilidade de acesso às informações, pois, hoje, há, tanto no Brasil quanto em Portugal, a multiplicidade de órgãos responsáveis por registros segmentados, que armazenam informações parciais sem qualquer cruzamento de dados com a realidade dos imóveis que estão, diretamente, ligados. Há, muitas vezes, condicionantes, implicações e limitações ambientais relevantes impostas a determinados imóveis, que terceiros não têm conhecimento algum frente à ausência de informação tabular a respeito daquela condicionante ambiental.

Essa multiplicidade de informações desordenadas e desconexas causa grande insegurança jurídica, em termos de proteção de terceiros, para a economia e para o meio ambiente.

A concentração dessas informações no fôlio real, por meio das averbações ambientais, garantiria a necessária segurança jurídica, permitindo, efetivamente, que terceiros tenham a devida e necessária informação sobre todas as condicionantes, implicações e limitações ambientais que envolvam a propriedade imobiliária.

No Direito Europeu, Mónica Jardim (2013, p. 60) lembra que a oponibilidade perante terceiros é característica marcante dos registros públicos, ao ensinar que

A partir do momento em que um dado ordenamento jurídico, tentando harmonizar a segurança jurídica ou do direito e a segurança do tráfico, impõe o acesso ao Registo como condição para que ocorra a aquisição, modificação, ou extinção dos direitos reais, ou para que a situação jurídico-

real consolide definitivamente e a eficácia *erga omnes*, já anteriormente obtida, perante certos e determinados terceiros, é evidente que da realização do respectivo assento registal definitivo depende a oponibilidade *erga omnes*. **A oponibilidade *erga omnes* é, assim, o efeito básico da publicidade registal.** (Grifos nossos).

Madalena Teixeira (2016, p. 18), em estudo acerca do Registro Predial e do meio ambiente, conclui que

[...] o registo predial pode efetivamente ir mais além, operando como instrumento de prossecução dos valores ambientais e dos princípios que enformam o direito do ambiente, seja através da publicitação dos atos administrativos de concretização da proteção ambiental, seja por via de uma outra conceção da descrição predial, elegendo-a como suporte fundamental de sinalização das características ambientais do prédio.

Mesmo quando do registo não sobrevenha oponibilidade do ato inscrito ou consolidação da sua eficácia, ressuma informação em suporte privilegiado e *interferências* positiva na base negocial, fomentando-se segurança e transparência no comércio jurídico imobiliário, desfavorecendo-se a indiferença perante a *condição* natural ou a *situação factual* do solo e logrando-se conhecimento efetivo do objeto e do alcance do direito inscrito. Cremos enfim, que é tempo de o registo predial ser colocado ao serviço da gestão pública do ambiente; de o registo predial ser instrumento de prevenção do dano ambiental e fonte de informação em matéria ambiental. É tempo de Verde ser também a Cor do Direito Registal. (Itálico do original). (Grifos nossos).

Ainda no Direito Europeu, José Luis Salazar Máñez²⁰⁵ (2010, p. 182) mostra que os Registros de Propriedade têm significativa importância para a garantia da segurança jurídica, justiça preventiva e para difundir informações sobre o meio ambiente²⁰⁶, ao indicar que

²⁰⁵ José Luis Salazar Máñez (2010, p. 187) lembra ainda que “O objetivo das atividades relativas a integrar a informação ambiental na informação registal é o de estabelecer um modelo efetivo de colaboração dos registos públicos na garantia das políticas meio ambientais, seguindo as recomendações de um projeto patrocinado pela Agência Europeia do Meio Ambiente – Comunidade Europeia – e efetuado pelo Colégio de Registradores da Propriedade, Mercantis e de Bens Móveis da Espanha, que elaborou o relatório ‘Meio ambiente e Publicidade Registral. O Registro da Propriedade e Mercantil como Instrumento a Serviço da Sustentabilidade’ (o relatório está publicado em espanhol e em inglês e disponível na página da web: www.registradores.org – abrir Meio Ambiente e logo Expert’s Corner).”

²⁰⁶ Para José Luis Salazar Máñez (2010, p. 188), “Em todos os casos, tanto nos Registros da Propriedade como nos Registros Mercantis, **as finalidades destas atividades são as de que os Departamentos Registrais sejam também lugares de informação ambiental específica, oferecendo um melhor serviço aos particulares e às empresas em suas obrigações meio ambientais**, conscientizando a todos os cidadãos da necessidade de contribuir para um desenvolvimento sustentável, e apoiando as autoridades ambientais a aplicar as obrigações da legislação ambiental da Comunidade Europeia, relativa à informação ambiental (Diretiva de acesso à informação ambiental e a integração do Convênio de Aarhus – Comissão Econômica Europeia das Nações Unidas – sobre informação ambiental, participação pública e acesso à justiça em temas ambientais, [...]). (Grifos nossos).

Com base nos estudos e informativos realizados pela União Europeia, **uma das instituições mais adequadas para ter acesso e facilitar a disseminação da informação ambiental aos cidadãos é a dos Registros da Propriedade e Mercantis, que garante a segurança jurídica e a justiça preventiva. É preciso reconhecer a idoneidade dos Cartórios de Informação Ambiental dentro dos Registros de Imóveis**, pelos quais se organiza o Registro para servir de órgão centralizador; **difundindo a informação meio ambiental**, dando efetividade ao conteúdo de origem, da Directiva 90/313 da CEE, de 7 de junho de 1990, sobre a liberdade de acesso à informação em do meio ambiente, atualmente derogada por uma legislação mais ampla de transposição do Direito da Comunidade Europeia (Directiva da UE em cumprimento do Convênio de Aarhus); (Grifos nossos).

Diante dos vários estudos apresentados pela doutrina brasileira e europeia, percebe-se que há significativas vantagens na utilização do sistema registral público imobiliário ou predial, como ferramenta de proteção do ambiente. A análise dessa conjuntura revela, como já apontado anteriormente, pelo menos três dimensões a serem observadas, que reforçam a viabilidade do uso do sistema registral para a proteção do ambiente, a saber: a *dimensão organizacional*, a *dimensão normativa*, e, por fim, a *dimensão profissional* que, em razão de sua importância para o tema, serão objeto de reanálise.

A *dimensão organizacional* está diretamente ligada ao que foi apontado nesse tópico, por vários doutrinadores, ao mencionarem a importância do sistema registral na difusão de informações ambientais, isso porque o sistema registral permite maior facilidade de acesso da população, como já informado, em razão da sua capilaridade/distribuição nas diversas regiões dos países estudados.

Hoje, o sistema registral público, no Brasil e em Portugal, possui complexa rede de atribuições e se submete às normas específicas para a organização dos serviços, dentre elas: a) divisão de atribuições para cada serventia ou conservatória; b) estabelecimentos de padrões e horários de atendimentos ao público; c) regramentos em termos de padronização e organização interna dos serviços; d) atendimento aos princípios da Administração Pública, voltados à legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; e) atendimento aos princípios específicos da atividade notarial e registral, voltados à melhoria constante dos serviços prestados aos usuários; f) busca constante pela melhoria de mecanismos e ações voltadas a garantir maior segurança jurídica, etc.

Diante desse amplo espectro de atuações que faz da dimensão organizacional uma das mais importantes a fundamentar a relevância do sistema registral para a

proteção do ambiente, destaca-se sobremaneira o princípio da informação²⁰⁷ que, por meio do diálogo entre o Direito Registral e o Direito Ambiental, fortalece o “direito à informação”, ao permitir a divulgação de condicionantes ambientais ligadas à propriedade²⁰⁸.

Ao garantir e facilitar o acesso seguro à informação ambiental, o sistema registral público, em especial o Registro Imobiliário ou Predial, apresenta-se como importante ferramenta de proteção do meio ambiente, pois, por meio da concentração de atos na matrícula, poder-se-á garantir a efetiva publicidade *erga omnes* de condicionantes ambientalmente relevantes, potencializando ações em defesa do ambiente.

Vale frisar que a dimensão organizacional, notadamente, no que se refere à atuação descentralizada dos serviços registrais no Brasil e em Portugal, que facilita o acesso à informação ambiental de relevância imobiliária, somada à segurança jurídica que envolve o arquivamento de documentos e títulos nas serventias de imóveis ou prediais, certamente creditam o sistema registral público imobiliário como importante meio de promover a tutela ambiental.

No que concerne à *dimensão normativa* esta está amparada nas normas jurídicas (regras e princípios) que dão suporte ao sistema registral público. Sendo elas

²⁰⁷ “O acesso à informação ambiental constitui componente essencial do exercício pelo da democracia participativa ecológica e, portanto, além de um dos pilares da democracia do princípio da participação pública, assume também a condição de direito fundamental, que ademais de assegurado em caráter geral pelo art. 5º, XIV da CF/88, apresenta uma dimensão particularmente relevante na esfera da proteção ambiental. [...]. Com efeito somente o cidadão devidamente informado e consciente da realidade e da problemática ambiental é capaz de atuar de forma qualificada no processo político, ensejando a autonomia e autodeterminação da sua condição político-participativa. **O acesso à informação está diretamente relacionado a própria esfera de liberdade do indivíduo. Especialmente num mundo como o de hoje, onde a informação circula de forma desordenada e complexa**, somente o acesso à informação possibilitará ao indivíduo e à coletividade como um todo (as entidades ambientalistas, movimentos populares etc.) tomarem partido no jogo político ambiental”. (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014c, p. 134).

²⁰⁸ Segundo Luciano Lopes Passarelli (2010, p. 209), “[...] não se pode olvidar que um dos princípios informadores do direito ambiental é o ‘direito à informação’. Esse direito, segundo penso, também informa o direito registral-imobiliário, destinado que é a dar a conhecer à coletividade o *status juris* da propriedade imobiliária. Ademais, nos dias atuais, um dos maiores reclamos para o aperfeiçoamento do sistema registral imobiliário brasileiro é justamente a adoção do ‘princípio da concentração’, que postula que todas as circunstâncias que tenham reflexo sobre o imóvel, os titulares de direitos e os próprios direitos constantes da matrícula sejam publicizados, em ordem a garantir a eficácia da informação constante do registro. É que a publicidade eficaz, segundo penso, é direito difuso da coletividade, daí por que já é hora de superação dos velhos paradigmas hermenêuticos restritivos dos atos e negócios jurídicos passíveis de registro. Claro, como ficou consignado, desde que tais atos e negócios tenham reflexos sobre o imóvel, os titulares de direitos ou os próprios direitos, o que o registrador, profissional do direito que é, saberá ou deverá saber discernir.”.

ligadas ao Direito Registral, bem como as normas e princípios do Direito Ambiental, ramo este que apresenta uma das maiores possibilidades de transversalidade no Direito.

A dimensão normativa mostra-se fortemente vinculada às regras e princípios de Direito Registral e Ambiental que sustentam esses dois ramos do Direito. As possibilidades legais dos registros/averbações ambientais encontram referências na doutrina e jurisprudência, que apontam ser exemplificativo o rol dos artigos 167, II, e 246 da LRP. Desse modo, há possibilidade legal, observado o princípio da segurança jurídica, para que sejam realizadas averbações de cujo ambiental nas matrículas dos imóveis, garantindo assim a devida e necessária informação e reforçando a segurança jurídica.

A dimensão normativa da tutela registral ambiental, assim, mostra-se apta a garantir, através de regras e princípios, a efetiva proteção do meio ambiente, visto que além das normas regras aplicam-se ao caso as normas princípios, tanto de Direito Registral quanto de Direito Ambiental conexas, num constante exercício de diálogo e transversalidade.

Por sua vez, a *dimensão profissional* guarda íntima relação com a dimensão organizacional, já que ambas estão relacionadas com o perfeito funcionamento dos serviços registrais. Ocorre que a dimensão profissional está mais diretamente ligada à preparação funcional dos registradores e prepostos, por meio do constante aprimoramento profissional para atuar com as questões ambientais registrais.

No caso particular do Brasil, a Constituição de 1988, em seu art. 236, determinou o exercício, em caráter privado, dos serviços notariais e de registros, por meio de delegação do Poder Público. Desde então, o sistema vem se adequando, evoluindo e buscando aperfeiçoamento utilizando-se do investimento humano de profissionais cada vez mais dedicados e capacitados a instrumentalizar o sistema registral público, em todas as suas atribuições, o que garante ao meio ambiente maior segurança jurídica nos atos registrados, como já foi dito anteriormente.

Marcelo Augusto Santana de Melo (2010, p. 31), ao tratar da estrutura do Registro de Imóveis em favor do meio ambiente, faz menção a essa dimensão profissional, nos seguintes termos,

[...] d) **O Registro de Imóveis oferece serviços feitos por profissionais de alta qualificação técnica após aprovação em concurso de prova e títulos** (art. 3º da Lei 8935/94).

Os registradores imobiliários são profissionais do direito aprovados em concurso de prova e de títulos, o que, somado à experiência e trabalho dos institutos de estudo, legitima-os para trabalhar não somente com relação ao direito de propriedade, mas também às respectivas limitações ambientais.

A busca constante pelo aprimoramento profissional faz com que a dimensão profissional do sistema registral brasileiro esteja apta a garantir a necessária segurança e publicidade às condicionantes ambientais, levadas a registro *lato sensu*, nas diversas serventias dispensas por todo o país.

Assim, em relação às dimensões apresentadas e, por tudo mais que foi apresentado, percebe-se que o sistema registral apresenta condições estruturais, organizacionais, normativas, pessoais e profissionais que justifiquem a utilização deste sistema para a proteção do ambiente, não restando dúvida a respeito da segurança e credibilidade desse serviço público, sendo indispensável que toda essa estrutura seja colocada à disposição da proteção do meio ambiente.

Cabe, ainda, destacar as importantes e precisas palavras de José Renato Nalini (2010, p. 104) que, ao concluir um estudo sobre a função ambiental do Registro de Imóveis, afirma:

Não há conclusão, senão reinício.

Algo já se fez para tornar o Registro de Imóveis um instrumento eficiente e eficaz de tutela ambiental; muito ainda pode ser feito. Há um longo e árduo caminho a trilhar; é urgente se reinicie a jornada.

O texto constitucional permite multiplicação das estratégias de proteção da natureza. O incessante labor jurisprudencial abre perspectivas e estimula a saudável ousadia dos profissionais do direito. **O Registrador Imobiliário é um dos mais categorizados intérpretes do ordenamento.** A complexidade e diversidade das questões a ele diuturnamente submetidas propicia o desenvolvimento de mente atilada, percuciente e imaginativa.

Alguns dos mais destacados registradores já se mostraram empenhados em abraçar a causa ecológica: produziram doutrina e elaboraram proposta prática exequíveis. Precisam continuar a investir na produção de ideias novas e submeter ao campo da prova dos debates acadêmicos os alvites e as utopias. Superada essa fase, insistir na adoção de vias administrativas, a cargo das corregedorias permanentes e gerais ou mesmo oferecer alternativas ao Parlamento. (Grifos nossos).

Amparado em tudo que já foi dito, a *tese da proteção ambiental por meio do sistema registral imobiliário*, no *plano acadêmico*, por si só se sustenta ao se observar os direitos fundamentais envolvidos neste *mister*, com destaque ao *princípio da*

*dignidade da pessoa humana*²⁰⁹, o *princípio do in dubio pró natureza*²¹⁰, *princípio do nível elevado de proteção ambiental*²¹¹ dentre outros.

Entretanto, pôde-se observar no decorrer deste tópico que a tese, aqui defendida, encontra também forte amparo na doutrina e na jurisprudência brasileira e internacional, mais balizada sobre o assunto, uma vez que, grande parte destes doutrinadores, são operadores do Direito, que, em sua rotina de trabalho, lidam com o Registro Imobiliário, e veem nesta transversalidade entre Direito Registral e Direito Ambiental, por meio do ingresso no fôlio real de condicionantes, implicações e limitações ambientais, uma importante ferramenta de defesa das questões ambientais, ou seja, *há operabilidade também prática às averbações ambientais*.

5.2 IMPLICAÇÕES SOCIAIS, POLÍTICAS, JURÍDICAS, ECONÔMICAS, AMBIENTAIS E FISCAIS DAS AVERBAÇÕES AMBIENTAIS NO SERVIÇO REGISTRAL IMOBILIÁRIO

A proteção do ambiente deve envolver as diversas áreas, recebendo, o Direito, papel de destaque, neste contexto, pois as ações desenvolvidas nesta área do conhecimento ganham repercussão em diversos setores da sociedade.

²⁰⁹ “O conteúdo conceitual e normativo do princípio da dignidade da pessoa humana está intrinsecamente relacionado (onde o ser humano vive, mora, trabalha, estuda, pratica lazer, bem como o que ele come, veste etc.) A vida e a saúde humanas (ou como se refere o *caput* do artigo 225 da CF/88, conjugando tais valores, a sadia qualidade de vida) só são possíveis, dentro dos padrões mínimos exigidos constitucionalmente para o desenvolvimento pleno da existência humana, num ambiente natural onde haja qualidade ambiental da água que se bebe, dos alimentos que se comem, do solo onde se planta, do ar onde se respira, da paisagem que se vê, do patrimônio histórico e cultural que se contempla, do som que se escuta, entre outras manifestações da dimensão ambiental.” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014c, p. 48).

²¹⁰ Para Paulo de Bessa Antunes (2015, p. 47), “A jurisprudência nacional está incorporando uma variável do princípio da precaução que tem sido denominada como princípio do ‘*in dubio pro ambiente*’ ou ‘*in dubio pro natura*’. A influência do princípio penal do ‘*in dubio pro reo*’ é indisfarçável. (ANTUNES, 2015, p. 47).

Por sua vez, Maria Alexandra de Souza Aragão (2002a, p. 19), ao tratar do princípio *in dubio pro ambiente*, diz que “[...] na dúvida sobre a perigosidade de uma certa atividade para o ambiente, decide-se a favor do ambiente e contra o potencial poluidor, isto é, o ônus da prova da inocuidade de uma acção em relação ao ambiente é transferido do Estado ou do potencial poluído para o potencial poluidor.”.

²¹¹ “O princípio do nível de elevado de proteção ecológica é um princípio tipicamente hierarquizador que vale para o direito ecológico como vale para todos os domínios em que a eminência da proteção de bens jurídicos emergentes reclame a prevalência destes sobre outros bens jurídicos clássicos conflitantes. Estamos a pensar em bens jurídicos novos que surgem em virtude de avanços do conhecimento científico e/ou domínio da técnica ou ainda de um conjunto de circunstâncias que vem pôr em causa valores que até à data era impensável que pudessem ser alterados pela mão do homem. [...]”. (ARAGÃO, 2006, p. 150).

O ingresso das diversas condicionantes ambientais no Registro Imobiliário ou Predial tem ou pode vir a ter reflexos e implicações em vários setores, dentre eles o social, o político, o jurídico, o econômico, o ambiental, o fiscal e outros. Cabe ressaltar que tais implicações, na maioria das vezes, têm origens comuns relacionadas às facilidades decorrentes da concentração das informações ambientais, postas no fólio real, ao permitir o rápido acesso a tais informações ambientais.

Francisco de Asís Palacios Criado (2010) lembra múltiplos fatores de índole prática que exigem maior proteção e informação meio ambiental no tráfego jurídico imobiliário e social, dentre eles cabe reforçar: *a)* o extraordinário crescimento demográfico em determinados lugares do planeta, em condições infra-humanas; *b)* necessidade de prevenção de acidentes decorrentes de catástrofes naturais associadas, em especial às que atingem as áreas de ocupação irregulares; *c)* intensificação da competição, com maior aumento de gases e toxinas, acarretando danos ao ar e ao solo; *d)* aumento das patologias ambientais, em face do aumento do nível de vida de poucos em detrimento da qualidade de vida de muitos; *e)* mudança moral, que possa implicar irresponsabilidade e falta de compromisso com temas ambientais; *f)* aumento do número de propriedades sujeitas a limitações ambientais; *g)* esgotamento sobretudo nas grandes cidades em especial do solo; *h)* ausência de informação meio ambiental acerca do tráfego jurídico imobiliário e societário; *i)* ausência da cultura do território, ou seja, a terra tem memória, história, o que inclui as passagens humanas sobre o território; *j)* necessidade de maior educação ambiental; *l)* as conclusões e recomendações de diferentes eventos²¹² apontam na necessidade de se utilizar os instrumentos postos pelo sistema registral para melhorar não apenas a cultura registral, mas também a cultura do território dentre outros.

Esses e outros fatores de índole práticas, apontados acima, causam significativas implicações sociais, políticas, jurídicas, econômicas, ambientais e fiscais, razão pela qual é chegada a hora de se analisar quais as implicações do uso

²¹² “I Congresso Nacional de Vias Pecuárias em Madrid (Espanha); O Congresso Internacional de Direito Registral ocorrido em Fortaleza (Brasil), organizado pelo CINDER; o Congresso Nacional de Registradores na Espanha (Granada); os Seminários VI, VII e VIII que versaram , respectivamente sobre ‘Os Princípios Organizadores do Escritório Registral do século XXI’, Antigua (Guatemala), ‘A Função Registral na Luta Contra a Informalidade’ e ‘Formas de Propriedade e seu Registro: Terras Indígnas e Recursos e Recursos Naturais’ acontecidos em Santa Cruz de La Sierra (Bolívia), em outubro de 2007 e junho de 2008, organizados na América Latina conjuntamente com a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID) e o Colégio de Registradores da Espanha.” (CRIADO, 2010, p. 119).

desses serviços registrais imobiliários e predial, como ferramenta de proteção do ambiente.

5.2.1 Implicações sociais

A viabilidade teórica e prática da utilização da estrutura dos registros públicos no Brasil e em Portugal, como ferramenta de proteção do ambiente, vem sendo estudada durante todo o trabalho, podendo até o momento se verificar que, em termos sociais, referido ingresso pode representar significativas vantagens, especialmente, ligadas à facilidade de acesso na obtenção de informações ambientais.

O estabelecimento de critérios para a maior proteção e informação sobre o meio ambiente relacionado ao tráfego imobiliário é de fundamental importância, tendo em vista que o mau uso do ambiente tem implicações sociais diretas sobre a população.

Na atualidade, o crescimento desordenado das cidades, o uso irregular do solo, a implantação irregular de assentamentos urbanos e rurais, a destinação inadequada de resíduos sólidos, líquidos e gasosos, a não observância de limitações ao direito de construir, o desrespeito à legislação de proteção ambiental, a ausência de fiscalização por parte do poder público, causam graves problemas ambientais, com reflexos diretos sobre a vida em sociedade.

Tais problemas, direta ou indiretamente, estão ligados ou podem ser conectados com o Registro Imobiliário ou Predial, visto que todos os fatos jurídicos relacionados à propriedade imobiliária possuem vínculo com o solo, razão pela qual se deve estabelecer essa necessária conexão entre meio ambiente e Registro Imobiliário ou Predial, conexão essa que tem plena capacidade de criar uma grande ferramenta de proteção do ambiente, ao permitir a rápida, fácil e correta identificação entre sujeitos e objetos ligados ao fôlio real.

A utilização do sistema registral, por meio do uso das Serventias Imobiliárias ou Conservatórias Prediais na proteção do meio ambiente, tem implicações sociais diversas, dentre elas podem ser citadas: *a)* adequação fundiária dos espaços urbano e rural; *b)* melhoria nas condições sanitárias das cidades; *c)* melhoria reflexa na saúde em razão da adequação do espaço urbano e rural; *d)* melhoria geral na qualidade de vida da população local.

A adequação fundiária dos espaços urbanos e rurais é uma das características mais marcantes do benefício das averbações ambientais, pois por meio do Registro Imobiliário, o Poder Público e a sociedade civil poderá ter a dimensão real da estrutura das cidades. Não se pode negar que a Tábula Registral representa um importante e seguro banco de dados acerca da realidade dos imóveis de determinada localidade.

Assim, o ingresso das averbações ambientais, ou seja, o ingresso no fólio real de todas as condicionantes, implicações e limitações, em termos de meio ambiente, permitirá que a Administração Pública possa efetuar a devida e regular organização do espaço urbano e rural.

Ao ter ciência de que determinada área possui certas restrições, o Poder Público poderá se diligenciar a reorganizar o espaço urbano, garantindo a distribuição de setores e atividades dentro de seu território. Como exemplo, pode-se verificar a possibilidade da Administração Pública deixar de conceder licença ambiental para uma indústria poluidora em um imóvel que possui mananciais de importância para o consumo humano, ou mesmo em um imóvel que já apresenta significativo índice de contaminação, que pode ser agravado com a instalação de mais um empreendimento naquela localidade.

Outro exemplo poderia ser a vedação de instalação de um conjunto habitacional ou loteamento em imóvel, com alto índice de contaminação de solo, dentre outros casos. Tais dados deverão, portanto, estar inscritos nas matrículas dos imóveis para que o Oficial Registrador possa, quando da qualificação registral, verificar as condicionantes, implicações e limitações ambientais impostas sobre o imóvel e, assim, alertar as partes interessadas, o Poder Público e a sociedade, sobre os entraves ambientais existentes, garantindo, dessa forma, o fortalecimento de espaços urbanos e rurais cada vez mais sustentáveis.

A melhoria nas condições sanitárias das cidades é outra implicação social importante das averbações ambientais, vez que o adequado ordenamento do solo, por meio do zoneamento de áreas nas cidades, permite que se evite o crescimento desordenado de favelas e núcleos urbanos sem os equipamentos públicos necessários ao estabelecimento de padrões mínimos de qualidade de vida.

Sendo assim, contribui-se para a qualidade sanitária das cidades ou, em outros termos, evitar que determinado imóvel ou área seja objeto de negociação, em

desconformidade com o plano de zoneamento do município, inscrito no Registro Imobiliário evitará que se coloque em risco a sanidade ambiental de determinada área.

Outra implicação social diretamente relacionada às averbações ambientais diz respeito à *melhoria reflexa na saúde em razão da adequação do espaço urbano e rural*, pois a gradativa adequação do espaço urbano e rural, em termos de organização, estrutura e localização adequada dos equipamentos públicos (vias públicas, áreas de lazer etc), da estrutura de água e saneamento, da adequação em termos de poluição sonora e visual das cidades, dentre outras condicionantes ambientais, diretamente, ligadas aos imóveis, podem influenciar na melhoria da saúde da população local.

A somatória desses vários aspectos, ligados às implicações sociais, no tocante à organização do espaço urbano e rural, acabam por refletir, diretamente, sobre a *melhoria geral da qualidade de vida da população*, devido ao fato de que toda a sociedade e o Poder Público encontrarão, de forma ordenada, organizada e segura, as informações ambientais relacionadas a determinado imóvel.

A maior facilidade de acesso e visibilidade das questões ambientais, promovidas pelo ingresso de condicionantes, relacionadas ao meio ambiente no Registro Imobiliário ou Predial, vem ao encontro de importantes convenções e tratados ambientais.

No âmbito Europeu, chama atenção a Convenção de Aarhus. Já em termos de América Latina e Caribe, nos últimos anos, a CEPAL - Comissão Econômica para América Latina e Caribe, vem realizando diversos encontros voltados a formatar um Acordo a respeito do Princípio 10 da Declaração do Rio, intitulado de *Acordo Regional sobre o Acesso à Informação, Participação e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais*, tais acordos e convenções têm por princípio facilitar a informação e participação na tomada de decisões em matéria do ambiente.

A Convenção de Aarhus, em seu artigo 1º, deixa claro que seu objetivo é o de garantir às presentes e futuras gerações a convivência em um ambiente propício à saúde e ao bem-estar, sendo fundamental para isto que os governos, garantam à sociedade, em geral, o direito de acesso à informação e à justiça em termos de ambiente.

Para tanto, a Convenção traça diretrizes tendentes a facilitar o acesso da população a informações do ambiente, estabelecendo prazos para a disponibilização

de tais informações, estipulação de regras para a ampla publicidade, com o intuito de garantir a maior participação social.

Por sua vez, o *Acordo Regional sobre o Acesso à Informação, Participação e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais da CEPAL* - Comissão Econômica para América Latina e Caribe, vem sendo objeto de tratativas, tendo sido realizada de 09 a 12 de agosto de 2016, em Santo Domingo, na República Dominicana a *Quarta Reunião do Comitê de Negociações do Princípio 10*²¹³, que busca avançar nas negociações dos aspectos substantivos do acordo regional, tendo como base a versão das propostas apresentadas nas reuniões anteriores²¹⁴.

Tanto a Convenção de Aarhus, como o Acordo da Comissão Econômica da América Latina e Caribe sobre acesso à informação e participação em políticas do ambiente, de uma forma geral, privilegiam ferramentas que possam viabilizar ao máximo as informações ambientais. Nesse sentido, trazer para as serventias registras e para as conservatórias as informações relevantes do ponto de vista ambiental, quando ligadas à determinada propriedade, pode significar um grande avanço em termos de facilitação e simplificação do acesso da população local e de toda a sociedade.

Como anteriormente mencionado, as serventias registras imobiliárias no Brasil, bem como as conservatórias em Portugal, possuem uma rede amplamente distribuída pelos respectivos países, de modo a proporcionar o fácil e rápido acesso a qualquer informação ambiental constante do fôlio real. Essa ferramenta não pode ser ignorada pelo Direito, sob pena de se fechar os olhos a um dos mecanismos mais eficientes de proteção ambiental.

O rápido e pronto acesso à informação ambiental pode refletir na maior participação e formação de cidadãos cada vez mais participativos em termos de políticas públicas do ambiente. Sobre a cidadania ambiental, Solange Teles da Silva, (2010, p. 383), que defende o conceito de uma cidadania ambiental planetária, afirma que

²¹³ Para maiores informações sobre a Quarta Reunião do Comitê de Negociações do Princípio 10, veja o site oficial do evento, disponível em: <<http://negociacionp10.cepal.org/4/es>>. Acesso em: 31 de out. 2016.

²¹⁴ A Quinta Reunião do Comitê de Negociações do Princípio 10 está agendada para os dias 22 a 25 de novembro de 2016, e será sediada em Santiago, no Chile.

Pensar uma verdadeira comunidade de cidadãos, uma cidadania ampliada, ativa e plural, em uma cidadania cosmopolita não é uma utopia. É necessário iniciar essa caminhada e para tanto **o direito à informação e a participação tanto na esfera nacional como na internacional podem auxiliar a adoção de um compromisso de todos em prol da sustentabilidade, da paz e da justiça social.** (Grifos nossos).

O Estado de democracia ambiental conclama a todos a união de esforços voltados a buscar a constante atualização de normas e procedimentos do Estado, com vistas ao contínuo aprimoramento das instituições e ferramentas de consulta e fiscalização do ambiente, que permita o rápido e fácil acesso às condicionantes, implicações e limitações ambientais das propriedades urbanas e rurais.

Somente por meio do aprimoramento da máquina estatal, com vistas a propiciar, à população, ferramentas aptas e adequadas de acesso à informação ambiental, aqui inseridas as averbações ambientais que, como demonstrado durante o texto, tem a aptidão de reunir e disponibilizar de forma concentrada, rápida e segura, as informações ambientais de relevância para a propriedade imobiliária é que se conseguirá formar cidadãos mais educados, informados e participativos sob o ponto de vista ambiental.

A construção desse Estado de democracia ambiental é lembrada por José Rubens Morato Leite e Patryck de Araújo Ayala (2004, p. 44) ao afirmarem que “[...] só se conseguirão realizar as tarefas essenciais e prioritárias quando o Estado tiver a seu lado, nessa missão, a coletividade educada, informada e participativa”, ou seja, a dinâmica ambiental demanda a convergência de ações de diversos atores – Estado e sociedade em geral – se por um lado, Estado tem o dever de disponibilizar ferramentas de acesso às informações ambientais, por outro, o cidadão deve manter-se atualizado e participativo.

Mais uma vez, vê-se a importância da informação a serviço do meio ambiente, sendo certo que a adoção de ferramentas tendentes a promover a aproximação e concentração de informações nos locais onde os danos ou eventos são causados permite maior controle e fiscalização por parte da população diretamente atingida, tendo, como resultado lógico, maior possibilidade de prevenção ou até reparação dos danos, o que reflete na melhoria da qualidade de vida.

Dessa forma, as implicações sociais relacionadas à concentração de informações ambientais relativas aos imóveis nas serventias imobiliárias ou

conservatórias, têm como ponto positivo a possibilidade de potencializar as ações em prol do ambiente.

5.2.2 Implicações políticas

A utilização do sistema registral por meio do uso das Serventias Imobiliárias ou Conservatórias Prediais, na proteção do meio ambiente, tem implicações políticas diversas, dentre elas podem ser citadas: *a)* o fomento as políticas públicas de regularização de fundiária; *b)* o fomento a democracia ambiental; *c)* incentivo às políticas públicas de educação ambiental; *d)* o descongestionamento dos órgãos públicos estatais; dentre outras.

A primeira implicação política levada à análise, neste tópico, guarda íntima relação com as implicações sociais, em razão do fato de o *fomento às políticas públicas de regularização fundiária* estar, diretamente, atreladas às questões anteriormente discutidas em termos de adequação dos espaços urbanos e rurais.

Nesse sentido, destacam-se sobremaneira as possibilidades de ampliação das informações, ambientalmente relevantes, por partes do sistema registral público. A visibilidade desse serviço é muito superior, ao se aproximar diretamente do interessado local.

Ao trazer a condicionante ambiental para o Registro de Imóveis ou Predial, da localidade do imóvel, desloca-se todo o aparato protetivo, concentrando a informação onde, efetivamente, pode-se atuar de modo preventivo ou repressivo sobre um potencial dano ambiental.

Marcelo Augusto Santana de Melo (2010), ao tratar das funções do Registro de Imóveis, lembra que ele, além da função de guardião do direito de propriedade, tem importância em termos de garantia da função social da propriedade, isso porque a concentração das informações e o fato de ser órgão consultivo relacionado à propriedade faz com que o Registro Imobiliário tenha, inclusive, função atípica de fiscalizador de tributos, dentre outras.

Assim, pode-se verificar que o Registro Imobiliário ou Predial comporta funções típicas e atípicas, sendo a proteção ambiental uma importante função atípica que pode e deve ser incentivada como forma de garantir melhoria na qualidade de vida.

O *fomento à democracia ambiental* está relacionado, em primeiro lugar, ao fato de aproximar a discussão sobre o ambiente da população local e, em segundo momento, pelo fato de, por si só, representar mais um canal de informação sobre o ambiente.

A maior visibilidade das questões ambientais quando levadas a registro e/ou averbação no fôlio real, garante que mais pessoas tenham acesso às informações relevantes do ambiente. Essa aproximação permite, por meio da facilidade de acesso, a ampliação das discussões de relevância ambiental.

Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer (2014c, p. 118), ao tratarem da participação pública em material ambiental, ressaltam que

[...] a criação e o aprimoramento de mecanismos capazes de propiciar a participação pública no âmbito da atuação dos três poderes republicanos asseguram maior controle sobre as atividades públicas. Isso por certo, ganha especial relevância em questões que envolvam direitos fundamentais como é o caso da proteção ambiental. Para reforçar a importância da participação pública na temática, destaca-se a *natureza de interesse público primário* que permeia a questão ecológica, por força especialmente da natureza *difusa* do bem jurídico ambiental, [...]. (Destaque do original).

A ampliação da democracia ambiental, promovida pela averbação ambiental, está relacionada ao fato de se permitir maior participação dessa população na formulação de políticas públicas de meio ambiente, ampliando os canais de discussão, ao possibilitar a conjugação do direito à informação, com o direito à participação na tomada de decisões relativas ao meio ambiente.

O *incentivo às políticas públicas de educação ambiental*²¹⁵ pode ser notado pela aproximação dos assuntos de interesse local relacionados ao ambiente. O amplo e fácil acesso às informações locais ambientais, constantes do Registro Imobiliário ou Predial, permitirá que o Poder Público e a sociedade possam promover ações de educação ambiental, incentivando práticas de proteção e recuperação do meio ambiente.

²¹⁵ No Brasil, a Lei Ordinária n.º 9795, de 27 de abril de 1999, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências, visa regulamentar o processo de educação ambiental em todos os níveis. Assim, citam-se: “Art. 1º Entendem-se por educação ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade” e “Art. 2º A educação ambiental é um componente essencial e permanente da educação nacional, devendo estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não-formal”. (Grifos nossos).

Ao abordarem a educação ambiental, Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer (2014c, p. 156) mostram que

A educação ambiental também apresenta relação direta com o princípio da participação pública em matéria ambiental, bem como com os elementos-chave que conformam tal conceito (participação na tomada de decisão, acesso à informação e acesso à justiça). O constituinte brasileiro, ciente da sua importância incluiu norma específica sobre o tema no art. 225, § 1º, VI, da CF/88, a qual estabelece o dever estatal de 'promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente'. Trata-se a educação ambiental, em verdade, de um mecanismo basilar para dar efetividade social ao direito fundamental ao ambiente, já que só com a consciência político-ambiental ampliada no espectro comunitário é que a proteção ambiental tomará a forma desejada pelo constituinte. Também é uma forma de assegurar autonomia e proporcionar a tomada de consciência aos indivíduos e aos grupos da sociedade civil organizada para agirem no plano político. [...]. (Grifos nossos).

Outra importante implicação política das averbações ambientais levados ao ingresso no Registro Imobiliário ou Predial é o *descongestionamento dos órgãos públicos estatais*, que poderão se ocupar de outras funções, visto que a estrutural Estatal adequada a armazenar/noticiar/informar sobre as variantes ambientais, passaria a ser o Registro Imobiliário.

Em outros termos, a simples utilização dos serviços registrais imobiliários poderá representar significativa economia aos cofres públicos, que poderão utilizar recursos e servidores, antes designados, para o fim de guarda e divulgação de informações ambientais para outras atividades de interesse do Estado.

Cabe reforçar ainda que, no Brasil, a atividade registral imobiliária é exercida em caráter privado, o que transferirá ao particular – delegatário do serviço – a despesa pela organização, manutenção e disponibilização da informação aos usuários dos serviços, mediante à devida contrapartida financeira, por parte destes usuários.

Assim, em termos de redução de custos para o Estado, a utilização do sistema registral poderá representar a diminuição de custos operacionais com a guarda e distribuição de informações ambientais que pode ser fornecida de maneira mais adequada, eficiente e segura, pelas serventias ou conservatórias distribuídas no território brasileiro e português.

5.2.3 Implicações jurídicas

As implicações jurídicas relacionadas às averbações ambientais estão relacionadas: a) ao aumento da segurança jurídica das informações ambientais; b) a inibição de ilícitos ambientais; c) ao fomento da justiça ambiental; d) a desburocratização do acesso à informação ambiental.

A averbação ambiental para ingresso no Registro Imobiliário ou Predial deverá ser submetida à qualificação registral²¹⁶, momento em que serão analisados os requisitos do título levado a registro/averbação, com o fim de se garantir a devida segurança jurídica ao ato. Assim, haverá, gradativamente, *o aumento da segurança jurídica das informações ambientais*, visto que todo título será objeto de análise por parte do oficial de registros públicos, buscando manter, dessa forma, a integridade do sistema de registros e garantir a segurança jurídica e oponibilidade *erga omnes*, principais vetores da atividade registral.

Por sua vez, o aumento da segurança jurídica, em decorrência da qualificação registral e das demais regras atinentes ao sistema registral²¹⁷, levarão à *inibição de ilícitos ambientais*, pois haverá maior fiscalização e controle por parte da própria serventia, do Poder Público e da sociedade em geral.

A unificação e concentração²¹⁸ da informação ambiental, por meio das averbações ambientais, será uma poderosa ferramenta para auxiliar na inibição de ilícitos ambientais, pois, facilmente, poderá localizar e identificar os sujeitos responsáveis e o objeto²¹⁹ a ser protegido, garantindo-se não apenas ações reparadoras, mas, principalmente, ações de prevenção ao ilícito ambiental.

²¹⁶ A qualificação registral pressupõe a análise formal intrínseca e extrínseca dos títulos levados a registros, pelo registrador.

²¹⁷ Dentre as quais, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade, a eficiência, a prioridade, a unitariedade, a concentração, a especialidade, a continuidade ou trato sucessivo, dentre outras. Embora já tenham sido objeto de estudo anterior, alguns dos princípios poderão ser novamente revisitados, em razão da importância para a compreensão do estudo.

²¹⁸ A concentração aqui referida diz respeito ao princípio da concentração registral que ressalta a necessidade de se trazerem para o fôlio real todas as informações de importância para registro. Nesse ponto, chama atenção a necessidade de averbação das condicionantes ambientais para que se tenha o real conhecimento da história ambiental de determinada propriedade.

²¹⁹ A identificação de sujeitos e objetos relacionados ao fôlio real está diretamente ligada ao princípio da especialidade subjetiva e objetiva, respectivamente. De acordo com Rahj Al Dahbir (2013), a especialidade objetiva diz respeito ao imóvel, e sua descrição nos moldes do artigo 176, § 1º, II da LRP, ao passo que a especialidade subjetiva está diz respeito aos nomes dos proprietários e detentores dos direitos reais registrados. (DAHİR, Rahj Al. *Prática do Registro de Imóveis, de Títulos e Documentos e Civil da Pessoa Jurídica*. Santa Cruz da Conceição: Vale do Mogi. 2013.)

O sistema registral público, assim, passa a funcionar como verdadeiro auxiliar da justiça, em prol da tutela do ambiente, executando importante função socioambiental voltado à promoção da qualidade de vida.

Do mesmo modo, o *fomento à justiça ambiental* ocorre quando se observa a conjugação da maior disponibilização de informações, que estarão disponíveis mais próximas dos usuários. Com a concentração/unificação dessas informações na serventia registral da localidade dos imóveis, a sociedade, desse modo, passará a ter uma informação completa, ágil, segura e de fácil acesso sobre a realidade fática dos imóveis localizados nas circunscrições de determinado Registro Imobiliário ou Predial, facilitando o acesso à justiça ambiental, seja preventiva ou repressiva.

Assim, o Poder público, Organizações Não Governamentais (ONG's), o Ministério Público e demais membros da sociedade civil poderão contar com mais esse serviço, em prol da proteção ambiental.

Por fim, mas não menos fundamental, é a implicação relacionada à *desburocratização do acesso à informação ambiental* pela concentração e facilidade de acesso da população local. Muito já foi dito sobre a ampla distribuição dos serviços registrares imobiliários e predial, o aproveitamento dessa estrutura vem a somar, em termos de preservação do ambiente.

Ao aprofundar a discussão a respeito da desburocratização, verifica-se, nesse momento, a necessidade de um olhar neutro e, ao mesmo tempo, voltado à proteção do ambiente, despido de preconceitos em relação à atividade registral. O senso comum, algumas vezes, atribui ao setor registral o caráter burocrático. Cabe, contudo, frisar que a “burocracia”, muitas vezes, está a serviço da segurança jurídica, sendo elemento necessário ao seguro trânsito de bens, valores e serviços.

Entretanto, quando se analisa a questão do ingresso de condicionantes ambientais, por meio das averbações ambientais, deve-se verificar que o sistema registral tem muito a oferecer em termos de proteção do ambiente.

A estrutura já consolidada do sistema registral, a segurança jurídica, a rapidez e qualidade das informações contidas nas matrículas, a ampla estrutura de serviços dispersas por todas as regiões dos países estudados, permite o fácil e rápido acesso garantindo, sobremaneira, a desburocratização da informação ambiental, sendo importante ferramenta de defesa do ambiente. Este ingresso representa, na verdade,

uma simplificação na obtenção de informações ambientais ligadas à propriedade imobiliária.

Nesse sentido, o que num primeiro momento pode ser interpretado como aumento da burocracia, na verdade não o é, pois, a concentração da informação ambiental no Registro Imobiliário ou Predial associada a maior visibilidade e possibilidade de acesso por parte dos diretamente interessados, em verdade, passa a ser uma efetiva desburocratização.

5.2.4 Implicações econômicas

As implicações econômicas da utilização do sistema registral, na defesa do meio ambiente, apresentam como principais pontos: *a)* a redução de custos para a sociedade e, *b)* a desoneração do Estado.

A discussão a respeito das implicações econômicas das averbações ambientais, inevitavelmente, abre o diálogo acerca das formas de cobrança de emolumentos cartorários, visto que sobre tais averbações incidirão respectivas taxas.

No Brasil, encontra-se pacificado na doutrina²²⁰ e jurisprudência²²¹ que os emolumentos têm natureza jurídica tributária, na modalidade de taxas. Em recente

²²⁰ A doutrina nacional, em sua maioria, aponta a natureza jurídica tributária dos emolumentos, classificando-os como taxas de serviço.

²²¹ Conforme jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal – STF – os emolumentos têm natureza jurídica tributária, na modalidade de taxas de serviço. Veja: ADI 1378 MC, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 30/11/1995:

“E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CUSTAS JUDICIAIS E EMOLUMENTOS EXTRAJUDICIAIS - **NATUREZA TRIBUTÁRIA (TAXA)** - DESTINAÇÃO PARCIAL DOS RECURSOS ORIUNDOS DA ARRECADAÇÃO DESSES VALORES ÀS INSTITUIÇÕES PRIVADAS - INADMISSIBILIDADE - VINCULAÇÃO DESSES MESMOS RECURSOS AO CUSTEIO DE ATIVIDADES DIVERSAS DAQUELAS CUJO EXERCÍCIO JUSTIFICOU A INSTITUIÇÃO DAS ESPÉCIES TRIBUTÁRIAS EM REFERÊNCIA - DESCARACTERIZAÇÃO DA FUNÇÃO CONSTITUCIONAL DA TAXA - RELEVÂNCIA JURÍDICA DO PEDIDO - MEDIDA LIMINAR DEFERIDA. NATUREZA JURÍDICA DAS CUSTAS JUDICIAIS E DOS EMOLUMENTOS EXTRAJUDICIAIS. - **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que as custas judiciais e os emolumentos concernentes aos serviços notariais e registrais possuem natureza tributária, qualificando-se como taxas remuneratórias de serviços públicos**, sujeitando-se, em consequência, quer no que concerne à sua instituição e majoração, quer no que se refere à sua exigibilidade, ao regime jurídico-constitucional pertinente a essa especial modalidade de tributo vinculado, notadamente aos princípios fundamentais que proclamam, dentre outras, as garantias essenciais (a) da reserva de competência impositiva, (b) da legalidade, (c) da isonomia e (d) da anterioridade. Precedentes. Doutrina. SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS. - A atividade notarial e registral, ainda que executada no âmbito de serventias extrajudiciais não oficializadas, constitui, em decorrência de sua própria natureza, função revestida de estatalidade, sujeitando-se, por isso mesmo, a um regime estrito de direito público. A possibilidade constitucional de a execução dos serviços notariais e de registro ser efetivada, "em caráter privado, por delegação do poder público" (CF, art. 236), não descaracteriza a natureza essencialmente estatal

estudo, Reinaldo Velloso (2016) mostra dados do Banco Mundial que comprovam ser o Brasil um dos países que cobram os menores emolumentos do mundo:

A edição 2015 do Relatório Doing Business, **elaborado pelo Banco Mundial** e disponível para consulta em worldbank.org, apontou que no Brasil o custo percentual para formalização e registro da transação imobiliária, calculado sobre o valor da propriedade, é semelhante ao dos Estados Unidos e Noruega; sendo inferior ao do Reino Unido e Singapura, e equivalente a menos de metade do custo de países como Alemanha, Argentina, Austrália, França e Japão.

Seguem alguns percentuais: África do Sul 6,2%; Alemanha 6,7%; Argentina 6,6%; Austrália 5,2%; Áustria 4,6%; Bélgica 12,7%; **Brasil 2,5%**; Canadá 3,3%; Chile 1,2%; China 3,6%; Colômbia 2,0%; Dinamarca 0,6%; Espanha 6,1%; Estados Unidos 2,4%; Finlândia 4,0%; França, 6,1%; Hong Kong 7,7%; Índia 7,0%; Itália 4,4%; Japão 5,8%; México 5,1%; Holanda 6,1%; Nova Zelândia 0,1%; Noruega 2,5%; Paraguai 1,9%; Peru 3,3%; **Portugal 7,3%**; Reino Unido 4,6%; Rússia 0,1%; Singapura 2,8%; Suécia 4,3%; Suíça 0,3%; Uruguai 7,0%; e Venezuela 2,5%.

Nesse contexto, percebe-se que o valor despendido para formalização e registro da transação imobiliária em nosso país está entre os menores do mundo. (Grifos nossos).

Se, do ponto de vista econômico, o Brasil apresenta uma taxa média de 2,5%, Portugal, por outro lado, tem uma taxa média dentre as mais elevadas de 7,3%, em relação aos valores cobrados. Tais valores, entretanto, para as averbações ambientais, em um primeiro momento, não causam impacto, pois esses, em sua maioria, deverão ingressar nos Registros Imobiliários ou Prediais, muito provavelmente, como atos de averbação sem conteúdo econômico, sendo empregados valores fixos, em regra de baixo custo, para os usuários do serviço, ou mesmo utilizar outras regras que possam prever possibilidades de redução dos valores ante ao forte caráter social desta modalidade de registro, como se verá a seguir.

A esse respeito, cabe esclarecer que em relação à cobrança de emolumentos, no Brasil, a mesma pode ser efetuada de duas formas, a saber: 1) o documento a ser registrado expressa valor econômico, o que exige seu enquadramento dentre de faixas de valores, para que se possa calcular o valor dos emolumentos; e, 2) o

dessas atividades de índole administrativa. - As serventias extrajudiciais, instituídas pelo Poder Público para o desempenho de funções técnico-administrativas destinadas "a garantir a publicidade, a autenticidade, a segurança e a eficácia dos atos jurídicos" (Lei n. 8935/94, art. 1º), constituem órgãos públicos titularizados por agentes que se qualificam, na perspectiva das relações que mantêm com o Estado, como típicos servidores públicos. [...]". (BRASIL. STF. ADI 1378 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 30/11/1995, DJ 30-05-1997 PP-23175 EMENT VOL-01871-02 PP-00225).

documento não expressa valor econômico, sendo estabelecido um preço fixo para o registro/averbação, em geral são preços baixos, pois não se vislumbra atividade comercial/negocial visando lucro sobre o empreendimento ou atividade.

Cabe, contudo, esclarecer e, como dito no tópico anterior, faz-se necessário despir-se de preconceitos com a atividade notarial e registral, visto que, mesmo dentro dessa estrutura registral pública, são possíveis ações voltadas a garantir, em casos específicos, a redução de emolumentos, por isso a possibilidade de se advogar inclusive a em razão do interesse público e social envolvido, maneira de se reduzir o valor das averbações ambientais, sem, contudo, comprometer a viabilidade econômica e financeira das serventias e conservatórias de registros.

No Brasil, por exemplo, há diplomas legais que, ao reconhecer o interesse público e social de alguns programas e ações governamentais, estipulam “descontos” sobre valores de emolumentos, a exemplo da Lei n.º 11977 de 07 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida. Supostas dificuldades econômico-financeiras não podem ser óbices às averbações ambientais, pois há soluções legislativas que podem ser manuseadas para adequar os custos do serviço e garantir a necessária segurança jurídica das informações ambientais.

Analogicamente, acredita-se que, do mesmo modo, Portugal, que como visto acima, possui um índice de custo de registro superior ao Brasil, pode fazer uso da justificativa de interesse público e social ao buscar a adequação do valor das averbações ambientais às suas conservatórias prediais.

Nesse talante, *a redução de custos para a sociedade*, com as averbações ambientais, pode ser observada sob duas vertentes: 1) redução efetiva do custo financeiro, por evitar o registro e busca de certidões em diversos órgãos, como acontece na atualidade, agrupando tais documentos no Registro Imobiliário que, como visto acima, pode admitir a possibilidade de redução de custas, em razão da importância social das averbações ambientais; 2) redução de tempo em razão da concentração das informações ambientais em determinado Registro Imobiliário ou Predial, a população diretamente atingida terá maior facilidade de buscar as informações ambientais necessárias ao pronto atendimento das demandas que forem surgindo.

Desse modo, percebe-se que, com as averbações ambientais realizadas no sistema registral público imobiliário, poderá haver redução de custo em virtude de

registros múltiplos, redução de tempo, redução de despesas de deslocamento – passagens, hospedagens – em busca de informações, redução de gastos com busca em diversos departamentos e setores da Administração, pois a informação estará concentrada em um único local, próximo e de fácil acesso a todos.

Ademais, como anteriormente explicado, as averbações ambientais, na maioria dos casos, ingressaram como registros – *lato sensu* – sem conteúdo econômico, o que gerará taxas modestas para seu arquivamento, contribuindo, assim, como importante função social dos registros.

Não é demais lembrar que os diplomas legais que tratam da informação asseguram o acesso, mas não, obrigatoriamente, eximem o cidadão de custear os valores necessários às expedições de referidas certidões e ou documentos, ou seja, em qualquer órgão da Administração Pública o acesso à informação, caso gere alguma despesa para a Administração, deve ser custeado pelo interessado²²², do mesmo modo ocorrerá nos Registros Imobiliários, com as ressalvas acima que permitirão a redução de custos.

Ainda sobre a redução de custos para a sociedade, mesmo diante das facilidades de acesso que, conseqüentemente, geram redução de custos na obtenção de informações ambientais, há, ainda, a possibilidade de se pensar em tratamento diferenciado que permita até a isenção do pagamento para os reconhecidamente pobres, em razão do conteúdo ligado ao interesse público e social, como já

²²² Sobre o assunto, vale destacar a Lei n.º 12527/2011, que dispõe sobre o acesso à informação estabelecendo que o procedimento que gera a emissão de certidão, por parte do ente público, pode ser cobrado e custeado pelo requerente da informação, ressalvados os casos de hipossuficiência econômica. Veja:

“Art. 12. O serviço de busca e fornecimento da informação é gratuito, **salvo nas hipóteses de reprodução de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada, situação em que poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados.**

Parágrafo único. Estará isento de ressarcir os custos previstos no **caput** todo aquele cuja situação econômica não lhe permita fazê-lo sem prejuízo do sustento próprio ou da família, declarada nos termos da Lei n.º 7115, de 29 de agosto de 1983.

Art. 13. Quando se tratar de acesso à informação contida em documento cuja manipulação possa prejudicar sua integridade, deverá ser oferecida a consulta de cópia, com certificação de que esta confere com o original.

Parágrafo único. **Na impossibilidade de obtenção de cópias, o interessado poderá solicitar que, as suas expensas e sob supervisão de servidor público, a reprodução** seja feita por outro meio que não ponha em risco a conservação do documento original.”. (Grifos nossos).

mencionado acima. Notadamente esta gratuidade para os casos excepcionais reclama a organização de Fundos para o devido ressarcimento²²³.

A vertente relacionada à *desoneração do Estado* está, diretamente, vinculada a menor utilização da estrutura estatal. Com a instituição das averbações ambientais, de modo direto, nas serventias registrais imobiliárias ou prediais, haverá o deslocamento da tarefa de arquivamento, conservação e segurança destas informações que ficará, no caso do Brasil, sob a responsabilidade do particular delegatário do serviço público registral. Por sua vez, em Portugal haverá também maior concentração em apenas um departamento as Conservatórias Prediais, que são segmentos vocacionados a armazenar e fornecer informações sobre a realidade registral dos imóveis. Desse modo, em ambos os países poderá ser notada uma maior especialização dos serviços registrais imobiliários ou prediais para atender a questão ambiental de modo direto ligada à realidade dos imóveis, o que evitará a proliferação de diversos órgãos estatais com informações desconexas sobre os assuntos ambientais que envolvem determinado imóvel ou área.

No caso particular do Brasil, em razão da delegação do serviço público, com o exercício pelo particular, o benefício para o Estado mostra-se mais evidente, pois o Estado deixará de ter custos de manutenção, arquivamento, infraestrutura e de pessoal – com redução de funcionários públicos. Tais custos serão transferidos ao particular delegatário, que deverá organizar o serviço de modo a dar segurança, rapidez, eficiência e qualidade de atendimento aos usuários das demandas ambientais levadas ao Registro Imobiliário.

Em resumo, o ingresso das averbações ambientais nas serventias de Registro de Imóveis e nas Conservatórias Prediais garantirão ganhos em termos econômicos para a sociedade e para o Estado, uma vez que haverá redução geral dos custos como indicados acima.

5.2.5 Implicações ambientais

A conjugação de todas as implicações, anteriormente referidas de forma direta ou indireta, acaba por refletir nas implicações ambientais, sendo certo que estas são

²²³ Nesse sentido, é fundamental se estabelecer a criação de um Fundo de Compensação para ressarcir os gastos do Oficial de Registro de Imóveis pela prestação do serviço público, gratuito ou que recebeu desconto no valor.

o ponto principal da defesa das averbações ambientais, ou seja, não há razão maior para as averbações ambientais do que as múltiplas possibilidades de defesa do meio ambiente por meio do sistema registral público.

A utilização do sistema registral público, como ferramenta de proteção do ambiente, visa acima de tudo: a) garantir a proteção da flora, da fauna e dos ecossistemas; b) garantir a proteção da saúde humana e a sadia qualidade de vida.

As averbações ambientais, ao aumentarem a tutela do meio ambiente, conseguem de forma direta *garantir a proteção da flora, da fauna e dos ecossistemas*, por intermédio de mecanismos de maior controle e fiscalização que estarão disponíveis de forma ampla a todos os interessados. Nesses termos, pode-se citar, como exemplo, as possibilidades de averbações de áreas de preservação permanentes, ou áreas de reservas legais, que terão ampla publicidade por intermédio das matrículas imobiliárias, facilitando a identificação das áreas de imóveis que devem ser preservadas. Referidas áreas, indiscutivelmente, possuem significativo interesse ecológico, pois abrigam várias espécies da flora e da fauna, isso sem contar com a importância hidrológica para a manutenção de rios e lagos. Nesse sentido, João Paulo Rocha de Miranda (2010, p. 349) destaca que

Esta grande limitação da propriedade tem seu sentido e importância ecológica, uma vez que a Reserva Legal tem o intuito de preservar determinadas áreas de vegetação nativa necessárias ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas, [...].

O uso das averbações ambientais, como ferramenta de proteção do meio ambiente, a exemplo da averbação citada acima, é, certamente, uma importante maneira de garantir a biodiversidade no planeta. No capítulo seguinte serão apresentadas as novas perspectivas de proteção ambiental por meio das averbações ambientais, momento em que se poderá vislumbrar outras tantas possibilidades de tutela do ambiente, por intermédio dessa ferramenta de proteção que utiliza o sistema público registral imobiliário.

O meio ambiente, enquanto suporte para a vida, abrange a vida humana e não humana. Desse modo, garantir a qualidade de padrões ambientais, relacionados à salubridade do meio, é *garantir a proteção da saúde humana e a sadia qualidade de vida*. As averbações ambientais atuam de forma direta fomentando a segurança

ambiental, ao potencializar ações e medidas tendentes a garantir maior controle e fiscalização ambiental.

Medidas ambientalmente saudáveis, como o respeito aos limites sonoros, o atendimento aos padrões de qualidade da água, do ar, do solo é fundamental para a saúde humana. O aspecto ambiental está intimamente ligado à proteção da saúde humana, sendo as averbações ambientais importantes ferramentas para permitir maior controle e fiscalização da qualidade do solo, do ar, da água, da poluição visual dentre outras formas que serão analisadas, no próximo capítulo, com o fim de garantir sadia qualidade de vida.

As implicações relacionadas ao ambiente das averbações ambientais estão, em sua maioria, relacionadas às possibilidades de segurança jurídica, concentração das informações ambientais e possibilidade ampla de publicidade dessas informações para que a sociedade e o Poder Público possam utilizar a correta informação na identificação dos sujeitos e dos objetos envolvidos com a proteção do meio.

No capítulo seguinte, serão analisadas as novas perspectivas de proteção ambiental, por meio dessas averbações ambientais. Na ocasião, serão apresentadas possibilidades de ingresso no fôlio real por intermédio de averbações na matrícula de diferentes condicionantes, implicações e limitações ambientais que têm ligação com a propriedade imobiliária no Brasil e em Portugal.

5.2.6 Implicações fiscais

O sistema registral público, como já mencionado, possui atribuições típicas e atípicas, sendo que, hoje, no Brasil, tais serventias atuam, amplamente, como colaboradoras do Estado, na tarefa de fiscalizar a arrecadação tributária – exemplo dos recolhimentos de ITCMD²²⁴, ITBI²²⁵. A importância dos serviços registrares públicos, nessa seara, ultrapassa os limites de mero fiscalizador de tributos, podendo ser utilizada as averbações ambientais como verdadeiro sistema de controle das variantes ambientais, com a possibilidade de concessão de benefícios e aplicação de sanções de ordem tributária.

²²⁴ ITCMD – Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação

²²⁵ ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis

As implicações fiscais das averbações ambientais têm ligação direta com a possibilidade de preservação do ambiente, ao permitir que ações positivas, de proteção do meio, sejam incentivadas por intermédio da redução tributária e, por outro lado, ações negativas para com o ambiente sejam taxadas de forma mais vigorosa, a vertente fiscal poderá admitir: a) redução de impostos – casos de ações benéficas ao ambiente; ou, b) aumento de impostos – casos de reiteração de danos ao ambiente.

A possibilidade de incentivos tributários, por meio da *redução de impostos* vinculados à propriedade imobiliária, pode ser verificada, por exemplo, na redução do Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU, ou Imposto Territorial Rural – ITR, e seus correspondentes em Portugal, quando a propriedade atender a sua função socioambiental.

Em Portugal, pode-se citar como exemplo a Lei n.º 82-D/2014, de 31 de dezembro, que adita o Estatuto dos Benefícios Fiscais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 01 de julho, que no artigo 44º - A, passa a determinar a redução de 50% sobre a taxa de imposto municipal sobre imóveis que sejam, exclusivamente, afetos à produção de energia a partir de fontes renováveis e, estipula outros benefícios, com caráter ambiental, atribuídos aos imóveis, no artigo 44º-B.

Essas e outras ações voltadas à proteção do ambiente, no âmbito da propriedade urbana ou rural, poderiam passar a usufruir de benefícios fiscais, bastando para tanto que a ação positiva, em termos ambientais, fosse devidamente publicizada no Registro Predial ou Imobiliário, como forma de dar conhecimento *erga omnes* do melhoramento ambiental, ensejador dos benefícios fiscais vinculados à propriedade imobiliária.

Outros exemplos podem envolver o registro e/ou averbação de: *Habitat Banking*, Reservas Legais, Áreas de Preservação Permanentes, Reservas Particulares do Patrimônio Natural, dentre outras ações positivas para com o meio ambiente ligadas à propriedade imobiliária que, ao ingressar no Registro Imobiliário, estariam aptas a obter benefícios fiscais.

Por outro lado, deve-se reconhecer também a possibilidade de sobretaxar os poluidores ou degradadores da natureza. O *aumento de impostos* ligados à propriedade surge como opção para barrar o avanço do dano ambiental, com base no princípio do poluidor pagador. Assim, se o proprietário do bem imóvel não cumprir sua função socioambiental, e provocar danos ao ambiente, a informação a respeito desse

dano deve ingressar na respectiva matrícula do imóvel e, não sendo reparado o dano na medida adequada, deve sobre o referido imóvel incidir aumento da carga tributária.

De modo muito semelhante é o que ocorre no Brasil, em relação ao imóvel que não cumpre a função social, e, que, por isso, recebe aumento progressivo do IPTU. A averbação ambiental traria a imposição de noticiar, na matrícula do imóvel, que o mesmo possui limitações ambientais aptas a permitir a progressividade de aumento tributário, se não sanadas as irregularidades. Note-se que essa ferramenta permitiria forte poder coercitivo sobre os diversos proprietários que, a partir desta inscrição, passariam a ter maior cuidado com sua propriedade, buscando reverter ou anular a tributação majorada.

Interessante notar que essas implicações fiscais possuem duplo poder de atuação no Registro Imobiliário em termos de condicionantes. Implicações e limitações ambientais, podendo ser benéficas ou prejudiciais ao proprietário a depender do respeito ou não à função socioambiental do imóvel.

5.3 EFEITOS DAS AVERBAÇÕES AMBIENTAIS

O sistema registral público, de uma forma geral, em razão das particularidades que possui, garante aos documentos levados ao arquivamento, pelo menos três efeitos, a saber: comprobatório, constitutivo e/ou publicitário.

Notadamente, quando se fala em averbações ambientais, deve-se reconhecer a predominância do efeito publicitário em suas diversas variantes, proporcionado pela ampla visibilidade, que o sistema registral imobiliário pode oferecer aos títulos e documentos arquivados, por meio da publicidade dos atos registrados.

Assim, antes de apontar os desdobramentos do efeito publicitário das averbações ambientais, faz-se necessário recorrer às principais diferenças constantes das diversas variantes da publicidade registral.

Para Carlos Ferreira de Almeida (1966), a publicidade registral, quanto aos seus efeitos, admite algumas classificações. As mais antigas eram bipartidas, podendo-se falar em *publicidade – notícia* – aplica-se aos fatos que produzam seus efeitos, independentemente, dessa formalidade; *publicidade – forma essencial* – aquela que é necessária para que os fatos a que estão sujeitos produzam efeitos.

Adiante, essas foram designadas de *publicidade não-necessária* e *publicidade necessária*. Essa última, subdividida em *publicidade declarativa* – exterior ao próprio fato, produz efeitos perante terceiros (evidência – condição de oponibilidade); *publicidade constitutiva* – elemento integrante do ato, forma essencial do ato (constitutiva – condição de eficácia absoluta).

A vertente mais moderna admite a corrente tripartida: *publicidade notícia*, *publicidade constitutiva* e *publicidade essencial*, podendo-se acrescentar outras formas como a publicidade reforçativa, publicidade sanante, publicidade notificativa e, ainda, a publicidade com efeitos particulares.

Ao apresentar tais classificações, Carlos Ferreira de Almeida (1966, p. 117) mostra que a classificação mais comum envolve algumas formas de publicidade, dentre elas:

[...] *publicidade-notícia* (sem particulares efeitos no acto publicado); *publicidade declarativa* (necessária para que os factos sejam eficazes em relação a terceiros) e *publicidade constitutiva* (indispensável para que os factos produzam quaisquer efeitos); ou seja, numa formulação negativa: sem a publicidade-notícia, o facto é plenamente eficaz; sem a publicidade declarativa, o facto é eficaz apenas em relação a um número reduzido de pessoas, designadamente os seus sujeitos ou partes; sem a publicidade constitutiva, o facto não produz quaisquer efeitos, designadamente em relação aos próprios sujeitos ou partes. (Destaques do original).

Transportando a classificação acima para a realidade das averbações ambientais, pode-se concluir que as averbações ambientais enquadram-se na categoria de *publicidade-notícia* ou *enunciativa*, como bem destaca o Parecer e Decisão da Corregedoria Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (2006, p. 21) – Proc. CG nº 167/05 (Anexo A):

Considerando que o cadastramento oficial da CETESB implica, em si e em certa medida, alteração da situação jurídica do imóvel, por constatação de novidade fática antes ignorada (“*área contaminada*”), que resulta em restrições ao uso e gozo da coisa dela decorrentes, a contaminação de áreas por substâncias tóxicas e perigosas deve ter sua inserção no registro imobiliário efetivada, para fins de publicidade, pela via da *averbação de mera notícia*, ou seja, como ato averbatório de *publicidade enunciativa*. (Grifos do original).

O aspecto socioambiental, inerente às averbações ambientais, faz com que esse tipo de publicidade notícia ou enunciativa tenha seus efeitos majorados em razão da possibilidade de ampla proteção da sociedade, pois, ainda de acordo com o

Parecer e Decisão da Corregedoria Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (2006, p. 25), sobre a necessidade de publicidade de áreas contaminadas,

[...] a contaminação do solo e do subsolo de imóveis por substâncias tóxicas e perigosas, como referido, em conformidade com o tipo e o grau de contaminação, acarreta restrições importantes ao uso e gozo da coisa pelo proprietário e a imposição de obrigação de descontaminação, bem como, eventualmente, de sanções administrativas e penais. Evidente, por isso, como também já referido, a necessidade de dar publicidade à condição de tais imóveis, como áreas contaminadas. Nesse sentido, a averbação enunciativa nada mais fará do que tornar pública a situação fática e jurídica dos imóveis em questão, para ciência da população em geral, dos vizinhos e habitantes de áreas próximas e de eventuais adquirentes dos bens, os quais terão conhecimento das restrições, ônus e obrigações que pesam sobre os imóveis adquiridos. (Grifos nossos).

Percebe-se, outrossim, que o fato de tornar pública a situação fática e jurídica do imóvel, para a população em geral, para vizinhos, demais habitantes do entorno e eventuais compradores, faz com que essa publicidade notícia ou enunciativa seja fundamental à segurança jurídica relacionada ao imóvel, objeto de registro.

Assim, eventuais omissões, em relação às condicionantes, implicações e limitações ambientais ligadas à propriedade imobiliária atingem a saúde, a salubridade, a qualidade de vida dos habitantes de determinado localidade, além de impactar diretamente sobre a segurança do comércio imobiliário.

A publicidade notícia ou enunciativa, atribuída pelas averbações ambientais, atua como “garante” ou, em outros termos, é garantidora de estabilidade das relações socioambientais relacionadas ao ramo imobiliário, ao atribuir segurança jurídica, evitando-se omissões ou indesejadas surpresas sobre a realidade fática e jurídica do bem imóvel.

Desse modo, a publicidade notícia ou enunciativa, quando relacionada às averbações ambientais, ganha relevo, em razão da sua função socioambiental, não podendo ser tida como uma mera formalidade ou mesmo como passível de dispensa, não se admitindo sua classificação como não necessária, em razão da sua importância para o contexto social.

Dessa forma, cabe reforçar que esse efeito de publicidade notícia ou enunciativo, não pode ser tido como meramente facultativo ou não obrigatório, em razão da forte carga valorativa socioambiental, elemento integrante das averbações ambientais, que

tem na sua essencialidade a tarefa de servir como verdadeiro pilar a publicizar a realidade ambiental dos imóveis para toda a sociedade.

Certo é que, somente, a partir dessa visão ampla da realidade ambiental imobiliária é que a sociedade passa a ter as ferramentas para poder exigir mudanças e, assim, lutar pela efetiva garantia constitucional de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O efeito de publicidade notícia ou enunciativa inerente às averbações ambientais, em termos de proteção do ambiente, admite alguns desdobramentos positivos voltados a: 1) promover a publicidade das condicionantes, implicações e limitações ambientais; 2) contribuir para a preservação de recursos ambientalmente relevantes; 3) facilitar o acesso/trânsito de informações ambientalmente relevantes; 4) permitir amplo acesso da população a informações ambientais; 5) possibilitar a ampliação da participação popular na tomada de decisões de interesse ambiental; 6) fomentar um sistema de memórias de averbações ambientais; 7) auxiliar a administração pública na escolha de seus colaboradores ambientalmente sustentáveis; 8) permitir o cruzamento de informações de interesse ambiental; 9) garantir a segurança jurídica das informações ambientais levadas a arquivamento, dentre outros.

Por outro lado, frente à ampla publicidade das averbações ambientais e diante da necessidade de se garantir, cada vez mais, o acesso de tais registros ao fôlio real, poder-se-á pensar em mecanismos sancionatórios para evitar a evasão e o sub-registro de dano ao meio ambiente, dentre os quais: 1) imposição de multas e aumento de tributos sobre o imóvel, frente à ausência da devida averbação ambientais; 2) proibição de venda/transações, antes que sejam efetuadas as correções nas áreas afetadas por algum dano ambiental; 3) dever do registrador notificar o Ministério Público, detectado o dano ao ambiente; 4) imposição de aumento de tributos sobre o imóvel até a recuperação do dano ambiental; dentre outras medidas tendentes a reforçar a notificação das implicações, condicionantes e restrições ambientais positivas ou negativas e a devida correção dos danos ambientais caso existam.

5.4 CONTEÚDO DAS AVERBAÇÕES AMBIENTAIS

A segurança jurídica, elemento fundamental no sistema registral imobiliário, exige uma série de cautelas para o ingresso dos documentos no Registro Imobiliário para manter a higidez do sistema, que passa por qualificação registral, atendendo aos diversos princípios, dentre os quais o princípio da legalidade.

Esse sistema, que preza pela segurança jurídica, inadmite o ingresso aleatório de papéis no Registro Imobiliário, ou seja, não é qualquer papel, documento ou título que pode ter ingresso no fôlio real. A paradigmática decisão apontada no item anterior mostra que no Estado de São Paulo foi autorizado o ingresso de um Laudo da CETESB, o que mostra a necessidade de requisitos mínimos de segurança para que referida averbação seja efetivada.

Num primeiro momento, o que se percebe é a necessidade de que tais títulos ou documentos que formarão a base das averbações ambientais sejam documentos ou títulos legítimos, expedidos por Órgãos Públicos ligados ao meio ambiente, ou mesmo por agentes públicos, cujas competências envolvam a proteção ambiental, o que garantiria a segurança das informações levadas ao arquivamento.

A par disso, poderiam ser levados a registro e/ou averbação uma série de *titulações administrativas*, dentre elas: a) *Certificação ou Resolução Administrativa* – documento oficial expedido pelo órgão responsável por impor ao imóvel restrição, limitação ou algum ônus por razões ambientais; b) *Resolução administrativa a modo de “concessão” ou autorização* – documento oficial expedido pelo órgão competente de cada país atribuindo um direito ou faculdade de extração ou exploração limitada de determinado bem ambiental; c) *Licenças expedidas pela Administração* – o órgão responsável pela emissão de licenças pode exigir o cumprimento de determinadas condicionantes ambientais que devem ingressar na matrícula como forma de dar publicidade destas condicionantes; d) *Documento administrativo outorgante de uma subvenção para determinada atividade* – documento oficial que imponha um dever de melhoria das instalações e atividades desenvolvidas em determinada propriedade por meio de subvenções a fundo perdido e ao mesmo tempo impõe ao proprietário do imóvel obrigação em relação às atividades que podem ou não ser desenvolvidas em determinado imóvel, configurando também uma limitação de domínio; e) *obrigatoriedade na contratação de seguros* – com o fim de se permitir a

responsabilização civil de determinadas atividades, interessante medida seria a obrigatoriedade da contratação de seguros ambientais e suas subseqüente inscrição no fólho real, antes da concessão de alguma licença, autorização ou subvenção etc.;

f) *Certificação administrativa de desapropriação* – devem ser mencionadas as causas das desapropriações, em especial a desapropriação derivadas do meio ambiente; g) em *caso de infração constar as sanções ou multas* – por meio de averbação na matrícula ou pela publicação da medida de garantia constituída para assegurar o seu cumprimento, visa dar ampla publicidade de que determinado imóvel foi objeto de ação judicial e que possui alguma restrição ou sanção para correção de um dano ambiental; h) *constar a declaração de solo contaminado* – por averbação na matrícula do imóvel afetado em virtude de certificação administrativa que o declare, dando ampla publicidade para futuros adquirentes das condições relativas ao comprometimento do solo; i) *procedimento de verificação do cumprimento de medidas mitigadora ambientais impostas pela Administração* – para as hipóteses de verificação do cumprimento de imposições ambientais por Órgãos da CEE, para alguma autorização, permissão, subvenção – o início da averiguação deve ingressar na matrícula para noticiar que a propriedade está sendo fiscalizada no cumprimento das exigências anteriormente fixada, tal anotação preventiva deve ser regulada com prazo de caducidade, que na Espanha é de quatro anos (TEIXIDÓ; SATONJA, 2004).

No mesmo sentido de garantir a segurança do sistema registral imobiliário, estariam aptos a ingressar no fólho real, após a devida qualificação registral, os documentos originados a partir de *títulos judiciais* que, em regra, ingressariam por meio de uma decisão judicial transitada em julgado, proferida em procedimento instaurado contra o titular do imóvel sobre o qual deve se fazer constar as proibições, limitações ou sanções de natureza real (TEIXIDÓ; SATONJA, 2004).

Marta Valls Teixidó e Mercedes Tormo Satonja (2004) defendem, ainda, a possibilidade de registro e/ou averbação de *documentos particulares*, ressalvando que há numerosos atos que particulares podem fazer constar em um documento autêntico relacionado com o meio ambiente. Destacando os seguintes exemplos: a) documento cujo proprietário apresenta uma *renúncia a determinados direitos* (renúncia de determinadas emissões em benefício de outros – semelhante à servidão); b) documentos que têm por objeto cessão do direito de créditos de emissão de poluentes, nos casos de indústria que utilizando novas tecnologias conseguem

reduzir a emissão de poluentes e, permitem com isso, a ampliação do parque industrial, por intermédio da instalação de novas indústrias; c) documentos com aproveitamento de cotas não dispostas (como as transferências de aproveitamentos urbanísticos).

A análise das opções postas pela doutrina mostra que, embora o sistema registral imobiliário seja um sistema complexo, seguro, e tido por alguns doutrinadores mais conservadores como fechado, há sim possibilidade de que sejam levados novos documentos e títulos a registro/averbação, basta, contudo, que seja efetuada a devida e necessária qualificação registral para que seja sanado os vícios e garantida a segurança do sistema.

Partindo-se dessas premissas, percebe-se que há possibilidade de importantes formas de ingresso de averbações ambientais, nos serviços registrares imobiliários, sendo as principais formas a serem indicadas: 1) Certificações ou Resoluções Administrativas; 2) Laudos Técnicos ou Científicos; 3) Estudos Técnicos; 4) Termos de Ajustamento de Condutas Ambientais; 5) Licenças; 6) Sentenças ou outros títulos judiciais; 7) alguns documentos particulares; dentre outros.

5.5 REGISTRO FÍSICO OU REGISTRO ELETRÔNICO

O sistema registral imobiliário enfrenta franca evolução tecnológica no Brasil e em Portugal, podendo-se falar, atualmente, em registro eletrônico. Desse modo, pode ser apontada, como formas de acesso para as averbações ambientais, a entrada via protocolo físico (pessoal) ou mesmo em alguns casos a via eletrônica (virtual), como se verá a seguir.

Primeiramente, no Brasil, verifica-se que o ingresso no Registro Imobiliário, de uma forma geral, ocorre por meio da protocolização física de títulos e documentos diretamente nas serventias. Nesse cenário, o apresentante de posse do documento ou título a ser protocolizado encaminha-se diretamente a serventia buscando a efetivação do ato de registro ou averbação, procedimento que pode ser aplicado também às averbações ambientais. Noutro cenário, atualmente, no país com o Provimento 47, de 19 de junho de 2015 do CNJ, que estabelece as diretrizes gerais para o registro eletrônico de Imóveis, verifica-se a organização dos serviços com

vistas a promover o registro eletrônico nos termos do artigo 2º do Provimento 47 do CNJ, veja:

Art. 2º. O sistema de registro eletrônico de imóveis deverá ser implantado e integrado por todos os oficiais de registro de imóveis de cada Estado e do Distrito Federal e dos Territórios, e compreende:

I – o intercâmbio de documentos eletrônicos e de informações entre os órgãos de registro de imóveis, o Poder Judiciário, a administração pública e o público em geral;

II – a recepção e o envio de títulos em formato eletrônico;

III – a expedição de certidões e a prestação de informações em formato eletrônico; e

IV – a formação, nos cartórios competentes, de repositórios registrares eletrônicos para o acolhimento de dados e o armazenamento de documentos eletrônicos.

Assim, após a implantação desse sistema, pretende-se que haja a devida integração, em nível nacional das diversas serventias, facilitando os procedimentos de acesso aos serviços imobiliários de todo o país. Esse sistema permitirá o intercâmbio de informações entre os Poder Público, Poder Judiciário e o público em geral, sendo importante em termos de averbações ambientais, ao facilitar o acesso e controle sobre as condicionantes/implicações/restrições ambientais de uma forma geral. Nesses moldes, o usuário poderá, a partir de uma plataforma, solicitar procedimentos de registro, averbação e certidões, nas diversas serventias pelo país, facilitando o acesso e evitando deslocamentos.

Cabe lembrar que a implementação desse sistema tem sido acompanhada de perto por diversas entidades ligadas à classe dos registradores no Brasil, com destaque ao Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB, e à ANOREG – Associação de Notários e Registradores do Brasil – ANOREG/Brasil. Essas entidades vêm promovendo palestras e encontros, dando todo o suporte técnico para a plena implantação do Registro Eletrônico de Imóveis.

Já no caso de Portugal, o procedimento de Registro Eletrônico de Imóveis encontra-se em fase mais avançada, haja vista que já está instituído em todo o território nacional. A partir do processo de desmaterialização e desformalização do Registro Predial aprovado pelo Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de julho, seguiram-se algumas normatizações por parte do Instituto dos Registos e do Notariado – IRN, a exemplo da Portaria n.º 1513/2008, de 23 de dezembro, alterada pela Portaria n.º 426/2010, de 29 de junho; Portaria n.º 286/2012, de 20 de setembro; e Portaria n.º 358/2015, de 14 de outubro, que dentre outras ações implementou o acesso por

plataforma, utilizando-se do sítio eletrônico www.predialonline.mj.pt. Em função desse sítio, diversos procedimentos podem ser obtidos, dentre eles: solicitações de certidões, registros eletrônicos, depósitos de documentos, etc.

Da análise dos dois ordenamentos jurídicos, o brasileiro e o português, percebe-se, claramente, que Portugal encontra-se com o procedimento do registro eletrônico em fase mais avançada, visto que a significativa maioria dos serviços registrais podem ser realizados eletronicamente, dispensando a presença física do usuário na conservatória predial.

O avanço tecnológico, em termos de registro eletrônico, permite a facilitação do acesso e do intercâmbio de informações, sendo fundamental o aprimoramento dessa ferramenta tanto no Brasil quanto em Portugal, para que cada vez mais os registros públicos possam apresentar à sociedade soluções rápidas e seguras sobre a realidade registral dos imóveis, contribuindo para a segurança jurídica e para a dinâmica do comércio imobiliário.

Por fim, cabe lembrar que esse avanço tecnológico para as averbações ambientais vem somar esforços para proteção do ambiente, ao permitir a rápida atualização e o intercâmbio de informações entre as várias esferas do Poder Público e Judiciário, juntamente com a população.

5.6 ANÁLISE CRÍTICA

A proposta ora defendida neste estudo mostra-se inovadora ao trazer as condicionantes, implicações e limitações ambientais relacionadas à propriedade imobiliária para o Registro Imobiliário, potencializando, assim, seu efeito publicitário.

Esse procedimento inovador reclama não apenas a apresentação de suas vantagens, mas, também, a necessidade de que sejam previstos os possíveis riscos inerentes ao procedimento. Assim, no intuito de analisar os riscos inerentes à proposta das averbações ambientais, optou-se pela utilização da técnica SWOT, que possibilitou a análise de pontos positivos e negativos relacionados ao objeto de estudo.

O termo SWOT conjuga as iniciais das palavras em inglês *strenghts* (forças), *weaknesses* (fraquezas), *opportunities* (oportunidades) e *threats* (ameaças). No Brasil, a análise SWOT é mais conhecida como Análise FOFA ou FFOA, sendo

empregada para a análise do planejamento estratégico de empresas, com a finalidade de examinar as quatro variáveis acima indicadas. Desse modo, as variáveis relacionadas às forças e fraquezas reúnem dados para analisar as competências internas, ao passo que as variáveis relacionadas às oportunidades e ameaças podem revelar o posicionamento de uma empresa ou ramo de atuação perante os setores que atuam.

A partir do termo SWOT e da análise das forças, fraquezas, oportunidades e ameaças, podem-se verificar quais são os pontos fortes e fracos, quais as oportunidades e ameaças para traçarem as ações a serem implementadas. A análise SWOT é uma ferramenta utilizada como parte do planejamento estratégico e tem por objetivo demonstrar as interações relevantes entre os ambientes analisados. A associação das *forças* – ambiente interno – com as *oportunidades* – ambiente externo – indica a possibilidade de crescimento da organização, enquanto o encontro entre pontos *fracos* – ambiente interno – e *ameaças* – externas – sinaliza uma situação problemática.

De acordo com Sebastião Luiz de Mello *et al* (2011), para um planejamento estratégico bem definido, é essencial ter a visão do contexto no qual a instituição está inserida, tanto no ambiente externo como no ambiente interno. A análise SWOT (forças, oportunidades, fraquezas e ameaças) verifica os aspectos externos e internos da organização que afetam seu desempenho estratégico, possibilitando a adequação dos recursos e capacidades da organização com o ambiente, ao permitir focar suas ações em áreas onde há um risco maior ou onde estão as melhores oportunidades.

Partindo dessa breve explicação a respeito do conceito de análise SWOT, o leitor, em um primeiro momento, deverá estar questionando qual a correlação dessa ferramenta de análise empresarial e privada, com a dinâmica das averbações ambientais efetuadas pelos Registros de Imóveis ou Predial, no Brasil e em Portugal. A resposta a essa pergunta passa pelo entendimento prévio de que há semelhanças e diferenças nos serviços registrares imobiliários no Brasil e em Portugal, em termos de operabilidade, como já demonstrado nos capítulos iniciais.

Deve-se recordar que, no caso brasileiro, o serviço é de titularidade do Poder Público, mas sua execução é privada, por meio de delegação de função para o exercício particular. Assim, trata-se de uma situação *sui generis* em que o Estado, titular dos serviços públicos registrares, delega ao particular apenas o seu exercício,

por intermédio de concurso público. Deve-se reforçar que os serviços registrais continuam a ser do Estado, sendo verdadeiros serviços públicos.

Entretanto, a administração desse serviço é privada e condicionada à observância de regras tanto do Direito Privado quanto do Direito Público. Situação diferente é encontrada em Portugal onde o serviço e sua execução permanece sob a tutela integral do Estado.

A partir dessa diferenciação, em termos administrativos e gerencias dos serviços no Brasil e em Portugal, há que se admitir que a aplicação de ferramentas tendentes a analisar o planejamento e organização do setor, com vistas a permitir maior eficiência dos serviços públicos prestados aos usuários devem ser incorporadas, como forma de buscar a melhoria dos serviços, mesmo quando tais ferramentas são originárias da iniciativa privada.

Em um primeiro momento, deve-se reconhecer ainda que tal assertiva mostra-se mais adequada ao caso brasileiro, onde se tem a administração privada via delegação do Estado; o que não exclui sua aplicação em Portugal, efetuada as devidas adaptações, pode-se, certamente, aproveitar a análise SWOT para potencializar o serviço garantindo maior eficiência ao sistema registral predial, já que esta é um dos objetivos de todo Estado quando se pensa em serviços públicos.

Ademais, hoje, a análise SWOT está amplamente difundida não apenas entre a administração privada, sendo objeto de estudo por parte da Administração Pública, como ferramenta para melhoria dos serviços e garantia de maior eficiência da máquina pública. Eficiência essa que passa por diversas ações, dentre elas a modernização do gerenciamento público, pois sem esse envolvimento será impossível alcançar os objetivos pretendidos, pois muitos deles dependem de alterações de instrumentos legais diversos (MOORE, 2002).

Cabe reconhecer, também, que a transposição de ferramentas de planejamento estratégico privadas para a Administração Pública, demanda a observância de que há diferenças entre o público e o privado, haja vista que a iniciativa privada visa o lucro, enquanto a administração Pública está voltada à prestação do serviço público. Nesse sentido, Romualdo Douglas Colauto, Marlei Salete Mecca, Álvaro Guillermo Rojas Lezana (2007, p. 02) afirmam que

A administração pública pode e deve se inspirar no modelo de gestão privada, mas nunca deve perder a perspectiva de que a área privada visa ao lucro e

a administração pública visa realizar sua função social. Entretanto, **esta função social deve ser alcançada com a maior qualidade possível na sua prestação de serviços e também com a maior eficiência possível.** (Grifos nossos).

A partir dessas linhas introdutórias a respeito da análise SWOT como instrumento de planejamento estratégico, para diversos setores privados e públicos, apresenta-se a análise SWOT para os serviços registrais imobiliários, com o objetivo de verificar os pontos fortes, as fraquezas, as oportunidades e as ameaças desse serviço, como ferramentas de proteção do ambiente por meio das averbações ambientais.

Para tanto, expõe-se, a seguir, uma tabela que aponta essas quatro variantes (forças, fraquezas, oportunidades, ameaças), com o subsequente levantamento e análise dos dados obtidos, com vistas a verificar o papel dos Registros Imobiliários, como ferramentas de defesa do ambiente, observados os diversos ramos da esfera pública.

Atente-se que essa análise foi realizada, observando-se a realidade dos serviços públicos no Brasil, podendo ser transportada para a realidade portuguesa, realizada as devidas adaptações.

Tabela 01 – **Matriz SWOT – Serventias registras imobiliárias**

FORÇAS (<i>strenghts</i>)	FRAQUEZAS (<i>weaknesses</i>)
<ul style="list-style-type: none"> - Organizado sistema principiológico e normativo; - vasto conteúdo de informações imobiliárias já contidas na matrícula dos imóveis; - ampla distribuição de serventias no país; - estrutura amplamente acessível à população; - constante aprimoramento dos serviços; - constante aprimoramento profissional; - evolução do registro eletrônico e avanços em tecnologia da informação e armazenamento de dados; - maior agilidade da prestação do serviço público ligado à informação ambiental (prazos exíguos); - fiscalização e controle por parte do Poder Judiciário e do CNJ. 	<ul style="list-style-type: none"> - Não há totalidade de políticas e diretrizes explicitadas sobre as averbações ambientais; - ausência expressa de legislação que aponte a obrigatoriedade das averbações ambientais em âmbito nacional; - ausência de informatização em algumas pequenas serventias pelo país; - modesto engajamento dos operadores do Direito, ligados à área registral imobiliária, com o olhar voltado a função socioambiental dos Registros de Imóveis.
OPORTUNIDADES (<i>opportunities</i>)	AMEAÇAS (<i>threats</i>)
<ul style="list-style-type: none"> - Possibilidade de integração das informações ambientais entre os Registros de Imóveis e demais órgãos ambientais; - possibilidade de compartilhamento de informações ambientais entre o Registro de Imóveis, o Ministério Público e o Poder Judiciário; para evitar o dano ambiental; - possibilidade de redução de custos e servidores para o Estado, visto que o serviço ficará sob a responsabilidade dos Registros de Imóveis; - possibilidade de maior participação e acesso da população as demandas que envolvam o ambiente, em razão da proximidade; - possibilidade de fortalecimentos das políticas públicas ligadas ao ambiente. - possibilidade de concentração da informação ambiental de relevância imobiliária. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pressão externa para reduzir custos <i>versus</i> a dificuldade de manter a infraestrutura adequada; - sobrecarga de serviço interno das serventias; - legislação sem atualização, em desarmonia com a evolução e modernização do sistema público registral; - risco de fraudes e erros no processo de inscrição das averbações ambientais; - risco de afastar grandes investidores, por erroneamente entenderem que há aumento de burocracia; - riscos informáticos (ataques ao banco de dados); - insatisfação da população com os serviços prestados.

Fonte: Arquivo pessoal.

Diante do levantamento de todas essas condicionantes relacionadas à matriz SWOT, realiza-se a análise para se verificar se o sistema registral público imobiliário está apto a promover o aumento da proteção do ambiente.

A variável relacionada à *força* do sistema registral imobiliário traz uma série de pontos que mostram esse sistema como uma excelente ferramenta de proteção ambiental, haja vista que há bases sólidas no Ordenamento Jurídico que apontam a confiabilidade e segurança dos Registros de Imóveis. Paralelamente a isso, nota-se uma grande capilaridade desses serviços por todo o país, o que facilita o acesso da população diretamente atingida pelo dano ambiental, contribuindo para a difusão da informação e maior participação desta população em políticas públicas e na via judicial, para a defesa do ambiente.

A isso, ainda, soma-se a organizada estrutura de informações imobiliárias contidas nas matrículas das serventias, sendo certamente o mais completo Banco de Dados relativamente a imóveis, em cada localidade.

O quesito *fraquezas* revela os *deficits* do setor o qual apresenta ainda lacunas em relação à obrigatoriedade legislativa de averbações ambientais em âmbito nacional. Esse certamente é o maior prejuízo para o meio ambiente, uma vez que, na atualidade, tais averbações passam a ingressar no fôlio real a partir da orientação dos Tribunais de Justiça dos Estados, a exemplo do Estado de São Paulo e Rio Grande do Sul, que têm amplamente apoiado iniciativas de proteção do meio ambiente, a partir das serventias registrais imobiliárias.

Deve-se destacar, ainda, a vanguarda do Estado de São Paulo por intermédio da Lei n.º 13577/2009, que obriga a averbação do solo contaminado, bem como a posição do Ministério do Meio Ambiente que por meio da Resolução n.º 420/2009 do CONAMA obriga a averbação do solo contaminado em seu artigo 37, VI.

Entretanto, esse posicionamento do Ministério do Ambiente está restrito às hipóteses de solo contaminado e, na prática, nota-se grande sub-registro nesse setor, ante a ausência de uma Lei Federal para regulamentar a matéria.

Na tentativa de resolver essa ausência legislativa nacional, que é o maior problema das averbações ambientais, percebe-se a necessidade de maior comprometimento do legislativo para aprovar projetos voltados a fomentar, de forma expressa, a indispensabilidade das averbações ambientais em âmbito nacional e, também, a necessidade de maior engajamento dos operadores do Direito, ligados à

área registral imobiliária, no sentido de colocar em prática medidas tendentes a concretizar a função socioambiental dos Registro de Imóveis.

Com relação às *oportunidades*, essas se mostram enormes e promissoras tanto para o setor registral como para o meio ambiente. Nesse sentido, pode-se verificar a possibilidade de integração das informações com os demais órgãos de proteção do ambiente, com o Ministério Público e com o Poder Judiciário, o que facilitará a formulação de programas e políticas de preservação ambiental, tanto preventivas quanto repressivas.

Nota-se, também, a maior abertura para a sociedade, em geral, que estará mais próxima das informações ambientais ligadas aos imóveis que os rodeiam, ou seja, a facilidade de acesso às certidões do Registro Imobiliário poderá revelar as condicionantes, implicações e limitações ambientais de cada imóvel, o que facilitará o controle e fiscalização, também, por parte da sociedade civil, isso a partir da concentração da informação ambiental de relevância imobiliária.

Podem ser *ameaças* ao sistema registral público de informações ambientais, dentre outras, a grande pressão externa por redução dos valores cobrados para manter a infraestrutura de serviços de armazenamento e difusão da informação ambiental, a sobrecarga das serventias, a legislação desatualizada, os riscos de fraudes e erros no processo de inscrição das averbações ambientais, o risco de afastar investidores, os riscos informáticos relacionados aos possíveis ataques ao Banco de Dados e a possível insatisfação da população com o serviço prestado.

A análise dessas ameaças revela que, muitas delas, podem ser minimizadas, a exemplo da possibilidade de políticas de redução dos valores das averbações ambientais, da busca constante de atualização legislativa, da capacitação e treinamento técnico especializado para a redução de erros na prática registral, do esclarecimento a respeito da importância e da segurança jurídico imobiliária, atribuída pelas averbações ambientais, do investimento em tecnologia de segurança da informação dentre outras.

Assim, a análise conjunta das quatro variantes da Matriz SWOT revela que o sistema registral público imobiliário tem aptidão para ser uma importante ferramenta de proteção do ambiente, haja vista que os pontos fortes e as oportunidades se sobressaem em relação aos pontos fracos e às ameaças, sendo que esses últimos

podem ser trabalhados para que sejam reduzidos ou para que seus efeitos sejam minimizados.

5.7 CONSIDERAÇÕES INTERCALARES

O presente capítulo apresenta diversos pontos que merecem recapitulação. Nesse momento, basta verificar que foram apontados dentre outros assuntos: 1) a unificação das informações ambientais, mediante o uso do sistema registral imobiliário; 2) as diversas implicações das averbações ambientais; 3) os efeitos das averbações ambientais; 4) o conteúdo dessas averbações ambientais; 5) o fato de o ingresso no Registro Imobiliário ser efetuado por meio físico e/ou eletrônico; e, 6) a análise crítica acerca dos pontos positivos e negativos das averbações ambientais.

O primeiro tópico, que abordou o uso do sistema registral imobiliário como ferramenta de proteção do ambiente, por meio da concentração e unificação das informações ambientais de relevância imobiliária, trouxe a fundamentação normativa no Brasil, em Portugal, bem como apontou a posição adotada na Espanha, em relação à averbação do solo contaminado que, partindo da transposição de normas europeias, pode admitir a mesma transposição para o caso português.

De uma forma geral, chama atenção o caso brasileiro, pois, verifica-se que, no Brasil, as averbações ambientais podem ser justificadas pela conjugação de alguns dispositivos legais, dentre eles: artigos 167, II, e 246 da Lei de Registros Públicos; Lei n.º 13097/2015, em seu artigo 54, III, apresentando variantes de cujo ambiental; ainda em âmbito federal, tem-se a importante Resolução n.º 420/2009 do CONAMA, que obriga a averbação do solo contaminado, em seu artigo 37, VI. Há a Legislação Estadual, a exemplo da Lei Paulista n.º 13577/2009, que prevê no seu artigo 24, III, a obrigatoriedade de averbação do solo contaminado.

Soma-se a isso uma série de julgados, principalmente, dos Tribunais de Justiça de São Paulo e Rio Grande do Sul, em relação ao tema, bem como a posição de boa parte de doutrina que aponta a viabilidade e necessidade do uso do Registro Imobiliário como ferramenta de defesa do ambiente.

Cabe destacar que, no Direito Europeu, a importância da Diretiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 28 de janeiro de 2003, relativa ao acesso do público às informações do meio ambiente e da Diretiva 2003/35/CE, do Parlamento

Europeu e do Conselho, que estabelece medidas para a participação do público em planos e programas do meio ambiente, dentre outras que levaram à promulgação, na Espanha, do Real Decreto n.º 9/2005, de 14 de janeiro. Esse decreto trata das atividades, potencialmente, poluidoras do solo e, em seu artigo 8º, estabelece a competência do Registro Imobiliário como responsável pela publicidade registral dos solos contaminados, semelhantemente, ao Brasil.

Referido tema, também, é bastante discutido pela doutrina espanhola que vê a necessidade do uso do sistema registral na proteção do ambiente. Por outro lado, notam-se discretos avanços na doutrina e legislação portuguesa, que se mostra ainda incipiente em relação ao tema que envolve o uso do Registro Predial como ferramenta de proteção do ambiente.

Ainda, nesse tópico, foi destacado que, a grande capilaridade das serventias registrais imobiliárias, distribuídas por todo o território dos dois países, atua de modo a proporcionar maior facilidade de acesso da população à informação ambiental, destacando-se, ainda, três dimensões que reforçam a viabilidade do uso do sistema registral para a proteção do ambiente: a dimensão organizacional, a dimensão normativa, e, por fim, a dimensão profissional.

No tópico seguinte, foram apresentadas diversas implicações relacionadas às averbações ambientais, dentre elas: 1) *implicações sociais* – adequação fundiária dos espaços urbano e rural; melhoria nas condições sanitárias das cidades; melhoria reflexa na saúde em razão da adequação do espaço urbano e rural; melhoria geral na qualidade de vida da população local; 2) *implicações políticas* – fomento às políticas públicas de regularização de fundiária; fomento à democracia ambiental; incentivo às políticas públicas de educação ambiental; descongestionamento dos órgãos públicos estatais, dentre outras; 3) *implicações jurídicas* – aumento da segurança jurídica das informações ambientais; inibição de ilícitos ambientais; fomento da justiça ambiental; desburocratização do acesso à informação ambiental; 4) *implicações econômicas* – redução de custos para a sociedade; desoneração do Estado; 5) *implicações ambientais* – garantia de maior proteção da flora, da fauna e dos ecossistemas; garantia de maior proteção da saúde humana e a sadia qualidade de vida; 6) *implicações fiscais* – podem envolver a redução de impostos nos casos de ações benéficas ao ambiente; aumento de impostos nos casos de reiteração de danos ao ambiente.

De todas as implicações apontadas, essa última, relacionada às implicações fiscais, por atingir, diretamente, o valor econômico da propriedade imobiliária, pode ser um grande auxiliar na proteção do ambiente em consequência do incentivo gerado pela redução tributária, ou mesmo, em razão do poder coercitivo, via majoração do tributo, nos casos de infração às regras de proteção ambiental, no âmbito registrário.

Em relação aos efeitos atribuídos, pôde-se notar que as averbações ambientais têm, primordialmente, o efeito publicitário ou enunciativo. Contudo, ressaltou-se que referido efeito não pode ser tido como facultativo ou não obrigatório, em razão da forte carga valorativa socioambiental, elemento integrante das averbações ambientais que tem, na sua essencialidade, a tarefa de servir como verdadeiro pilar a publicizar a realidade ambiental dos imóveis para toda a sociedade.

No tocante ao conteúdo das averbações ambientais, aponta-se que a segurança jurídica das relações que envolvam o Registro Imobiliário exige uma série de cautelas em relação ao ingresso dos títulos e documentos. Por isso, apontou-se a necessidade de que tais títulos ou documentos estejam vinculados, de alguma forma, aos Órgãos Públicos ligados ao meio ambiente, ou mesmo, aos agentes públicos, cujas competências envolvam a proteção ambiental, tais como: 1) laudos técnicos; 2) laudos científicos; 3) estudos técnicos; 4) Termos de Ajustamento de Condutas Ambientais; 5) Sentenças, o quê que garantiria a segurança das informações levadas a arquivamento.

Sobre as formas de ingresso no Registro Imobiliário das averbações ambientais foi detectado que, tais registros, ao utilizarem a estrutura do sistema registral público, adotarão as formas de ingresso até então existentes, ou seja, forma física ou eletrônica.

Nesse ínterim, destacou-se que o Registro Eletrônico, em Portugal, encontra-se em fase avançada, apresentando-se disponível e implementado em todo o país que, desde 2008, possui legislação sobre o assunto, ao passo que, no Brasil, esse processo ainda é embrionário, iniciado a partir do Provimento 47, de 19 de junho de 2015 do CNJ, que vem buscando instaurar o sistema em todo o país, o que contribuirá muito para o acesso, rapidez e segurança das informações em geral.

Para finalizar o capítulo, foi realizada uma análise crítica, utilizando-se a técnica SWOT, do setor registral imobiliário, buscando detectar os pontos fortes, as fraquezas, as oportunidades e as ameaças desse serviço como ferramentas de proteção do

ambiente em função das averbações ambientais. O resultado dessa análise mostrou que as quatro variantes da Matriz SWOT revelam que o sistema registral público imobiliário tem aptidão para ser uma importante ferramenta de proteção do ambiente.

Isso porque as variantes relacionadas aos pontos fortes e às oportunidades sobressaem-se, em relação aos pontos fracos e às ameaças detectadas no sistema. Ademais, pôde-se concluir, também, que mesmo os pontos fracos e as ameaças admitem a possibilidade de sofrerem redução ou terem seus efeitos minimizados.

CAPÍTULO 6
A PROTEÇÃO DO AMBIENTE ATRAVÉS DO SISTEMA REGISTRAL
IMOBILIÁRIO E PREDIAL: NOVAS PERSPECTIVAS DA PROTEÇÃO
REGISTRAL AMBIENTAL

SUMÁRIO: 6.1 AVERBAÇÃO DAS INTERFERÊNCIAS ADMINISTRATIVAS APTAS A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE; **6.1.1 Averbação das limitações ambientais e urbanísticas**; 6.1.1.1 Averbação de impactos positivos para o imóvel – situações que desoneram o imóvel; 6.1.1.1.1 *Averbação de autorizações para construir*; 6.1.1.1.2 *Averbação de autorizações para explorar determinada atividade*; 6.1.1.1.3 *Averbação de autorizações para plantar em determinado imóvel*; 6.1.1.1.4 *Averbação de concessão, permissão ou autorização de uso de bem público contíguo*; 6.1.1.2 Averbação de impactos negativos para o imóvel – situações que oneram o imóvel; 6.1.1.2.1 *Averbação de restrições, limitações ou algum ônus por razões ambientais*; 6.1.1.2.2 *Averbação de obrigação de não fazer, evitando prejuízos ao meio ambiente*; 6.1.1.2.3 *Averbação de pareceres, laudos e demais documentos expedidos pela Administração Pública, tendentes a manter a regularidade urbanística e ambiental do território*; 6.1.1.2.4 *Averbação de limitações administrativas provisórias*; **6.1.2 Averbação do tombamento provisório e definitivo**; **6.1.3 Averbação do auto de demarcação urbanística**; **6.1.4 Averbação da servidão ambiental**; **6.1.5 Averbação da desapropriação, por não cumprimento da função socioambiental da propriedade**; 6.2 AVERBAÇÃO DO DIREITO DE CONTEMPLAÇÃO: A AVERBAÇÃO DAS PAISAGENS E MONUMENTOS; 6.3 AVERBAÇÃO DAS ATIVIDADES EXTRATIVISTAS; 6.4 AVERBAÇÃO DO DANO AMBIENTAL; **6.4.1 Averbação da poluição/contaminação do solo**; **6.4.2 Averbação da contaminação da água**; **6.4.3 Averbação da contaminação do ar**; 6.5 AVERBAÇÃO DOS DEPÓSITOS DE RESÍDUOS OU SUBSTÂNCIAS PERIGOSAS;

6.6 AVERBAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE; **6.6.1 Averbação do licenciamento ambiental; 6.6.2 Averbação do estudo de impacto ambiental e relatório de impacto ambiental; 6.6.3 Averbação do estudo prévio e do relatório de impacto de vizinhança; 6.6.4 Averbação do termo de ajustamento de conduta ambiental;** 6.7 AVERBAÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, RESERVAS, FLORESTAS E DEMAIS ÁREAS PROTEGIDAS; **6.7.1 Averbação das unidades de conservação, reservas e florestas no Brasil; 6.7.2 Averbação da Rede Natura 2000 e demais áreas de proteção ambiental em Portugal;** 6.8 AVERBAÇÃO DA RESERVA LEGAL; 6.9 AVERBAÇÃO DA ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP); 6.10 REGISTRO DA POSSE; 6.11 AVERBAÇÃO RELATIVAMENTE À RESTAURAÇÃO DE *HABITATS*; 6.12 AVERBAÇÕES AMBIENTAIS COMO FERRAMENTAS PARA OPERACIONALIZAR O SISTEMA DE *HABITAT BANKING*; 6.13 AVERBAÇÃO DE AÇÕES JUDICIAIS DE ÂMBITO AMBIENTAL IMOBILIÁRIO PENDENTES DE DECISÃO FINAL; 6.14 CONSIDERAÇÕES INTERCALARES

6.1 AVERBAÇÃO DAS INTERFERÊNCIAS ADMINISTRATIVAS APTAS À PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

A Administração Pública, em nome do bem comum, tem a prerrogativa de interferir na propriedade privada para garantir benefícios à coletividade, exigindo que a mesma atenda ao bem-estar social²²⁶. Muitas dessas intervenções apresentam forte ligação com a questão ambiental, merecendo, portanto, um cuidadoso olhar do Direito Registral, haja vista que pode ser um importante instrumento para a proteção do ambiente. O diálogo tridimensional que se faz é entre o Direito Administrativo, o Direito Ambiental e o Direito Registral, buscando a formatação de uma ferramenta apta a fortalecer o direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, tutelado tanto na Constituição brasileira quanto portuguesa.

Notadamente, quando se discute essa transversalidade, entre ramos do Direito, surgem alguns institutos comuns às referidas áreas. Assim, no caso em análise,

²²⁶ Para Georges Ripert, *apud* MEIRELLES (2014, p. 709), “Os fundamentos da intervenção na propriedade e atuação no domínio econômico repousam na necessidade de proteção do Estado aos interesses da comunidade. Os interesses coletivos representam o *direito do maior número* e, por isso mesmo, quando em conflito com os interesses individuais, estes cedem àqueles, em atenção ao direito da *maioria*, que é a base do regime democrático e do Direito Civil moderno.”.

existem alguns institutos ligados ao Direito Administrativo que apresentam importância para a área registral e, conseqüentemente, causam reflexos no Direito do Ambiente.

Neste tópico, serão analisadas as principais interferências da Administração Pública na propriedade privada, interferências essas que podem de algum modo auxiliar na proteção do ambiente, garantindo melhoria na qualidade de vida.

6.1.1 Averbação das limitações ambientais e urbanísticas

No Brasil, o artigo 1.228, *caput* e parágrafo primeiro do Código Civil de 2002, aponta a normatização a respeito do direito de propriedade, consignando que:

Art. 1228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 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**.
[...]. (Grifos nossos).

Em Portugal, o artigo 1305 do Código Civil de 1966, com a alteração do Decreto-Lei n.º 150/2015, prevê que “O proprietário goza de modo pleno e exclusivo dos direitos de uso, fruição e disposição das coisas que lhe pertencem, dentro dos limites da lei e com observância das restrições por ela impostas”.

A regra é clara nos dois Ordenamentos Jurídicos ao mostrar a garantia do direito de propriedade, ressalvada a observância às normas de ordem pública, voltadas a garantir a efetiva função social da propriedade imobiliária.

Voltando ao direito brasileiro, o artigo 1299, do Código Civil de 2002, aponta a normatização a respeito do direito de construir, ao destacar que “O proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos”.

Novamente, a regra é a liberdade. Aqui há liberdade de construir, sendo exceção, as limitações. Limitações essas que podem ser de ordem pública ou privada. Para Carlos Roberto Gonçalves (2006, p. 345),

As limitações de ordem pública são impostas pelos regulamentos administrativos e geralmente integram os códigos de posturas municipais. Têm em vista considerações de caráter urbanístico, como altura dos prédios e zoneamento das construções conforme a finalidade, impedindo a construção de edifícios de grande porte e de fábricas em bairros residenciais, bem como considerações relacionadas à segurança, higiene e estrutura dos prédios.

Já as limitações de direito privado constituem as restrições de vizinhança, consignadas em normas civis ou resultantes de convenções particulares. Assim, por exemplo, “*não é lícito encostar à parede divisória chaminés, fogões, fornos*” suscetíveis de produzir interferências prejudiciais ao vizinho (CC, 1.308), nem construir de maneira que o seu prédio “*despeje águas, diretamente, sobre o prédio vizinho*” (art. 1.300).

Ademais, cabe lembrar que o Estatuto das Cidades – Lei n.º 10257/2001, ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, estabelece as diretrizes gerais sobre política urbana. Referido Estatuto atribui, no artigo 4º, III *alíneas*, a competência do município para instituir uma série de instrumentos da política urbana municipal, dentre elas a prerrogativa de estabelecer direitos e limitações à propriedade urbana.

Esse tópico dará ênfase às limitações de ordem pública, ao priorizar a averbação de limitações de ordem ambiental, impostas pelo Poder Público, em regra, pelas Administrações municipais, apontando situações que poderiam ensejar as averbações ambientais.

A averbação das limitações ambientais e urbanísticas, sob a perspectiva do imóvel, pode ser positiva ou negativa, a saber: 1) *averbações de impactos positivos – situações que desoneram o imóvel* – ao possibilitar o ingresso de determinado documento voltado a liberar ou aprovar determinada intervenção específica, em dado imóvel, pertencente à área sujeita a limitação.

Assim, se uma área se encontra com alguma limitação legal relativa à expansão imobiliária, exploração comercial ou industrial, a liberação ou desoneração de determinado imóvel deve ser objeto de averbação específica que informe os motivos pelos quais o referido imóvel está dispensado das restrições impostas aos demais; 2) *averbações de impactos negativos – situações que oneram o imóvel* – impondo a obrigatoriedade de averbação de vedações genéricas, objeto de documentos oficiais, que importem na proibição de imóveis localizados em determinada região, realizar alguns dos procedimentos vedados por lei ou outra norma, dando assim a notícia e efetiva publicidade de alguma limitação/restrrição constante para a região e para o imóvel.

Por equiparação, tais procedimentos poderiam ser similares ao envio por parte da Administração Pública de solicitação de atualização de dados cadastrais, tais como a adequação de logradouro, ocorrendo a provocação do Oficial para atualizar os dados do imóvel, de acordo com a realidade apresentada pela restrição, ou seja, havendo a alteração que importe na qualidade de vida sob a perspectiva do direito do urbanismo e meio ambiente, deve ser efetuada a devida adequação no Registro do Imóvel.

Nesse caso, haveria a imposição para que o Oficial consignasse nos Registros dos Imóveis que os mesmos estão sujeitos a determinadas restrições, impostas pelo poder público, por se encontrarem em áreas sujeitas às limitações ou restrições. Tais procedimentos facilitariam o processo de conhecimentos de todas as condicionantes ambientais relacionadas aos imóveis pelas partes, por terceiros e por toda a sociedade, ao permitir o rápido e fácil acesso sobre a efetiva situação dos imóveis registrados.

6.1.1.1 Averbação de impactos positivos para o imóvel – situações que desoneram o imóvel

Caracterizam-se como *averbações de impactos positivos, em termos de limitações*, sob a perspectiva do imóvel, aquelas efetuadas a partir de situações tendentes a desonerar o imóvel, como exemplo: a) as averbações de autorizações para construir; b) as averbações de autorizações para explorar determinada atividade; c) a averbação de autorizações para plantar em determinado imóvel; d) averbação de concessão, permissão ou autorização de uso de bem público contíguo, dentre outras.

Os casos de averbações positivas, em termos de limitações, mostram-se como uma exceção, pois, nesses casos, a regra seria a proibição da execução de alguma obra ou o desenvolvimento de alguma atividade naquela região ou local em que o imóvel está situado, haja vista a existência de uma limitação de ordem ambiental territorial.

Entretanto, na eventualidade de um imóvel pertencente a uma região com restrição, conseguir a liberação do gravame, deve, o mesmo, providenciar a averbação da referida licença para que seja de conhecimento geral a situação de

excepcionalidade, que garante a realização de uma obra ou o desenvolvimento da atividade, antes vedadas para aquela área.

Referida averbação ambiental deverá ter o cuidado de informar os motivos que levaram à concessão da autorização, para que a comunidade, de uma forma geral, possa entender que Administração, ao conceder determinada licença para construir ou para explorar certa atividade, teve o cuidado de verificar e compatibilizar a anterior proibição geral, com a análise do caso concreto.

6.1.1.1.1 Averbação de autorizações para construir

Em relação às *averbações de autorizações para construir*, devem ser averbados os alvarás e demais documentos expedidos pelos órgãos públicos, que, reconhecendo que o imóvel preenche certos requisitos, exclui-o da vedação geral relacionada a não possibilidade de construção no local, imposta em atenção à proteção da coletividade.

Sobre o assunto, José Marcelo Ferreira Costa (2001, p. 80), ao tratar dos aspectos jurídicos do direito de propriedade e do direito de edificar, em especial, em relação ao solo criado, afirma que

[...] o direito de propriedade perdeu sua visão individualista e ganhou conotação social; portanto, o ente municipal através do plano diretor poderá, ao disciplinar o uso e ocupação do solo urbano, impor **limitações urbanísticas ao direito de construir em prol dos interesses do proprietário e da coletividade**, tendo sempre em vista a **realização da justiça social**. (Grifos nossos).

O procedimento tendente a permitir a ampliação do direito de construir poderia ser muito simples, semelhantemente, ao que ocorre nas averbações de construção, devendo o proprietário de algum imóvel localizado em área que não permita a ampliação da exploração do terreno, por ter excedido a Taxa de Ocupação²²⁷ (TO), o Coeficiente de Aproveitamento²²⁸ (CA), ou qualquer outro motivo, providenciar o registro "*lato sensu*" do respectivo Alvará que autorizou o aumento da construção na

²²⁷ A Taxa de Ocupação é a relação percentual entre a projeção da edificação e a área do terreno ou, em outros termos, ela expressa a porcentagem do terreno utilizada na edificação.

²²⁸ O Coeficiente de Aproveitamento é a expressão numérica que indica a quantidade máxima de metros quadrados que poder ser construído em um lote, somando todos os pavimentos.

área em tese vedada. O mesmo deve ser informado se houve alguma transferência de direito de construir ou alguma outorga onerosa deste direito.

Em geral, tais autorizações são concedidas a partir de instrumentos que admitam a permuta, a transferência de direitos de uma área para outra (transferência do direito de construir) ou até a aquisição desse direito (outorga onerosa do direito de construir), isso como forma de garantir maior organização do espaço territorial urbano e permitir que a propriedade cumpra sua função social.

No Brasil, isso pode ser visto a partir da Lei n.º 10257/2001 – Estatuto das Cidades que, ao tratar dos instrumentos da Política Urbana, traz no seu artigo 4º, inciso V, os institutos jurídicos e políticos, com destaque a “n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso” e a “o) transferência do direito de construir”.

A outorga onerosa do direito de construir pode ser verificada, também, nos artigos 28, 29, 30 e 31²²⁹ e a transferência do direito de construir no artigo 35²³⁰; já

²²⁹ Lei n.º 10257/2001

“Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

I – a fórmula de cálculo para a cobrança;

II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;

III – a contrapartida do beneficiário.

Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei.”

²³⁰ Lei n.º 10257/2001

“Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;

III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

§ 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput.

§ 2º A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.”.

em Portugal, instituto semelhante é observado na Lei n.º 31/2014 – Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, Ordenamento do Território e Urbanismo, em seu artigo 21²³¹, que trata da transferência de edificabilidade²³², prevendo, nesse caso, a obrigatoriedade do respectivo registro, bem como no Decreto-Lei n.º 80/2015 – que aprova a revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial que, em seu artigo 179²³³, traz a obrigatoriedade do registro das transferências voluntárias do direito de construir no Registro Predial.

A par dessas normatizações, a Câmara Municipal de Sintra, ao analisar a revisão do Plano Diretor municipal, contempla na proposta do plano, em seu volume III – Regulamento – de abril de 2016, hipóteses de transferências voluntárias de

²³¹ Lei n.º 31/2014. Art. 21. Transferência de edificabilidade.

“1 - Os planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal podem permitir que a edificabilidade por eles atribuída a um lote ou a uma parcela de terreno seja transferida para outros lotes ou parcelas, visando prosseguir, designadamente, as seguintes finalidades:

- a) Conservação da natureza e da biodiversidade;
- b) Salvaguarda do património natural, cultural ou paisagístico;
- c) Prevenção ou minimização de riscos coletivos inerentes a acidentes graves ou catástrofes e de riscos ambientais;
- d) Reabilitação ou regeneração;
- e) Dotação adequada em infraestruturas, equipamentos, espaços verdes ou outros espaços de utilização coletiva;
- f) Habitação com fins sociais;
- g) Eficiência na utilização dos recursos e eficiência energética.

2 - Para efeitos do disposto no número anterior, os planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal regulam a previsão da edificabilidade transferida, definindo os termos e condições em que os valores do direito concreto de construir podem ser utilizados, bem como os mecanismos para a respetiva operacionalização, de acordo com o procedimento previsto na lei.

3 - A transferência de edificabilidade deve ser objeto de inscrição no registo predial do lote ou parcela de terreno a que essa edificabilidade estava atribuída, nos termos a definir em legislação específica.” (Grifos nossos).

²³² Acerca dessa transferência de edificabilidade, Fernando Alves Correia (2014, p. 14) ensina que “esta transferência de edificabilidade está regulada no artigo 21º, determinando no n.º 1 deste preceito que os planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal podem permitir que a **edificabilidade** por eles atribuída a um lote ou parcela de terreno seja **transferida para outros lotes ou parcelas**, visando prosseguir, designadamente, as seguintes finalidades: conservação da natureza e da biodiversidade; salvaguarda do património material, cultural ou paisagístico; prevenção ou minimização de riscos coletivos inerentes a acidentes graves ou catástrofes e de riscos ambientais; reabilitação ou regeneração; dotação adequada em infraestruturas, equipamentos, espaços verdes ou outros espaços de utilidade coletiva; habitação com fins sociais; e eficiência na utilização dos recursos e eficiência energética. De realçar que a **transferência de edificabilidade deve ser objeto de inscrição no registo predial** do lote ou da parcela de terreno a que esta edificabilidade estava atribuída, ficando o lote ou parcela do terreno emissor da edificabilidade desprovido da faculdade de construção (artigo 21º, n.º 3).”.

²³³ Decreto-Lei n.º 80/2015. Art. 179º. Compra e venda de edificabilidade.

“1 - A compensação prevista nos n.os 5 e 6 do artigo anterior pode ser objeto de contratos de compra e venda de edificabilidade entre os proprietários ou entre estes e a câmara municipal.
2 - A compra e venda de edificabilidade pode assumir a forma de créditos de edificabilidade.
3 - As transações efetuadas ao abrigo do presente artigo são realizadas nos termos do regulamento do plano, devem ser obrigatoriamente comunicadas à câmara municipal **e estão sujeitas a inscrição no registo predial.**” (Grifos nossos).

edificabilidade de prédios, nos artigos 86 a 89 e 106 a 110, impondo a necessidade de registro destas operações no Registro Predial.

Nesse íterim, verifica-se que o legislador português atuou de modo a prestigiar o princípio da informação e transparência, atribuindo à necessidade de inscrição da referida operação em atenção à publicidade registral e segurança jurídica.

6.1.1.1.2 Averbação de autorizações para explorar determinada atividade

As *averbações de autorizações para explorar determinada atividade* são aquelas relacionadas às permissões dadas pela Administração Pública para que determinado imóvel: a) passe a suportar o desenvolvimento de alguma atividade vedada na área; ou, b) receba alguma atividade com significativo impacto sobre o meio ambiente e vizinhança²³⁴.

A necessidade de se dar ampla publicidade a esses dois tipos de autorizações resulta do interesse público da coletividade em conhecer os riscos que circundam a vizinhança, ou seja, é de amplo interesse da comunidade local o conhecimento a respeito da instalação de determinados empreendimentos frente ao impacto que esses causam na vizinhança.

Aqui, destacam-se empreendimentos de grande porte, empreendimentos com significativa carga poluidora ou degradadora, empreendimentos ou atividades vedadas em determinadas regiões, entre outros. Como exemplo, podem ser citadas as licenças para a construção de postos de gasolinhas, as licenças para construção de shoppings, as licenças para construção de grandes indústrias, que demandam Estudo de Impacto Ambiental e Estudos de Impacto de Vizinhança sendo importante garantir à comunidade o conhecimento dos documentos que levaram à aprovação daquele projeto.

Importante frisar que tais registros/averbações poderiam envolver o arquivamento tanto do instrumento liberatório, que permitiu a construção ou o

²³⁴ A respeito das relações de vizinhança ambiental, chama atenção o estudo de José Joaquim Gomes Canotilho (2002), que analisou a Electromog frente a essas relações de vizinhança. Referido estudo partiu da premissa que o problema que envolve o eletromagnetismo é um exemplo expressivo da sociedade de risco (BECK, LUHMANN) e, por isso, merece um olhar atento do Direito, uma vez que existem diversos meios de tutela dos direitos de vizinhança para este caso, a exemplo dos remédios jurídicos constitucionais, jurídicos-penais, jurídicos civis e jurídicos administrativos, sendo necessário sempre se observar todos os vínculos jurídicos envolvidos. (CANOTILHO, 2002).

desenvolvimento de determinada atividade, como exemplo, o alvará, a licença, a permissão, a autorização, entre outros, como os documentos que serviram de embasamento teórico e técnico para referida decisão.

Aqui, poderiam ser levados a registros/averbações os Estudos de Impactos Ambientais (EIA)²³⁵, os Estudos de Impactos de Vizinhanças (EIV)²³⁶, dentre outros que serviram de suporte para a liberação da referida exploração, uma vez que a averbação desses documentos, junto ao Registro de Imóveis, poderia facilitar o acesso de toda a comunidade.

Vale frisar que, embora o parágrafo único, do artigo 37, da Lei n.º 10257/2001, preveja a publicidade dos documentos do EIV, pelo Poder Público Municipal, referido órgão não é especializado nesse setor, o que, efetivamente, dificulta o acesso da população às informações.

Muitas vezes, a Administração sequer tem departamento especializado para gerir a documentação do Estudo de Impacto de Vizinhança, o que não ocorreria se tais documentos fossem disponibilizados pelos Registros de Imóveis que têm toda a logística e infraestrutura adequada para a prestação de informações via certidões. Esses são órgãos especializados na prestação de informações, portanto, há de se reconhecer o valor agregado que pode ser dado ao serviço.

²³⁵ Os Estudos de Impactos Ambientais têm previsão expressa nas Resoluções CONAMA nº 01/86.

²³⁶ Lei n.º 10257/2001

“Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

- I – adensamento populacional;
- II – equipamentos urbanos e comunitários;
- III – uso e ocupação do solo;
- IV – valorização imobiliária;
- V – geração de tráfego e demanda por transporte público;
- VI – ventilação e iluminação;
- VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado

Art. 38. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.”.

6.1.1.1.3 Averbação de autorizações para plantar em determinado imóvel

A autorização para plantar em determinado imóvel, semelhantemente, ao que foi mencionado acima, poderia ser deflagrada mediante a averbação de documentos administrativos que embasaram a decisão como, também, o próprio ato de licença, permissão ou autorização.

Cabe verificar que, em algumas regiões, é proibido o plantio de plantas exógenas para que não haja polinização e interferência entre espécies, por isso a importância de se buscar a identificação de culturas, em algumas áreas, como forma de possibilitar a perfeita identificação dessas espécies nas delimitações geográficas dos imóveis, sendo o Registro Imobiliário importante meio para publicizar tais elementos.

O Tratado de Funcionamento da União Europeia – TFUE – em seu artigo 38.º, estabelece a adoção de uma Política Agrícola Comum – PAC – entre os Estados membros. O artigo 39.º, do TFUE, estabelece os objetivos específicos da PAC, que são:

- a) Incrementar a produtividade da agricultura, fomentando o progresso técnico, assegurando o desenvolvimento racional da produção agrícola e a utilização ótima dos fatores de produção, designadamente da mão-de-obra;
- b) Assegurar, deste modo, um nível de vida equitativo à população agrícola, designadamente pelo aumento do rendimento individual dos que trabalham na agricultura;
- c) Estabilizar os mercados;
- d) Garantir a segurança dos abastecimentos;
- e) Assegurar preços razoáveis nos fornecimentos aos consumidores.

Tais objetivos apontam a preocupação da União Europeia em manter o abastecimento de alimentos, em função do uso de técnicas e procedimentos sustentáveis, indicam a preocupação tanto econômica, quanto social relacionada à questão alimentar. A Política Agrícola Comum possui orientações sobre o que produzir e onde produzir, evitando, assim, a produção de excedentes ou mesmo a escassez de produtos em determinadas regiões do Bloco.

Em Portugal, de acordo com a Lei n.º 151-B de 31/10/2013, que estabelece as diretrizes para a Avaliação de Impacto do Ambiente, há a indicação que certas atividades agrícolas carecem de Avaliação de Impacto Ambiental – AIA – nos termos do artigo 1º, 3, “b”, e anexo II, que em seu item 1 classifica uma série de atividades

agrícolas sujeitas ao procedimento de Avaliação de Impactos a depender da extensão e área de abrangência dos projetos a serem instalados.

Desse modo, em sendo positiva a Avaliação de Impacto Ambiental, o agricultor ganha o direito de plantar obedecido o prazo de caducidade estabelecido no artigo 23, 2 deste Decreto-Lei, que é de quatro anos.

Tais procedimentos e prazos poderão ingressar no Registro Predial, como forma de garantir a devida publicidade das variantes agrícolas que possuem repercussão direta sobre o solo e a propriedade imobiliária.

6.1.1.1.4 Averbação de concessão, permissão ou autorização de uso de bem público contíguo

Outro ato que pode ser objeto de averbação é a *concessão, permissão ou autorização de uso de espaço público*, essas modalidades “transferência” ao particular, estão crescendo no Brasil. Em consequência delas, o Poder Público transfere, a título precário, a responsabilidade pelo uso de determinado espaço público contíguo.

Nesse cenário, tratando-se de imóveis e meio ambiente, destacam-se os espaços urbanos que vem sendo ocupados por particulares, por intermédio desses institutos do Direito Administrativo, voltados a permitir que particulares assumam a responsabilidade por áreas contíguas a seus imóveis e promovam a urbanização e utilização pública dos espaços. Em geral, são pequenos espaços de calçadas, ou pequenas praças, que sofrem a intervenção do particular para a melhoria das condições físicas, tais como arborização, calçamento, projeção de bancos, entre outros, que, de algum modo, acabam por facilitar ou favorecer a atividade desenvolvida pelo proprietário do imóvel limítrofe.

A ocupação de espaços públicos, em regra, demanda a observação de procedimentos específicos de licitação desses espaços, para os casos de permissão e concessão, como impõe a Lei n.º 8666/1993 em seu artigo 2º:

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, **concessões, permissões** e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente **precedidas de licitação**, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei. (Grifos nossos).

No caso específico da concessão, que é a forma de utilização pelo particular mais difundida, no que se refere ao bem público, deve-se recordar que a Concessão de uso é gênero que se subdivide em duas espécies: a) Concessão de uso administrativo e; b) Concessão de direito real de uso, essa última com previsão expressa de ingresso no Registro Imobiliário nos termos do artigo 167, I, 40 da LRP.

A concessão de uso administrativo, embora não tenha previsão de ingresso no Registro Imobiliário, está diretamente ligada à concessão para que particulares explorem áreas públicas, sendo um contato administrativo pelo qual o Poder Público atribui ao particular, a utilização exclusiva de um bem, para que, esse particular, explore-o, segundo sua destinação específica.

O uso do bem público, por particular, seja por concessão, permissão ou autorização, demanda regras claras e objetivas, de modo a permitir a perfeita concretização dos objetivos traçados para a área a ser ocupada, garantindo a continuidade da utilização pública.

Nesse cenário, tanto no Brasil como em Portugal, admitidas as peculiaridades contidas nesse país, em relação ao tema, seria importante o ingresso dessa concessão, permissão ou autorização de uso na matrícula do imóvel beneficiado, como forma de dar a devida publicidade ao negócio ou ato administrativo exarado, visto que há o estabelecimento de prazos e condições a serem seguidas.

6.1.1.2 Averbação de impactos negativos para o imóvel – situações que oneram o imóvel

Por sua vez, podem ser classificados como *averbações de impactos negativos*²³⁷, sob a perspectiva do imóvel, os voltados a onerar a propriedade, dentre

²³⁷ José Joaquim Gomes Canotilho (s/d, p. 17), ao tratar do Estado de direito ambiental, mostra que é lícita e necessária a imposição estatal de limitações ao particular enfrentar os desafios da sustentabilidade, afirmando que “O «Estado ambiental» estrutura-a, como já se sugeriu, em termos de Estado de direito e em termos democráticos. Estado de direito do ambiente quer dizer indispensabilidade das regras e princípios do Estado de direito para se enfrentarem os desafios impostos pelos desafios da sustentabilidade ambiental. Mesmo que haja necessidade de algumas novidades no esquema de instrumentos jurídicos — **mais limitações à propriedade em prol de reservas ecológicas, mais provisoriedade e precariedade nos actos administrativos justificados pelas vigilâncias ecológicas, mais retroactividade eventualmente lesiva de situações subjectivas em nome da protecção do ambiente contra cargas poluentes acumuladas** —, tudo isso pode e deve ser feito sem postergação das regras básicas da **juridicidade estatal**. Não nos admirará também a inseparabilidade do Estado ambiente do princípio democrático. A afirmação desta nova dimensão do Estado pressupõe o diálogo democrático, exige instrumentos de participação, postula o princípio da cooperação com a sociedade civil. O Estado de

os quais aqueles que possam permitir: a) a averbação de restrições, limitações ou algum ônus por razões ambientais; b) a averbação de uma obrigação de não fazer evitando prejuízos ao meio ambiente; c) a averbação de Pareceres, Laudos e demais documentos expedidos pela Administração Pública, tendentes a manter a regularidade urbanística e ambiental do território; d) a averbação de limitações administrativas provisórias dentre outras.

6.1.1.2.1 Averbação de restrições, limitações ou algum ônus por razões ambientais

A averbação de restrições, limitações ou algum ônus por razões ambientais, em geral, estão relacionadas à limitação ou vedação do direito de construir.

Semelhantemente ao que foi apontado acima, quando se discutiu a averbação do direito de construir em seu aspecto positivo, que libera o imóvel para a ampliação e maior aproveitamento de área, aqui, a averbação da restrição, de ordem ambiental, tem efeito contrário, ao dar à publicidade de um ônus imposto à propriedade.

Desse modo, havendo no imóvel alguma limitação de ordem ambiental que impeça a ampliação da área construída, por ter excedido a Taxa de Ocupação (TO), o Coeficiente de Aproveitamento (CA), ou qualquer outro motivo, deve o Poder Público notificar o responsável legal para que promova a competente averbação informativa, de modo a noticiar que o imóvel apresenta determinada limitação ambiental ou urbanística que impede a ampliação da área construída. Essa medida visa permitir que, a simples leitura da matrícula imobiliária, possa indicar as eventuais adquirentes que o imóvel, em questão, não admite a ampliação de área a ser edificada, devendo ser, inclusive, indicado o motivo da restrição.

6.1.1.2.2 Averbação de obrigação de não fazer evitando prejuízos ao meio ambiente

No rol de vedações aptas a proteger o ambiente e a salubridade pública, podem ser citadas algumas situações que onerariam a propriedade, em razão da sua localização e características, sendo em verdade uma imposição de obrigação de não fazer por parte dos proprietários dos imóveis, dentre elas podem ser citadas: a)

ambiente constrói-se democraticamente de baixo para cima; não se dita em termos iluminísticos e autoritários de cima para baixo.”. (Grifos nossos).

averbação da obrigação de não desmatar; b) averbação da obrigação de abster-se de lançar resíduos em determinado curso de água; c) averbação de obrigação de abster-se de lançar fumaça ou fuligem; d) averbação de obrigação de abster-se de desenvolver determinada atividade na região.

A vedação ao desmate ou desmatamento tem grande semelhança com o que será discutido posteriormente, quando se analisar a questão relacionada à averbação da área de preservação permanente e área de reserva legal. De certo modo, essa vedação tem por objetivo deixar claro que, na propriedade, há determinada área do solo que não deve ser objeto de intervenção humana ostensiva, evitando, assim, a supressão da área verde, o que garante o equilíbrio do ecossistema ou, em outros termos, propicia a restauração e a manutenção das diversas formas de vida animal e vegetal.

Sobre esse tipo de vedação, que deve, de forma clara e transparente, fazer parte da estrutura registral de qualquer imóvel, já se faz uma crítica ao desserviço prestado pelo último Código Florestal - Lei n.º 12651/2012, que, no seu artigo 18,²³⁸ e parágrafos, que ao instituir o Cadastro Ambiental Rural, dispensou a averbação da Área de Reserva Legal na matrícula do imóvel, dificultando o acesso à referida informação. Como já referido, esse tema será objeto de análise específica adiante.

Noutra vertente, há, também, a possibilidade de averbação da vedação de desmate ou de corte de arbustos ou árvores específicas, de importância paisagística, histórica ou cultural para determinada região ou cidade.

Assim, havendo em determinado imóvel uma espécie classificada como de relevância, importante seria sua averbação na matrícula para informar a todos que a propriedade abriga determinadas espécies, cujo corte é vedado, devendo, por outro

²³⁸ Art. 18. A área de Reserva Legal deverá ser registrada no órgão ambiental competente por meio de inscrição no CAR de que trata o art. 29, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento, com as exceções previstas nesta Lei.

§ 1º A inscrição da Reserva Legal no CAR será feita mediante a apresentação de planta e memorial descritivo, contendo a indicação das coordenadas geográficas com pelo menos um ponto de amarração, conforme ato do Chefe do Poder Executivo.

§ 2º Na posse, a área de Reserva Legal é assegurada por termo de compromisso firmado pelo possuidor com o órgão competente do Sisnama, com força de título executivo extrajudicial, que explicita, no mínimo, a localização da área de Reserva Legal e as obrigações assumidas pelo possuidor por força do previsto nesta Lei.

§ 3º A transferência da posse implica a sub-rogação das obrigações assumidas no termo de compromisso de que trata o § 2º.

§ 4º O registro da Reserva Legal no CAR desobriga a averbação no Cartório de Registro de Imóveis, sendo que, no período entre a data da publicação desta Lei e o registro no CAR, o proprietário ou possuidor rural que desejar fazer a averbação terá direito à gratuidade deste ato.

lado, ser também informada as eventuais autorizações para corte ou desmate. A informação ambiental deverá indicar a presença de determinada espécie relevante, bem como indicar as autorizações para a supressão das mesmas.

Em Portugal²³⁹, podem ser citadas como exemplo espécies relevantes tais como o sobreiro²⁴⁰, a azinheira^{241,242}, o azevinho²⁴³, dentre outras. Vale lembrar que o Decreto-Lei n.º 169/2001, de 25 de maio, no seu artigo 4º, veda, em determinados casos, a utilização de áreas ocupadas por sobreiros e azinheiras, que sofreram alteração do solo, por um período de 25 anos, veja:

²³⁹ DL n.º 242/2015, de 15 de outubro

“CAPÍTULO IV

Conservação de espécies e habitats

SECÇÃO I

Conservação *in situ*

Artigo 30.º

Regimes de iniciativa nacional

Constam de diplomas próprios decorrentes de iniciativa nacional, sem prejuízo de outros, os regimes de exploração e gestão dos recursos cinegéticos, pesqueiros, aquícolas das águas interiores, de conservação e proteção do lobo ibérico, dos mamíferos marinhos na zona costeira e zona económica exclusiva continental portuguesa, dos animais selvagens, necrófagos e predadores, do **azevinho** espontâneo, do **sobreiro** e da **azinheira** e da introdução na natureza e detenção de espécies não indígenas da flora e da fauna.” (Grifos nossos).

²⁴⁰ Resol. da AR n.º 15/2012, de 10 de fevereiro. Institui o Sobreiro como árvore nacional de Portugal.

²⁴¹ DL n.º 154/2013, de 05 de novembro

SISTEMA DE ACOMPANHAMENTO DE PROJETOS DE INVESTIMENTO

Artigo 16.º

Decisão de reconhecimento de um projeto como PIN [...]

“i) O reconhecimento de imprescindível utilidade pública ou de relevante e sustentável interesse para a economia local dos projetos e medidas compensatórias do **corte ou arranque de sobreiros e azinheiras** em povoamentos, para efeitos do Decreto-Lei n.º 169/2001, de 25 de maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 155/2004, de 30 de junho.” (Grifos nossos).

²⁴² DL n.º 124/2006, de 28 de junho

SISTEMA NACIONAL DE DEFESA DA FLORESTA CONTRA INCÊNDIOS

Artigo 13.º

Redes de faixas de gestão de combustível

“8 - Quando as faixas de gestão de combustíveis e os mosaicos de parcelas ocorram em **áreas ocupadas por sobreiros e azinheiras**, a Autoridade Florestal Nacional **pode autorizar desbastes** com o objectivo de reduzir a continuidade dos combustíveis.” (Grifos nossos).

²⁴³ “O azevinho tem sido tradicionalmente usado como ordenamento característico da quadra natalícia, o que motiva uma procura que, embora de incidência sazonal, se tem revelado cada vez mais intensa nos poucos locais onde é possível encontra-lo espontâneo.

Se no passado o seu consumo era muito reduzido e mais ou menos localizado nas regiões de ocorrência espontânea, actualmente a sua utilização tornou-se cada vez mais frequente e generalizada, o que provoca, muitas vezes a morte das plantas de forma sistemática e indiscriminada, mesmo a dos exemplares de grande beleza e raridade, com várias centenas de anos.

Justifica-se assim a imposição de medidas que regulamentem e condicionem o corte do azevinho, acautelando a manutenção dos exemplares espontâneos do nosso território, também conhecido por pica-folha, visqueiro ou zebro. [...]

O regime Jurídico do arranque, corte, transporte e venda do azevinho rege-se pela Decreto-Lei n.º 423/89, de 04 de Dezembro.” (Margarida Castelo; COITO, Anabela. *Servidões e restrições de utilidade pública*. Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano. 2011. Item 1.3.5. p.1/1.)

Artigo 4.

Inibição de alteração do uso do solo

Ficam vedadas por um período de 25 anos quaisquer alterações do uso do solo em áreas ocupadas por povoadamentos de sobreiro ou azinheira e que tenham sofrido conversões por:

- a) Terem sido percorridas por incêndio, sem prejuízo das restantes disposições previstas no Decreto-Lei n. 327/90, de 22 de Outubro, alterado pela Lei n. 54/91, de 8 de Agosto, e pelo Decreto-Lei n. 34/99, de 5 de Fevereiro;
- b) Terem sido realizados cortes ou arranques não autorizados;
- c) Ter ocorrido anormal mortalidade ou depreciação do arvoredo em consequência de acções ou intervenções por qualquer forma prejudiciais que determinaram a degradação das condições vegetativas ou sanitárias do povoamento. (Grifos nossos).

A averbação ambiental, nesse tópico, pode ser utilizada também para autenticar a data a partir da qual passa a fluir o prazo legal de 25 anos, estabelecido no Decreto-Lei, n.º 169/2001, ou em outros termos, poder-se-á utilizar o ingresso dessa informação ambiental para demarcar a data da ocorrência do fato que ensejou a vedação imposta pelo artigo 4º, dando assim a efetiva publicidade *erga omnes* dessa restrição imposta à propriedade, evitando dessa forma futuros prejuízos a terceiros, em razão do desconhecimento dessa limitação ambiental, imposta à propriedade pelo supracitado Decreto.

Ainda em Portugal, deve-se observar a Lei n.º 53/2012, de 05 de setembro, que aprova o Regime jurídico da classificação de arvoredos de interesse público e a Portaria n.º 124/2014 de 24 de junho, do Ministério do Ambiente, Ordenamento e do território que trazem importantes critérios para a classificação e desclassificação de arvoredos de interesse público.

O Artigo 6º, da Lei n.º 53/2012, prevê a obrigatoriedade de averbação de arvoredo de interesse público, a partir do Registro Nacional do Arvoredo de Interesse Público, a ser regido pelo Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P., tais comandos normativos poderiam, certamente, interagir com os dados constantes no Registro de Imóveis ou Predial, acerca da propriedade imobiliária, para um alargamento da proteção dessas espécies.

Ademais, a própria Portaria, n.º 124/2014, em seu artigo 21º, aponta o dever de colaboração de titulares, possuidores e demais titulares de direitos reais sobre arvoredos classificados em vias de classificação e sobre imóveis que incidam a zona geral de proteção, determinando que os mesmos devam facultar o acesso aos bens e prestar as informações necessárias. Informações essas que poderiam ingressar nos registros da propriedade, integrando as informações ambientais dessas.

No Brasil, o pau-brasil²⁴⁴, a araucária, a castanheira²⁴⁵, apresentam proteção diferenciada que, na maioria das vezes, exigem licenças e autorizações específicas para supressão, razão pela qual a existência dessas espécies, bem como a sua retirada ou corte, merece ter um meio de publicidade mais amplo, com vistas a garantir sua efetiva proteção. Outra averbação de obrigação de não fazer de impacto direto sobre a propriedade imobiliária é a averbação da obrigação de abster-se de lançar, em curso d' água, resíduos tóxicos, prejudiciais ou em desconformidade com a legislação específica.

O controle de efluentes sobre indústria e empresas, potencialmente, poluidoras, exige o constante monitoramento por parte dos órgãos ambientais e a vinculação desse controle, para com a propriedade imobiliária pode de algum modo facilitar as tarefas de combate à poluição dos mananciais.

Nesse talante, seria importante a averbação de termos de responsabilidade técnica, emitidos em favor de alguma atividade, empresa ou indústria que ateste que a mesma não emite substâncias ou poluentes prejudiciais à vida e à qualidade dos cursos de água ou em desacordo com a legislação pertinente.

Referida averbação de forma direta pode evitar a poluição de rios, ao passo que força os proprietários a efetuar o melhoramento dos sistemas de tratamento de esgotos e águas, frente à necessidade de publicação dos resultados para ciência de toda a comunidade.

²⁴⁴ Lei n.º 6607, de 07 de setembro de 1978. Declara o Pau-Brasil árvore nacional, institui o Dia do Pau-Brasil, e dá outras providências.

²⁴⁵ Lei Estadual n.º 6895, de 1 de agosto de 2006. *Declara de preservação permanente, de interesse comum e imune ao corte no Estado do Pará, a castanheira (Bertholletia excelsa H.&.B) e dá outras providências.*

“Art. 1º Fica declarado de preservação permanente, de interesse comum e imune de corte a castanheira (Bertholletia excelsa H.&.B), no Estado do Pará, conforme o disposto nos artigos 1º, § 2º, II, 3º, 4º e 7º da Lei Federal n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965.

Parágrafo único. Para efeitos desta Lei, fica permitido o aproveitamento sustentável do fruto da castanheira (Bertholletia excelsa H.&.B).

Art. 2º **A supressão total ou parcial da castanheira (Bertholletia excelsa H.&.B) só será admitida mediante prévia e expressa autorização do órgão ambiental competente e do proprietário ou possuidor do imóvel, quando necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou de relevante interesse social, bem como em caso de iminente perigo público ou comum ou outro motivo de interesse público.**

§ 1º Na hipótese da supressão prevista neste artigo, os responsáveis serão obrigados ao imediato replantio do número de árvores igual ao triplo das abatidas.

§ 2º Nas áreas urbanas, a autorização de que trata este artigo poderá ser concedida pelo órgão municipal competente, observados os parâmetros estabelecidos em lei.

§ 3º Qualquer cidadão é parte legítima para denunciar sobre a ocorrência de coleta, processamento e comercialização ilegal da madeira ou do fruto da castanheira (Bertholletia excelsa H.&.B), caso em que a autoridade competente deverá adotar imediatas providências, sob pena de responsabilidade.”
Grifos nossos).

Outra importante averbação ambiental, que pode ser realizada tanto na zona rural como urbana, é a averbação de obrigação de abster-se de lançar fumaça ou fuligem que são prejudiciais à saúde humana, ou em desconformidade com a legislação pertinente, evitando-se, dessa forma, a poluição atmosférica.

Tanto indústrias quanto a própria atividade agrícola (quando da queima de pastagem), provocam significativo impacto sobre a qualidade do ar das cidades circunvizinhas. A averbação de termos de responsabilidades técnicas e demais documentos, que atestem a qualidade do ar emitida por determinadas atividades, permite o acompanhamento e a exata delimitação das propriedades causadoras de prejuízos da qualidade do ar.

A delimitação espacial da propriedade poderá possibilitar políticas públicas tendentes à melhoria da fiscalização e busca constante do aprimoramento de instrumentos mais sofisticados em termos de filtros, principalmente, para as indústrias. Por outro lado, no campo, será também facilitada a identificação de pastagens ou plantações que sofreram ação de incêndios voluntários ou acidentais.

Em Portugal, esse registro ganha mais relevo ao se verificar a incidência do Decreto-Lei, n.º 55/2007²⁴⁶, de 12 de março, que impõe a abstenção de uso de algumas áreas sujeitas à ocorrência de incêndios pelo prazo de 10 anos. Tal registro pode servir de documento hábil a permitir a autenticação desta data, ou seja, poderá permitir a identificação da data para, a partir daí, fluir o prazo estipulado em lei para futura intervenção na área, bem como a averbação da extensão e características do incêndio.

²⁴⁶ Nos anexos do Decreto-Lei n.º 55/2007, de 12 de março

“Artigo 1.º

1 – **Nos terrenos com povoaamentos florestais percorridos por incêndios**, não incluídos em espaços classificados em planos municipais de ordenamento do território como urbanos, urbanizáveis ou industriais, **ficam proibidas, pelo prazo de 10 anos**, as seguintes acções:

- a) A realização de obras de construção de quaisquer edificações;
- b) O estabelecimento de quaisquer novas actividades agrícolas, industriais, turísticas ou outras que possam ter um impacte ambiental negativo;
- c) A substituição de espécies florestais por outras técnicas e ecologicamente desadequadas;
- d) O lançamento de águas residuais industriais ou de uso doméstico ou quaisquer outros efluentes líquidos poluentes;
- e) O campismo fora de locais destinados a esse fim.

2 – Para além das acções previstas no número anterior, e durante o mesmo prazo, nos terrenos não abrangidos por planos municipais de ordenamento do território ficam igualmente proibidas as seguintes acções:

- a) A realização de operações de loteamento;
- b) A realização de obras de urbanização;
- c) A realização de obras de reconstrução ou de ampliação das edificações existentes.”. (Grifos nossos).

Como já apontado, deve-se reconhecer o importante papel do Registro Imobiliário como ferramenta de publicização das diversas condicionantes que envolvem a propriedade, sendo esse um caso clássico a permitir a ampla publicidade do incêndio, na propriedade imobiliária.

No Brasil, esse tipo de averbação ganha relevo na zona rural, principalmente, quando se observa os atos voluntários de queimadas das plantações da cana-de-açúcar, que provocam densa fuligem, prejudicando muito a qualidade do ar nas cidades que possuem essas áreas de plantio de cana-de-açúcar.

Estudos da EMBRAPA (s/d) mostram que

Dentre todos os impactos ambientais gerados pela agroindústria da cana-de-açúcar, o mais conhecido e mais discutido ao longo dos anos tem sido a queima da palha, método usado para facilitar a colheita. Mesmo com a Lei Estadual 11.241, de 2002, que veta a queima de palha de cana, ao ar livre, as regiões urbanizadas das cidades paulistas de Piracicaba, Ribeirão Preto, Araraquara, Catanduva e Jaú convivem com as queimadas desde a intensificação do Proálcool (Programa Nacional do Alcool), em 1975. Aliada aos riscos de prejuízos econômicos, danos à fauna e à flora, as queimadas são responsáveis pela emissão de gases justamente no período de estiagem, quando as condições de temperatura, umidade e velocidade dos ventos são desfavoráveis à dispersão dos poluentes. Assim, a má qualidade do ar pode prejudicar a saúde.

A Lei do Estado de São Paulo n.º 11241, de 19 de setembro de 2002, prevê, em seu artigo 2º, a gradativa proibição da queima em 100% dos canaviais paulistas até o ano de 2031. A relevância desse tema, para a área do ambiente, exige ampla conexão entre o Direito Registral e o Ambiental, com vistas a permitir uma melhor e mais eficaz fiscalização desse setor, sendo fundamental a publicização das informações ambientais dessas propriedades, que têm seus solos utilizadas para o cultivo da cana-de-açúcar.

Além dos fatos anteriormente mencionados, há, também, a possibilidade de averbação de obrigação de abster-se de desenvolver determinada atividade perigosa para a região, como exemplo: instalação de indústrias em áreas residenciais, instalação de antenas de radiodifusão²⁴⁷, instalação de torres eólicas, exploração de

²⁴⁷ No tocante às antenas de radiodifusão, cabe destacar que, nas áreas onde haja permissão para a instalação desses equipamentos, podem ser averbadas, no Registro Imobiliários, algumas informações de relevância ambiental, tais como: a) averbação do contrato com a previsão expressa do prazo de duração da instalação do equipamento naquela propriedade; b) averbações periódicas dos laudos de emissão de radiação dos equipamentos instalados, para amplo conhecimento da população circunvizinha, uma vez que são desconhecidos os efeitos desta radiação na saúde e qualidade de vida humana.

suinocultura em zona urbana, exploração de pedreira²⁴⁸, dentre outras atividades que podem desvirtuar a vocação da região e causar impactos ambientais prejudiciais à vida humana e ao ecossistema.

Aqui, nota-se a necessária transversalidade e diálogo entre o Poder Público municipal (por meio do Plano Diretor das cidades) e dos Registros de Imóveis, para que se consigam avanços em termos de ordenamento do território. A notícia clara e evidente na matrícula, a respeito das restrições administrativas da região, vem ao encontro do direito à informação, sendo fundamental para que se evite prejuízo a terceiros, e, até mesmo, sendo favorável à redução de demandas judiciais relacionadas aos imóveis.

6.1.1.2.3 Averbação de pareceres, laudos e demais documentos expedidos pela Administração Pública, tendentes a manter a regularidade urbanística e ambiental do território

A averbação ambiental, dentro da perspectiva de regulação do ordenamento do território, por parte da Administração Pública, permitiria o ingresso no fólio real de uma série de documentos expedidos pelo Poder Público municipal, com o fim de reorganizar as cidades.

Podem ser citadas como exemplos desses fatos possíveis de averbação: a) as restrições ao parcelamento do solo, b) as restrições a impermeabilização do solo; c) as restrições em termos de padronização e uniformização das construções (tamanhos mínimos, cores, áreas verdes etc); d) as restrições relacionadas aos imóveis integrantes do patrimônio cultural, além dos casos citados anteriormente.

Em relação ao primeiro ponto apresentado, no que se refere à averbação das restrições ao parcelamento do solo, importante seria que o Poder Público municipal levasse a registro e/ou averbação às diretrizes municipais, a respeito da organização do território, delimitando as áreas com seus respectivos potenciais de parcelamento,

²⁴⁸ Em relação à vedação da exploração da atividade de extração de pedras, chama atenção o caso da “Pedreira do Galinha”, que após a descoberta de pegadas de dinossauros, teve a interrupção da atividade para a preservação do monumento natural. “A antiga pedreira do Galinha, junto à aldeia do Bairro em Ourém, é hoje Monumento Natural das Pegadas de Dinossáurios da Serra D’Aire e Candeeiros. A descoberta no local de trilhos de pegadas de saurópodes com 175 milhões de anos. O achado mudou a vida do empresário da pedra que explorava, Rui Galinha”. (CABELEIRA, Margarida. O *MIRANTE*. Semanário Regional. 23 de agosto de 2006. Disponível em: <<http://omirante.pt/semanario/2006-08-23/especial-pedreiras/2006-08-23-as-pegadas-que-acabaram-com-a-pedreira-do-galinha#.Vx0-PFQrLct>>. Acesso em: 09 set. 2016.).

evitando, assim, que seja realizado desdobro ou desmembramento em desacordo com a legislação municipal, e, portanto, prevenindo o aparecimento de loteamentos irregulares e/ou clandestinos.

No tocante à averbação ambiental, relacionada às restrições à impermeabilização do solo, novamente, o Poder Público municipal, deve atuar de forma a regulamentar o coeficiente de pavimentação de áreas, principalmente, as públicas. Em relação à impermeabilização do solo, cabe lembrar que esse é um dos principais fatores responsáveis pelas inundações de muitas cidades, ante a ausência de área para o escoamento das chuvas.

Dessa forma, a adoção de políticas públicas nesse setor, merece ter o devido cuidado de informar, de forma clara, aos cidadãos, os parâmetros para a pavimentação de suas calçadas e demais áreas, evitando problemas para toda a comunidade.

Poderiam ingressar, também, nos Registros Imobiliários, as restrições da municipalidade relacionadas à padronização e uniformização de construções. Há cidades que adotam a padronização de cores das paredes externas das casas, o tamanho mínimo da construção, número de pavimentos, dentre tantas outras restrições que podem ser melhor publicizadas, quando presentes de forma clara e objetiva no Registro do Imóvel.

Sem o intuito de esgotar o rol de restrições ambientais relacionadas aos imóveis e que podem estar aptas ao ingresso no fôlio real, deve-se mencionar as restrições relacionadas aos imóveis integrantes do patrimônio cultural. Aqui, podem ser inseridas informações importantes em relação à conservação e manutenção do referido patrimônio cultural. Além de serem inseridas informações sobre os órgãos competentes para a fiscalização, no caso da necessidade de qualquer reforma ou alteração do referido patrimônio, tal informação seria muito útil para eventuais compradores do imóvel, que mediante à simples leitura da matrícula poderiam ter o real conhecimentos das condicionantes/limitações/restrições as quais o imóvel está submetido.

Não é demais reforçar que a organização do solo urbano das cidades, sendo uma tarefa das municipalidades, demanda a atenção a um enorme número de leis e decretos que, muitas vezes, passa ao total desconhecimento dos proprietários e possuidores de imóveis. A presença objetiva e clara da menção de tais exigências

relativas ao imóvel no fôlio real, ou seja, nas matrículas dos imóveis, vem a facilitar o cumprimento de tais normas, ao facilitar o conhecimento expresso das condicionantes ambientais relacionadas ao imóvel.

Assim, a Administração Pública deixa de atuar no campo da presunção tácita de conhecimento da norma, por partes dos administrados, e passa a ter a seu favor o efetivo, público e notório conhecimento a respeito das exigências e restrições impostas a todo imóvel registrado; o que, certamente, garantirá um nível muito maior de adesão e participação da sociedade no cumprimento das demandas ambientais que envolvem a propriedade, mostrando-se efetivo o reforço à publicidade das averbações ambientais.

6.1.1.2.4 Averbação de limitações administrativas provisórias

No Brasil, a Lei n.º 11.132/2005, introduziu o artigo 22-A²⁴⁹, na Lei n.º 9985/2000 – que dispõe sobre Unidades de Conservação, criando o instituto da limitação administrativa provisória para áreas que possuem potencialidade de transformação em unidade de conservação.

De acordo com o artigo 2º, I, da Lei n.º 9985/2000, entende-se por unidade de conservação o

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

As unidades de conservação integrantes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC – dividem-se em dois grupos: a) unidades de proteção integral;

²⁴⁹ Artigo 22- A da Lei n.º 9985/2000, incluído pela Lei n.º 11132/2005

“Art. 22-A. O Poder Público poderá, ressalvadas as atividades agropecuárias e outras atividades econômicas em andamento e obras públicas licenciadas, na forma da lei, **decretar limitações administrativas provisórias ao exercício de atividades e empreendimentos** efetiva ou potencialmente causadores de degradação ambiental, para a realização de estudos com vistas na criação de Unidade de Conservação, quando, a critério do órgão ambiental competente, houver risco de dano grave aos recursos naturais ali existentes.

§ 1º Sem prejuízo da restrição e observada a ressalva constante do caput, na área submetida a limitações administrativas, não serão permitidas atividades que importem em exploração a corte raso da floresta e demais formas de vegetação nativa.

§ 2º A destinação final da área submetida ao disposto neste artigo será definida no prazo de 7 (sete) meses, improrrogáveis, findo o qual fica extinta a limitação administrativa.” (Grifos nossos).

e, b) unidades de uso sustentável, admitindo essas novas divisões em categorias. As unidades de proteção integral, conforme o artigo 8º da Lei do SNUC, dividem-se em: I - Estação Ecológica; II - Reserva Biológica; III - Parque Nacional; IV - Monumento Natural; V - Refúgio de Vida Silvestre. Já as unidades de uso sustentável classificam-se em: I - Área de Proteção Ambiental; II - Área de Relevante Interesse Ecológico; III - Floresta Nacional; IV - Reserva Extrativista; V - Reserva de Fauna; VI - Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e VII - Reserva Particular do Patrimônio Natural, de acordo com o artigo 14, da Lei SNUC.

A instituição dessas unidades de conservação e o processo de limitação administrativa provisória impõem restrições sérias na propriedade, repercutindo de forma direta sobre o direito real de propriedade, visto que a exploração em muitos dos casos deve ser interrompida, a exemplo do que consta no parágrafo 1º, do artigo 22-A da referida Lei. Notadamente, ao atingir o direito de propriedade, percebe-se que referidas restrições ultrapassam a esfera de competência dos órgãos administrativos ambientais, sendo flagrante a atribuição do Registro de Imóveis. De modo semelhante, Marcelo Augusto Santana de Melo (2010, p. 78) afirma que

[...]. Defendemos a tese de que referidas restrições transcendem o cadastro dos órgãos públicos e afetam direitos controlados e publicizados pelo Registro de Imóveis, de sorte que necessitam, também, ingressar no fôlio real.

A limitação administrativa provisória, a exemplo do que ocorre com as indisponibilidades de bens, deve ingressar no Registro de Imóveis porque interessa ao mundo jurídico. **O proprietário e terceiros de boa-fé devem ter conhecimento de que se estão promovendo estudos para a transformação de determinada área em unidade de conservação e somente o Registro de Imóveis pode outorgar essa publicidade de forma satisfatória, porque a ele, e somente a ele, cabe a inscrição de direitos reais de bens imóveis.** (Grifos nossos).

Referido ingresso poderia se dar a pedido da autoridade competente que impôs a limitação, e ser levantado, automaticamente, após o decurso do prazo, como manda o parágrafo 2º, do artigo 22 – A, da Lei SNUC, que indica que referida análise terá prazo improrrogável de 07 meses.

Outro caso de limitação administrativa provisória, que poderia ser realizado, está diretamente ligado ao procedimento de criação, alteração e reformulação de Planos Diretores municipais. É de conhecimento geral que, todos os procedimentos que envolvem os Planos Diretores, demandam significativo tempo para a realização das diversas etapas que passam, muitas vezes, por audiências públicas, revisões,

adequações em câmaras entre outros. As etapas são longas até que se consiga formatar o documento adequado à regulação do território.

Ocorre que, no decorrer desse tempo de tramitação, várias ações vão sendo executadas em desacordo com as propostas em andamento, esvaziando o conteúdo do projeto que está tramitando. Nesse sentido, importante que seja averbada tais restrições nas matrículas dos imóveis, das circunscções que estão sob a revisão de tais Planos Diretores.

Como exemplo do caso, pode ser citado, em Portugal, o caso da Revisão do Plano Diretor do Município de Sintra, que, em função do Aviso n. 2088/2016, publicado no Diário da República, em 19 de fevereiro de 2016, traz no seu artigo 4º uma série de medidas de ordem material tendentes a evitar o esvaziamento do novo plano que está sendo traçado para o município.

Em resumo, essas e outras formas de limitações administrativas provisórias, de natureza ambiental, quando afetam as informações imobiliárias contidas nos Registro de Imóveis, devem ser concentradas no fôlio real para que efetivamente se possa publicizar, de maneira adequada, a situação fática do imóvel.

6.1.2 Averbação do tombamento provisório e definitivo

O tombamento é uma das modalidades de restrição do Estado sobre a propriedade, ele implica limitação perpétua ao direito de propriedade em proveito do interesse coletivo, afetando o caráter absoluto do direito de propriedade (DI PIETRO, 2006).

Em função do tombamento, há o reconhecimento do valor histórico, artístico ou cultural de um bem, que o transforma em patrimônio oficial e institui regime jurídico especial de propriedade, observada sua função social. Segundo Hely Lopes Meirelles (2014, p. 685), o vocábulo tombamento advém do Direito Português, “[...] onde a palavra *tombar* significa *inventariar*, *arrolar*, ou *inscrever* nos arquivos do Reino, guardados na *Torre do Tombo*. [...]”.

No Brasil, a proteção do patrimônio cultural está, de forma expressa, prevista na Constituição de 1988, no artigo 216, que dispõe em seu parágrafo 1º, que

O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância,

tombamento, desapropriação e de outras formas de acautelamento e preservação. (BRASIL, 1988).

Ao determinar que cabe ao Poder Público, a Constituição brasileira indica que todos os entes estatais podem dispor sobre o tombamento de bens em seu território. No âmbito federal, essa tarefa está a cargo do Instituto Brasileiro do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, nos demais entes estaduais e municipais pode haver órgãos criados para essa finalidade.

Ainda em relação ao tombamento em âmbito nacional, tem-se o Decreto-Lei n.º 25/37, que é a norma geral sobre tombamento no Brasil, que traz a definição em relação ao conceito de patrimônio, no artigo 1º:

Art. 1º - Constitui o patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico.

Desse modo, percebe-se que o tombamento é o ato pelo qual se “limita” algum dos atributos da propriedade para que se consiga proteger o bem que possui relevante valor artístico, histórico ou cultural para a sociedade, ou seja, o instituto do tombamento coloca sob a tutela pública os bens móveis e imóveis, públicos ou privados que, por suas características históricas, artísticas, estéticas, arquitetônicas, arqueológicas, ou documental e ambiental, integram-se ao patrimônio cultural de uma localidade, que pode ser um país, um estado ou um município.

Importante frisar que o tombamento não retira o bem do comércio, sendo a limitação voltada a garantir a conservação das características originais da propriedade, o que impõe a necessidade de autorizações específicas para procedimentos de reformas, pinturas, alteração de fachadas entre outros.

O tombamento realiza-se mediante o procedimento administrativo vinculado, o qual resulta no ato final de inscrição da propriedade, no Livro do Tombo. Referido procedimento deve obedecer a uma série de requisitos para se evitar nulidades. Há, notadamente, necessidade de notificação dos envolvidos, pois, em muitos casos, atingem direitos relacionados à propriedade.

A restrição do tombamento pode ser individual, quando atinge apenas uma propriedade, ou geral, quando resulta de restrição que abrange uma coletividade que visa preservar padrões urbanísticos ou arquitetônicos.

Em regra, o procedimento de tombamento passa por duas fases distintas, a saber: a) fase de tombamento provisório – que se inicia com a abertura do procedimento de tombamento, deflagrado pelo órgão competente, como já referido na esfera nacional, essa tarefa fica a cargo do IPHAN, e assegura a preservação do bem até a decisão final, no prazo de até sessenta dias, conforme artigo 9º, item 3, do Decreto-Lei n.º 25/1937; e, b) fase de tombamento definitivo – a partir da inscrição do bem no Livro do Tombo.

Em geral, tanto o tombamento provisório quanto o definitivo, possuem os mesmos efeitos, ressalvados os casos previstos nos artigos 7º e 13²⁵⁰, do Decreto-Lei n.º 25/1937 (direito de preferência reservado ao Poder Público e, obrigatoriedade de registro /averbação tombamento definitivo).

Estabelece-se, assim, para o presente estudo, o marco diferencial que deve ser corrigido, em termos de averbações ambientais, visto que não há razão para não noticiar o procedimento de tombamento provisório, haja vista que os efeitos são os mesmos, as restrições ao direito de propriedade atingem, igualmente, a propriedade, desde o início do processo, não sendo lógica a omissão registral deste fato jurídico que envolve a propriedade.

Deixar de realizar o necessário ato registral pode acarretar, sobremaneira, a lesão a terceiros, ainda mais nesse momento em que o proprietário pode estar querendo se livrar rapidamente do bem, para não sofrer com os ônus da imposição das restrições relativas ao tombamento.

Novamente, cabe reforçar que, também, nesse caso, não há melhor forma de publicizar a situação fática do imóvel do que a concentração dos fatos que o envolvem na sua respectiva matrícula imobiliária.

²⁵⁰ Decreto-Lei n.º 25/37

“Art. 13. O **tombamento definitivo** dos bens de propriedade particular será, por iniciativa do órgão competente do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, **transcrito para os devidos efeitos em livro a cargo dos oficiais do registro de imóveis e averbado ao lado da transcrição do domínio.**” (Grifos nossos).

Em Portugal, o interesse pela preservação do bem cultural precede à sua regulamentação, sendo apresentado, pela doutrina, diversos posicionamentos para a gênese deste interesse²⁵¹.

Atualmente, em Portugal, a Lei n.º 107, de 8 de setembro de 2001, delimita o conceito e a abrangência do termo patrimônio cultural, em seu artigo 2º, 1, como sendo o conjunto de “todos os bens que, sendo testemunhos com valor de civilização ou de cultura, portadores de interesse cultural relevante, devam ser objecto de especial protecção e valorização”.

A Lei esclarece, ainda, no número 4, desse artigo, que o patrimônio cultural é formado também por bens imateriais, ao dispor no número 4, do artigo 2º, que “integram, igualmente, o património cultural aqueles bens imateriais que constituam parcelas estruturantes da identidade e da memória colectiva portuguesas”.

O que se nota é que a atual Lei portuguesa que trata do patrimônio cultural estabelece um sistema de classificação²⁵² – artigo 18, e um sistema de inventariação – artigo 19, dos bens em relação ao interesse cultural para o país, a partir disso, tais bens passam a incorporar o patrimônio cultural, quando efetivamente atestada a sua importância cultural, ou seja, apenas os bens de valor mais significativo estão sujeitos à classificação, devendo aos demais serem protegidos por outros meios, em respeito ao princípio da gradualidade.

²⁵¹ Júlia Alexim Nunes da Silva (2013, p. 5742), em um estudo sobre Tombamento e classificação de bens culturais: Estudo comparado entre Brasil e Portugal, relata que “Adetério Teixeira começa seu histórico nas pinturas rupestres da Idade da Pedra (TEIXEIRA, Carlos Adetério. A Proteção do Patrimônio Cultural. In: Textos: Ambiente e Consumo, vol. III, Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 1996, p. 61 - 107, p. 62). Eduardo Vera Cruz, tratando especificamente da história portuguesa, inicia sua análise da evolução histórica do direito do patrimônio cultural português na Idade Média, em que, segundo o autor, a preservação de determinados bens móveis e imóveis tinha um cunho utilitarista e não exatamente preocupada com o valor cultural do bem. O autor identifica ainda alguns atos normativos e administrativos que visavam, de forma circunstancial, defender bens de interesse cultural, mas afirma que só é possível falar em um direito do patrimônio cultural propriamente dito já no século XIX, após a Revolução Liberal (PINTO, Eduardo Vera-Cruz. Contributos..., p... 217 e 222). Casalta Nabais, por sua vez, parte do século XIX e destaca como marco a criação de organismos destinados à proteção de monumentos históricos, como a Inspeção Geral de Monumentos Históricos criada na França em 1830 ou as instituições espanholas, as Comissões Provinciais de Monumentos e a Comissão Central de Monumentos ou a Comissão dos Monumentos Nacionais instituída em 1882, segundo julga o autor, em Portugal (NABAIS, José Casalta. Introdução ao Direito do Patrimônio Cultural. Coimbra: Almedina, 2004, p. 73 - 74). Em sentido diverso, Cecília Londres identifica a gênese da ideia de patrimônio cultural na Revolução Francesa. Segundo a autora, a noção de patrimônio cultural teria surgido da constatação pelos eruditos iluministas da necessidade de preservação de bens que, confiscados de nobres e da Igreja, estavam sendo destruídos em razão da sua dimensão simbólica; a esses bens é então conferido um novo significado, o de patrimônio nacional, com o intuito de preservá-los.” (LONDRES, Cecília. O Patrimônio em Processo: Trajetória da Política Federal de Preservação no Brasil. Rio de Janeiro: UFRJ/IPHAN, 1997, p. 125).

²⁵² O tombamento no Brasil equivale ao procedimento de classificação em Portugal.

Em termos registrais, nota-se que o sistema português guarda avanços em relação ao brasileiro, pois o artigo 39, da Lei n.º 107/2001, traz de forma expressa a obrigação de inscrição tanto dos prédios classificados, como dos em vias de classificação. Esse fato não existe no Brasil, veja:

Art. 39.º - Registo predial

1 - **Os prédios classificados** nos termos do artigo 15.º da presente lei, **ou em vias de classificação como tal, devem ter esta qualidade inscrita gratuitamente no respectivo registo predial.**

2 - O disposto no número anterior aplica-se aos prédios incluídos em conjuntos classificados ou em vias de classificação. (Grifos nossos).

Em resumo, a posição adotada em Portugal, que privilegia a ampla publicidade, em relação à limitação imposta à propriedade pela classificação, ao ser transposta para o ordenamento brasileiro, acaba por reforçar a necessidade de publicização do tombamento provisório.

6.1.3 Averbação do auto de demarcação urbanística

A demarcação urbanística é um procedimento administrativo descrito no artigo 47, III, da Lei n.º 11977/2009, sendo conceituado como:

[...] procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses;

Esse procedimento permite a regularização fundiária de interesse social ao ordenar o território, o que traz benefícios ambientais evidentes, daí seu enquadramento como uma averbação ambiental.

No Brasil, encontra-se, hoje, pacificado após a edição da Lei n.º 11977/2009 e do Provimento n. 44, de 18 de março de 2015, do Conselho Nacional de Justiça – CNJ – que estabelece normas gerais para a averbação da regularização fundiária urbana, e a obrigatoriedade da averbação do auto de demarcação expedido pelo Poder Público, para identificar as áreas sujeitas ao procedimento de regularização fundiária.

A partir do procedimento de regularização fundiária, o espaço delimitado tem a possibilidade de receber os equipamentos públicos de saneamento ambiental, necessários ao restabelecimento de condições mínimas de salubridade.

O procedimento, a cargo do Registro Imobiliário, inicia-se com o pedido de averbação do auto de demarcação nas matrículas do imóvel ou imóveis atingidos pela demarcação urbanística. Ao receber o documento, o Registro de Imóveis deve protocolar o auto de demarcação, realizando, na sequência, a busca para identificar o proprietário e a respectiva matrícula ou transcrição do imóvel.

Se o resultado das buscas for positivo, deve o Oficial proceder à notificação do proprietário, bem como dos confrontantes do respectivo imóvel, como previsto no § 1º, do art. 57, da Lei n.º 11977/2009, para que, assim querendo, apresentem impugnação à averbação desejada, no prazo de quinze dias.

Sendo negativo o resultado, ou seja, não conseguindo identificar o proprietário da área demarcada e não tendo êxito na notificação dos confinantes, deverá o Poder Público ser comunicado dessa ocorrência para que proceda ele a notificação dessas pessoas, e eventuais interessados, por edital, conforme § 2º, do artigo 57, da Lei n.º 11977/2009. Após tal diligência, deve o Poder Público encaminhar prova da publicação do referido Edital, solicitando a juntada aos autos do procedimento de demarcação urbanística.

Transcorrido o prazo sem impugnação, a demarcação será averbada. Caso contrário, havendo impugnação, o Registro de Imóveis notificará o Poder Público para que se manifeste, no prazo de 60 dias, prosseguindo o procedimento em relação à parte não impugnada e obstando a averbação em relação à área impugnada, salvo acordo entre as partes, aplicando-se o disposto nos §§ 7º, 9º e 10, do artigo 57, da aludida Lei n.º 11977/2009.

Cabe lembrar que, na hipótese da área demarcada envolver mais de uma circunscrição, o procedimento deve se desenvolver perante o Registro de Imóveis que abranger a maior parte da demarcação (IRIB, 2013).

Em Portugal, o instituto que mais se assemelha à demarcação urbanística é a reconversão urbanística, disciplinado através da Lei n.º 91/95, de 02 de setembro, que estabelece as diretrizes a respeito da reconversão das áreas urbanas de gênese ilegal.

No artigo 29, deste dispositivo legal, verifica-se que o procedimento envolve a aquisição de um alvará de loteamento a ser expedido pela Câmara Municipal, que deve ser registrado nos termos do artigo 30.

Assim, percebe-se que, tanto no Brasil como em Portugal, a demarcação de áreas urbanísticas tem ganhado destaque nos ordenamentos jurídicos, em razão das implicações ambientais que a ocupação humana provoca no ambiente. A adequada reorganização do espaço urbano gera benefícios sociais, ambientais, econômicos, reduzindo os impactos sobre o ambiente, por isso a importância de se promover a averbação destes autos de demarcação, bem como dos alvarás de loteamentos, para que toda a sociedade tenha a efetiva compreensão do modelo estrutural traçado para a região.

6.1.4 Averbação da servidão ambiental

A servidão ambiental é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, conforme artigo 9º, XIII, da Lei n.º 6938/81, e consiste na renúncia voluntária do proprietário rural ao direito de uso, exploração ou supressão dos recursos naturais existentes em sua propriedade. Referido instrumento foi regulamentado mediante a Lei n.º 12651/2012, que acrescentou o artigo 9º, A a C, na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente²⁵³.

²⁵³ Política Nacional do Meio Ambiente

“Art. 9º-A. O proprietário ou possuidor de imóvel, pessoa natural ou jurídica, pode, por instrumento público ou particular ou por termo administrativo firmado perante órgão integrante do Sisnama, **limitar o uso de toda a sua propriedade ou de parte dela para preservar, conservar ou recuperar os recursos ambientais existentes, instituindo servidão ambiental.**

§ 1º O instrumento ou termo de instituição da servidão ambiental deve incluir, no mínimo, os seguintes itens:

I - memorial descritivo da área da servidão ambiental, contendo pelo menos um ponto de amarração georreferenciado;

II - objeto da servidão ambiental;

III - direitos e deveres do proprietário ou possuidor instituidor;

IV - prazo durante o qual a área permanecerá como servidão ambiental.

§ 2º A servidão ambiental não se aplica às Áreas de Preservação Permanente e à Reserva Legal mínima exigida.

§ 3º A restrição ao uso ou à exploração da vegetação da área sob servidão ambiental deve ser, no mínimo, a mesma estabelecida para a Reserva Legal.

§ 4º Devem ser objeto de averbação na matrícula do imóvel no registro de imóveis competente:

I - **o instrumento ou termo de instituição da servidão ambiental;**

II - **o contrato de alienação, cessão ou transferência da servidão ambiental.**

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

Note-se que o próprio dispositivo legal impõe a necessidade de averbação da servidão ambiental no Registro Imobiliário, procedimento esse previsto, também, na própria LRP, no artigo 167, II, “23”, ou seja, o legislador, de forma expressa, privilegiando o princípio da publicidade trouxe para o Registro Imobiliário a informação a respeito da servidão ambiental, de forma acertada, garantindo a correta e eficiente publicização da existência e das variantes envolvidas com o instituto.

O proprietário do bem imóvel, ao renunciar a exploração e ao consignar isso em documento arquivado em Ofício Público, deve informar todas as condicionantes envolvidas no procedimento de instituição da servidão ambiental, para que todos tenham conhecimento dos limites impostos à propriedade. Assim, toda a sociedade e o próprio poder público poderão atuar de modo a fiscalizar o regular cumprimento do que consta dos termos arquivados.

O instituto da servidão ambiental, nos moldes desenvolvidos no Brasil, não encontra correspondente na legislação de Portugal. Entretanto, cabe lembrar que, embora não haja dispositivo expreso acerca da servidão ambiental, a renúncia voluntária ao direito de exploração de área privada, em benefício de terceiros ou da sociedade, com a finalidade de proteger o ambiente, em geral, sempre é permitida, devendo, no entanto, ser incentivada e regulamentada para que se dê a afetiva publicidade de suas condicionantes, permitindo, assim, o correto e eficaz controle social e do Estado²⁵⁴.

§ 6º É vedada, durante o prazo de vigência da servidão ambiental, a alteração da destinação da área, nos casos de transmissão do imóvel a qualquer título, de desmembramento ou de retificação dos limites do imóvel.

§ 7º As áreas que tenham sido instituídas na forma de servidão florestal, nos termos do art. 44-A da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, passam a ser consideradas, pelo efeito desta Lei, como de servidão ambiental.” (Grifos nossos).

²⁵⁴ Ainda em termos de servidão, mas especificamente em relação a servidões e restrições administrativas, chama atenção o estudo da Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (Portugal) que analisou diversas possibilidades de servidões e restrições administrativas, dentre elas: *recursos naturais* (recursos hídricos, geológicos, agrícolas e florestais, ecológicos); *patrimônio edificado* (imóveis classificados, edifícios públicos e outras construções de interesses públicos); *equipamentos* (edifícios escolares, estabelecimentos prisionais e tutelares de menores, instalações aduaneiras, defesa nacional); *infraestrutura* (abastecimento de água, drenagem de águas residuais, rede elétrica, gasodutos e oleodutos, rede rodoviária nacional e rede rodoviária regional, estradas e caminhos municipais, rede ferroviária, aeroportos e aeródromos, telecomunicações, faróis e outros sinais marítimos, marcos geodésicos); *atividades perigosas* (estabelecimentos com produtos perigosos, estabelecimentos com substâncias perigosas). Para maiores informações a respeito das servidões e restrições de utilidade pública veja: BRANCO, Margarida Castelo; COITO, Anabela. *Servidões e restrições de utilidade pública*. Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano. 2011. A análise de muitas dessas servidões ou restrições administrativas, chama atenção para o fato de que, mesmo sendo comando *administrativo* (servidões) e, nesse caso, exige-se a cientificação dos interessados; ou *legal* (restrições), presunção de conhecimento da lei; o ingresso de ambas as modalidades no Registro

6.1.5 Averbação da desapropriação, por não cumprimento da função socioambiental da propriedade

A desapropriação ou expropriação é a transferência compulsória da propriedade do particular ao Poder Público, em regra, mediante o pagamento justo e prévio de indenização em dinheiro. É uma das modalidades de aquisição originária da propriedade uma vez que a transferência da propriedade ao Poder Público, ocorre, independentemente, da vontade do expropriado, em atenção à supremacia do interesse público.

No Brasil, a desapropriação possui previsão constitucional, cuja regulamentação fica a cargo da legislação infraconstitucional. No âmbito constitucional destaca-se o artigo 5º, XXIV da Constituição de 1988, que ao dispor que “todos são iguais perante a lei”, garantindo entre outros direitos, o direito à vida, à liberdade, igualdade, à segurança e à propriedade, diz que, “XIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição”.

Estabelece-se, dessa forma, os três primeiros casos passíveis de desapropriação, ou seja, a *necessidade pública*²⁵⁵, a *utilidade pública*²⁵⁶ e o

Predial ou Imobiliário, quando relacionadas a variantes ambientais ligadas à propriedade imobiliária, poderia significar grande avanço em termos de publicidades desses encargos ou restrições; assim como ocorre no caso brasileiro da servidão ambiental que, com a averbação à margem da matrícula, passa a ser de conhecimento amplo e geral, facilmente detectável a partir de uma simples certidão emitida pelo Cartório. Tais servidões ou restrições administrativas encontrariam no sistema registral público uma ferramenta eficiente de noticiar as limitações ambientais, impostas à propriedade, o que traria benefícios não apenas para a proteção do ambiente, mas também para o comércio imobiliário.

²⁵⁵ Caracterizam-se como casos de necessidade pública: a) a segurança nacional; b) a defesa do Estado; c) o socorro público em caso de calamidade; e d) a salubridade pública, conforme dispõe o artigo 5º do Decreto-Lei n.º 3365/1941.

²⁵⁶ Caracterizam-se como casos de utilidade pública: e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência; f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica; g) a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais; h) a exploração ou a conservação dos serviços públicos; i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais; j) o funcionamento dos meios de transporte coletivo; k) a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza; l) a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens moveis de valor histórico ou artístico; m) a construção de edifícios públicos, monumentos

*interesse social*²⁵⁷, as duas primeiras regulamentadas por meio do Decreto-Lei n.º 3365/1941²⁵⁸, e a última pela Lei n.º 4132/1962²⁵⁹.

Além desses casos, há, também, a possibilidade de *desapropriação, para fins de reforma agrária* – essa é uma subespécie da desapropriação por interesse social, associada ao não cumprimento da função social da propriedade, conforme artigo 184 da Constituição de 1988, disciplinada pela Lei n.º 8629/1993; outra hipótese é a *desapropriação por descumprimento da função social urbana da propriedade* – artigo 5º XXIII; artigo 170, III; artigo 182, § 4º, III, todos da Constituição de 1988.

Soma-se a esses casos, a *desapropriação de propriedades nocivas*, em razão da utilização da propriedade para cultivo de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo, nos termos do artigo 243, da Constituição de 1988.

Dessas seis modalidades de desapropriações apresentadas, chama atenção para o presente trabalho as que possuem como fundamento da desapropriação a ofensa à função social da propriedade, ou num olhar mais abrangente, cujo fundamento atinge a função socioambiental da propriedade, ou seja, para as averbações ambientais, as desapropriações que tem seu fundamento na ofensa às

comemorativos e cemitérios; n) a criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves; o) a reedição ou divulgação de obra ou invento de natureza científica, artística ou literária; p) os demais casos previstos por leis especiais; conforme dispõe o artigo 5º do Decreto-Lei n.º 3365/1941.

²⁵⁷ Caracterizam-se como casos de interesse social: a) o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico; b) a instalação ou a intensificação das culturas nas áreas em cuja exploração não se obedeça a plano de zoneamento agrícola, VETADO; c) o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola; d) a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de dez famílias; e) a construção de casa populares; f) as terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas; g) a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais; h) a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas; conforme dispõe o artigo 2º da Lei n.º 4132/1962.

²⁵⁸ O artigo 5º do Decreto-Lei n.º 3365/1941 apresenta hipóteses passíveis de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, sendo o ponto de distinção entre elas o caráter de urgência ou, em outros termos, a desapropriação por necessidade pública implica a demonstração de urgência para o ato, ao passo que a desapropriação por utilidade pública não há urgência, sendo promovida para o melhor proveito e comodidade da coletividade.

²⁵⁹ A desapropriação por interesse social busca promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem estar social, ou seja, a desapropriação por interesse social tem por objetivo solucionar problemas sociais e atender aos anseios das populações mais carentes, proporcionando-lhes melhores condições de vida.

regras de proteção do ambiente, merecem destaque para que sejam adotadas no futuro medidas tendentes a evitar recidiva em relação ao fato gerador.

Desse modo, as três últimas modalidades de desapropriação: 1) desapropriação para reforma agrária; 2) desapropriação por descumprimento da função social urbana; 3) desapropriação da propriedade nociva, pode apresentar características importantes, em termos de averbações ambientais, devendo-se analisar cada caso em particular, a fim de que se perceba a importância de noticiar, no Registro Imobiliário, os motivos que levaram à perda da propriedade. Esse efeito publicitário serve como ferramenta educativa para que eventuais e futuros proprietários desse bem não venham a cometer os mesmos erros, garantindo que a propriedade atenda à plena função social.

A função educativa dessa averbação importa em noticiar que o imóvel foi objeto de um procedimento de desapropriação, indicando a ofensa ao meio ambiente como a causa. Nesse sentido, a desapropriação para fins de reforma agrária, pode efetivar-se sob o fundamento de que o imóvel rural não está cumprindo sua função social, englobado seu aspecto ambiental.

Do mesmo modo, verificam-se as possibilidades de desapropriação de área urbana, que não atendam à função socioambiental da propriedade. O grande diferencial desses dois modelos de desapropriação, em relação aos modelos anteriores, é o fato de que eles não demandam, por parte da Administração, o pagamento em dinheiro, mas, sim, em títulos da dívida agrária, resgatáveis por 20 anos, no caso da desapropriação rural; e, em títulos da dívida pública, resgatáveis em 10 anos no caso da desapropriação urbana, cujos fundamentos tenham por base o desrespeito à função social da propriedade.

Para além desses dois casos acima, resta ainda a desapropriação da propriedade nociva, cujo fundamento jurídico autorizatório da desapropriação tem seu lastro em graves crimes cometidos contra a ordem pública. Nessa desapropriação, seus fundamentos passam ou pelo cultivo de plantas psicotrópicas ou em razão do uso de trabalho escravo. Essa é a clássica desapropriação sanção, não tendo o proprietário desapropriado, por tais fundamentos, direito a nenhum tipo de indenização.

A análise dessas três modalidades de desapropriação mostra, em geral, que elas estão envolvidas com más práticas e mau uso da propriedade urbana e rural, o

que reclama medidas educativas para que sejam evitadas recidivas nesses e em outros imóveis.

Assim, as averbações ambientais apresentam-se como ferramentas adequadas a promover por intermédio da inscrição no Registro Imobiliário, a informação relativa ao procedimento expropriatório, o que permitirá que futuros adquirentes tenham a noção dos eventuais danos ambientais e possam a partir desta ciência, adotar as diligências necessárias para a correção e restabelecimento dos padrões ambientais de salubridade, garantindo o restabelecimento da função socioambiental da propriedade.

Em Portugal, de modo semelhante, sem se ater aos detalhes em relação às modalidades e formas de expropriação da propriedade imobiliária, que observadas algumas peculiaridades apresentam similitudes com alguns dos casos de desapropriação no Brasil, pode-se verificar a importância da publicização da vertente ambiental, relacionada aos casos de expropriação, notadamente, quando for esse o fundamento que deu causa à expropriação do bem.

A Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo – Lei n.º 31/2014, apresenta casos de expropriação do bem quando este descumpra obrigações contidas no Plano Territorial ²⁶⁰.

O instituto da venda forçada surge como instrumento tendente a buscar a concretização da função social da propriedade. Assim, propriedades que não cumpram os ônus e deveres impostos pelos planos territoriais podem estar sujeitas à referida sanção, imposta pelo Estado, em benefício da coletividade²⁶¹.

²⁶⁰ Lei n.º 31/2014

“Artigo 16.º

Imposição da realização de operações urbanísticas

1 - A administração pode impor ao proprietário do imóvel a realização das operações urbanísticas necessárias à execução de um plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal, incluindo, nomeadamente, a obrigação de nele construir, de conservar, reabilitar e demolir as construções e edificações que nele existam ou de as utilizar em conformidade com o previsto em plano territorial.

2 - Sem prejuízo do disposto em lei especial, **caso o proprietário não cumpra a obrigação no prazo estabelecido, ou manifeste a sua oposição à mesma, a sua execução apenas pode ter lugar mediante expropriação ou venda forçada do imóvel**, nos termos do artigo 35.º da presente lei.”. (Grifos nossos).

²⁶¹ Lei n.º 31/2014

“Artigo 35.º

Venda forçada

1 - Os proprietários que não cumpram os ônus e deveres decorrentes de operação de regeneração prevista em plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal ou de operação de reabilitação urbana podem ser sujeitos a venda forçada, nos termos da lei, em alternativa à expropriação, por motivo de utilidade pública.

Por fim, cabe lembrar que há, também, outros casos de expropriação contidos na Legislação portuguesa, com destaque para a previsão constitucional posta pelos artigos 62²⁶² e 94²⁶³ da Constituição da República, utilidade pública e reforma agrária, respectivamente, e os casos previstos no Código das Expropriações – Lei n.º 168/99, casos de utilidade pública. Tais hipóteses, de uma forma geral, não têm implicações ambientais de forma direta.

6.2 AVERBAÇÃO DO DIREITO DE CONTEMPLAÇÃO: A AVERBAÇÃO DAS PAISAGENS E MONUMENTOS

O direito de contemplação passa pelo entendimento de que, às futuras gerações, deve ser dado o direito de acesso ao conteúdo natural, arquitetónico, urbanístico, cultural e artístico, hoje, existentes, ou em outros termos, quando se tutela as paisagens e monumentos de forma transversa estar-se-á protegendo, também, o direito de contemplação das atuais e futuras gerações.

2 - Os edifícios em estado de ruína ou sem condições de habitabilidade, bem como as parcelas de terrenos resultantes da sua demolição, podem ser sujeitos a venda forçada, nos termos da lei

3 - Os adquirentes dos edifícios e parcelas de terrenos referidos nos números anteriores estão vinculados aos mesmos ónus e deveres, no prazo e programação estipulados no ato de venda forçada.

4 - No caso de o adquirente em venda forçada não cumprir os ónus e deveres previstos nos planos territoriais e na respetiva programação no prazo da respetiva execução temporal, pode haver lugar a expropriação ou à retoma do procedimento de venda forçada.

5 - A venda forçada só pode ter lugar quando outros meios menos lesivos não sejam suficientes para assegurar a prossecução das finalidades de interesse público em causa.

6 - Na falta de acordo do proprietário quanto ao valor do bem em procedimento de venda forçada é assegurado ao proprietário do imóvel o valor de justa indemnização.”.

²⁶² Constituição da República Portuguesa de 1976

“Artigo 62.º

(Direito de propriedade privada)

1. A todos é garantido o direito à propriedade privada e à sua transmissão em vida ou por morte, nos termos da Constituição.

2. A requisição e a expropriação por utilidade pública só podem ser efectuadas com base na lei e mediante o pagamento de justa indemnização.”.

²⁶³ Constituição da República Portuguesa de 1976

“Artigo 94.º

(Eliminação dos latifúndios)

1. O redimensionamento das unidades de exploração agrícola que tenham dimensão excessiva do ponto de vista dos objectivos da política agrícola será regulado por lei, que deverá prever, em caso de expropriação, o direito do proprietário à correspondente indemnização e à reserva de área suficiente para a viabilidade e a racionalidade da sua própria exploração.

2. As terras expropriadas serão entregues a título de propriedade ou de posse, nos termos da lei, a pequenos agricultores, de preferência integrados em unidades de exploração familiar, a cooperativas de trabalhadores rurais ou de pequenos agricultores ou a outras formas de exploração por trabalhadores, sem prejuízo da estipulação de um período probatório da efectividade e da racionalidade da respectiva exploração antes da outorga da propriedade plena”.

A partir do entendimento supramencionado, cabe lembrar que as averbações ambientais, nessa seara, têm muito a contribuir, pois todas as paisagens e monumentos estão fisicamente alocados dentro de um espaço territorial, ou seja, são elementos integrantes de uma propriedade imobiliária, daí a correlação direta entre a proteção das paisagens e monumentos com o Registro Imobiliário.

Noticiar a existência de determinado elemento de importância paisagística ou monumental, por meio da inscrição, na matrícula registral, poderá ser uma importante ferramenta de proteção desse bem, de valor artístico, cultural, histórico, ambiental dentre outros.

As paisagens²⁶⁴ e monumentos²⁶⁵ apresentam-se, hoje, cada vez mais como forma de expressão cultural. Não há como negar o papel transformador da ação humana sobre o ambiente, o que resulta num impacto maior ou menor causado pela ação humana na paisagem e nos monumentos em geral. Alexandra Aragão (2016, p. 279), ao tratar da paisagem, lembra que está, na íntegra, o conteúdo dos direitos da personalidade, ao ensinar que

The right to enjoy the landscape was declared to be a personality right and not as *in rem* right. It does not integrate the content of property right. The right to enjoy the landscape is everyone's rights. Every citizen, regardless of being property owner or not, has the right to enjoy the landscape²⁶⁶.

²⁶⁴ Para Convenção Europeia da Paisagem, entende-se por paisagem:

“Artigo 1º – Definições [...]

“Paisagem” designa uma parte do território, tal como é apreendida pelas populações, cujo carácter resulta da acção e da inter-acção de factores naturais e/ou humanos; [...]”.

Em razão desta interação entre fatores naturais e humanos, Luís Filipe Colaço Antunes (2008, p. 98) ensina: “Note-se que um dos elementos mais relevantes do conceito de paisagem é a sua identidade. Uma paisagem é bela quando é reconhecível como forma estética de um determinado lugar. A estética é, assim, um elemento estruturante do conceito de paisagem, como forma da identidade de um espaço determinado e de identidade da pessoa humana. [...]. A paisagem não é apenas que é, é ‘também’ o que nós pensamos ser em função do lugar. O lugar é a forma do tempo e do ser do indivíduo. É a representação cénica do lugar.”. “ANTUNES. Luís Filipe Colaço. *Direito Público do Ambiente: Diagnose e prognose da tutela processual da paisagem*. Coimbra: Almedina, 2008.”

²⁶⁵ Para a Convenção para a Protecção do Património Mundial, Cultural e Natural da ONU, entende-se por monumento

“ARTIGO 1.º

[...] Obras arquitectónicas, de escultura ou de pintura monumentais, elementos de estruturas de carácter arqueológico, inscrições, grutas e grupos de elementos com valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência; [...]”.

²⁶⁶ “O direito de desfrutar a paisagem foi declarado como um direito da personalidade e não como um direito real. Não integra o conteúdo do direito de propriedade. O direito de desfrutar a paisagem é direito de todos. Todos os cidadãos, independentemente de ser proprietário do imóvel ou não, tem o direito de desfrutar da paisagem.”. (Tradução nossa).

Sob o ponto de vista do direito ambiental registral, essa interação homem/ambiente ganha destaque ao se verificar que, às futuras gerações, também deve ser garantido o direito de contemplação de paisagens naturais, artificiais e monumentos históricos, artísticos/culturais, contemplação essa que, somente, será possível, havendo regras claras de proteção de tais espaços e bens, na atualidade.

Nesse tópico serão apresentadas algumas possibilidades de defesa desse direito de contemplação de paisagens e monumentos, que poderiam ingressar no Registro Imobiliário como forma de noticiar a presença e o dever de preservação desses atributos contidos na propriedade.

Em âmbito mundial, ganha destaque a Convenção Internacional Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural. Nela, a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura, reunida em Paris, de 17 de outubro a 21 de novembro de 1972, constata as possibilidades reais de ameaças ao patrimônio cultural e natural mundial e que isso constitui um empobrecimento efetivo do patrimônio de todos os povos, dessa forma, resolve adotar a presente Convenção, com a finalidade de aumentar a tutela dos monumentos culturais e naturais, observando-se a formulação de uma lista de bens passíveis de ingressarem na proteção mundial, veja:

ARTIGO 11.º

1 – Cada um dos Estados parte na presente Convenção deverá submeter, em toda a medida do possível, ao Comité do Património Mundial um inventário dos bens do património cultural e natural situados no seu território e susceptíveis de serem inscritos na lista prevista no parágrafo 2 do presente artigo. Tal inventário, que não será considerado exaustivo, deverá comportar uma documentação sobre o local dos bens em questão e sobre o interesse que apresentam.

2 – Com base nos inventários submetidos pelos Estados em aplicação do parágrafo 1 acima, o Comité deverá estabelecer, actualizar e difundir, sob o nome de «lista do património mundial», uma lista dos bens do património cultural e do património natural tal como definidos nos artigos 1.º e 2.º da presente Convenção, que considere como tendo um valor universal excepcional em aplicação dos critérios que tiver estabelecido. De dois em dois anos deverá ser difundida uma actualização da lista. [...].

No nível mundial, estabeleceram-se, assim, parâmetros mínimos para a identificação e preservação de monumentos de significativa representatividade para a humanidade, ou seja, criaram-se regras para a proteção de paisagens e monumentos de extraordinária beleza, deixando em segundo plano os monumentos culturais e naturais que não possuem este carácter excepcional.

Dessa maneira, a convenção, embora tenha reconhecido a existência e importância de outros monumentos, ficou reservada aos grandes monumentos da humanidade.

Cabe, contudo, reforçar que as riquezas culturais e naturais são múltiplas e envolvem, além das paisagens e monumentos extraordinários, que em muitos casos são alcançadas pela Convenção da ONU acima indicada, paisagens e monumentos de beleza ordinários que apresentam grandes e importantes significados para determinados grupos de pessoas ou mesmo para determinadas regiões.

Desse modo, as averbações ambientais ora defendidas, podem ser aplicadas de forma equitativa a ambos os grupos, para a plena proteção do ambiente, ou, em outros termos, quando se pensa em averbações ambientais merecem ser levadas a arquivamento no Registro Imobiliário, tanto as paisagens e monumentos de carácter extraordinário, que de alguma forma já possuem uma proteção por intermédio da convenção da ONU, quanto às paisagens e monumentos ordinários, esses mais desprotegidos, visto que, no geral, não há outra forma de identificação ou registro.

Ainda em termos de normas protetivas das paisagens e monumentos, importante mencionar a Convenção Europeia da Paisagem, adotada a partir da preocupação dos membros em alcançar o desenvolvimento sustentável, em função de uma relação equilibrada e harmoniosa entre as necessidades sociais, atividade econômicas e o ambiente.

No preâmbulo desse documento, os membros apontam que

Constatando que a paisagem desempenha importantes funções de interesse público nos campos cultural, ecológico, ambiental e social, e constitui um recurso favorável à actividade económica cuja protecção, gestão e ordenamento adequados podem contribuir para a criação de emprego;

Conscientes de que a paisagem contribui para a formação de culturas locais, e representa uma componente fundamental do património cultural e natural europeu, contribuindo para o bem-estar humano e para a consolidação da identidade europeia;

Reconhecendo que a paisagem é em toda a parte um elemento importante da qualidade de vida das populações: nas áreas urbanas e rurais, nas áreas degradadas bem como nas de grande qualidade, em áreas consideradas notáveis, assim como nas áreas da vida quotidiana;

Constatando que as evoluções das técnicas de produção agrícola, florestal, industrial e mineira e das técnicas nos domínios do ordenamento do território, do urbanismo, dos transportes, das infraestruturas, do turismo, do lazer e, de modo mais geral, as alterações na economia mundial estão em muitos casos a acelerar a transformação das paisagens;

Os Estados membros dessa Convenção Europeia da Paisagem mostram, claramente, a importância das paisagens para o campo cultural, social, ecológico, ambiental e económico, e revelam a preocupação com as constantes alterações e transformações das mesmas. O que reclama a necessidade de se estabelecerem mecanismos para a proteção desses espaços, por meio do estabelecimento de medidas específicas, contidas no artigo 6º da Convenção, que passam pela: a) sensibilização, em relação ao valor e o papel das paisagens; b) formação e educação, de especialistas e programas de formação multidisciplinar em preservação das paisagens; c) identificação e avaliação, das paisagens nos diversos Estados; d) estabelecimento de objetivos de qualidade paisagística; e) aplicação de instrumentos de visem a protecção, a gestão e/ou o ordenamento da paisagem.

Em Portugal, pode-se observar que existem vários diplomas legais voltados a promover a proteção das paisagens e dos monumentos, dentre eles destacam-se: a) a Constituição da República de 1976, b) o Decreto-Lei n.º 242/2015²⁶⁷, de 15 de outubro, que procede a primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho, que aprova o Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade; c) o Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de Maio, que aprova a revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial; d) a Lei n.º 31/2014, de 30 de Maio, que institui a Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo; e) o Decreto-Lei n.º 68/2014, de 08 de Maio, que procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de outubro, que aprova a Lei orgânica das comissões de coordenação e desenvolvimento regional, no sentido de atribuir à Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte a prossecução da missão de proteger, conservar e valorizar, bem como divulgar e promover a «Paisagem Cultural Evolutiva e Viva do Alto Douro Vinhateiro»; f) a Lei n.º 19/2014, de 14 de abril, que institui as Bases da Política de Ambiente; g) o Decreto-Lei n.º 17/2014, de 04 de fevereiro, Lei Orgânica do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia; h) o Decreto-Lei n.º 107/2009, de 15 de Maio, que institui o Regime Protecção das Albufeiras de Águas Públicas de Serviço Público/Lagoas/Lagos Águas Públicas; i) o Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho,

²⁶⁷ O Decreto-Lei n.º 242/2015, no artigo 52, introduz prazo novo para a criação do Cadastro Nacional dos Valores Naturais Classificados, estabelecendo que o mesmo será aprovado no prazo máximo de 02 anos a contar da publicação deste Decreto-Lei, desconsiderando por completo o prazo anteriormente estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 142/2008, que também no seu artigo 52 estabelecia o mesmo prazo de 02 anos a partir da publicação do Decreto-Lei em 2008.

que institui o Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, alterado pelo Decreto-Lei n.º 242/2015; j) o Decreto-Lei n.º 178/2006, de 05 de setembro, que estabelece o Regime Geral da Gestão de Resíduos, l) a Lei n.º 107/2001, de 08 de setembro, que institui a Lei de Bases do Património Cultural; m) o Decreto-Lei n.º 309/2009, de 23 de outubro, que estabelece o Património Cultural Imóvel, n) o Decreto-Lei n.º 171/2009, de 03 de agosto, que cria o Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade; dentre outra legislação apta a promover a proteção das paisagens e monumentos, todos pautados pela Convenção Europeia da Paisagem²⁶⁸.

No Brasil, a tutela das paisagens e monumentos pode ser observada na esfera constitucional e infraconstitucional, a saber: a) Constituição de 1988; b) a Lei nº 6.513, de 20 de dezembro de 1977, que dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico, sobre o Inventário com finalidades turísticas dos bens de valor cultural e natural; [...]; c) a Lei nº 9605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências; d) o Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, que organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional e outra legislação que tangencie a matéria.

No âmbito de abrangência das averbações ambientais, ao menos quatro (04) tipos de averbações poderiam ser realizadas como forma de potencializar a tutela do ambiente: a) Averbação da Contemplação Natural; b) Averbação da Contemplação Histórica; c) Averbação da Contemplação Artística/Cultural; d) Averbação da Contemplação urbanística.

A *averbação da contemplação natural* poderia envolver o arquivamento no Registro de Imóveis de paisagens e demais elementos da flora e fauna de significativo interesse para determinada comunidade, região ou país, seja em razão da beleza cênica ou mesmo em razão da possibilidade de extinção de espécies raras²⁶⁹.

²⁶⁸ Para além das normas já citadas, cabe referência à Lei n.º 31/1988 de 31 de outubro, lei espanhola que de forma indireta tutela o “direito de observação do céu e das estrelas” através da proteção de zonas onde existem observatórios astronômicos nas Ilhas Canárias. A denominada Ley Del Cielo, proíbe atividades muito luminosas (poluição lumínica) no perímetro dos observatórios das Canárias. Para aprofundamento, veja: LEY 31/1988 de 31 de octubre, sobre Protección de la Calidad Astronómica de los Observatorios del Instituto de Astrofísica de Canarias. Disponível em: <<http://www.iac.es/adjuntos/otpc/leycielo.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2016.

²⁶⁹ O artigo 34 do Decreto-Lei n.º 242/2015 faz referência às espécies ameaçadas inscritas no Cadastro Nacional de Valores Classificados, indicando a necessidade da cooperação entre as entidades públicas e privadas para a manutenção das espécies classificadas.

Por intermédio da interligação de informações entre o Registro de Imóveis ou Predial, com os demais bancos de dados, como exemplo o Sistema de Informação sobre o Patrimônio Natural – artigo 28 do Decreto-Lei n.º 242/2015, e o Cadastros Nacional de Valores Naturais Classificados – artigo 29 do mesmo Decreto-Lei; poder-se-á identificar as propriedades que possuem paisagens ou espécies sujeitas à extinção, o que facilitará o exercício do poder de polícia por parte dos órgãos de fiscalização, evitando supressões ou extermínio indiscriminado de espécies antes presentes naquela localidade, garantindo, assim, o direito de contemplação desses bens ambientais para as presentes e as futuras gerações.

Ato contínuo, poderia ingressar no Registro de Imóveis as restrições, limitações e compensações impostas, à propriedade, tendentes a evitar a deterioração ou qualquer lesão aos bens ambientais, então, protegidos.

A averbação da contemplação histórica e artística/cultural pode envolver o resgate e a preservação de objetos, instrumentos, documentação dentre outras formas de expressão das diversas civilizações ao longo da história da humanidade. Importante frisar que todas essas formas de expressão existem e se materializam em determinado local físico. Portanto, de algum modo, guardam relação com a propriedade imobiliária. Luís Felipe Colaço Antunes (2008, p. 100) ao refletir sobre a inter-relação de espaço e cultura, ensina que “A paisagem é a noção cultural do lugar e da consciência estética das pessoas que habitam esse lugar (artigo 6º/C/1/b da Convenção da Paisagem), pelo que a dimensão subjetiva é uma condição da valência objectiva da noção”.

Desse modo, as averbações ambientais podem reforçar e garantir a manutenção e preservação de fatos históricos e artísticos/culturais quando relacionados com a propriedade imobiliária, dentre eles podem ser citados: *a)* a existência de fósseis em determinada propriedade; *b)* a existência de achados arqueológicos; *c)* a presença de ruínas de alguma civilização; *d)* a existência de obras arquitetônicas característica de alguma época evolucionar; dentre tantos outros elementos que atestam a evolução da humanidade e que estejam diretamente ligadas à propriedade imobiliária.

Hoje, deve-se admitir que o sistema registral público, em especial, o sistema registral imobiliário, possui importante papel social quando se discute temas relacionados à propriedade imobiliária. Assim, não se pode deixar de verificar que

muitos dos elementos, instrumentos e informações fundamentais à sociedade, estão presentes nessa propriedade imobiliária que tem suas delimitações, confrontações e peculiaridades devidamente inscritas no Registro Imobiliário, o que impõe a necessidade do constante aprimoramento e diálogo dos mais diversos ramos do Direito, com o Direito Registral, em especial o Direito Ambiental.

A *Averbação da Contemplanção urbanística* compreende a identificação de uma série de elementos que compõe as cidades. Assim, resta saber o que vem a ser caracterizado como cidade, ou seja, o quê, então, é cidade? José Afonso da Silva (2008) mostra que o conceito de cidade não é fácil, visto que nem todo núcleo habitacional pode ser considerado urbano. Para caracterização e urbano, o núcleo deve atender a alguns requisitos: a) densidade demográfica específica; b) profissões urbanas como comércio e manufaturas, com suficiente diversificação; c) economia urbana permanente; d) existência de camada urbana com produção, consumo e direitos próprios.

Ademais, cumpre lembrar que o conceito de cidade admite ainda ao menos três concepções diversas, a saber: a) a concepção demográfica – aglomerado urbano com determinado número de habitantes; b) a concepção econômica – fala-se em cidade quando a população local satisfaz parte de sua demanda de mercado, ou seja, quando essa população possui apropriado sistema de comércio, artesanato, administração pública entre outros; c) a concepção de subsistemas – considera a cidade como um conjunto de subsistemas administrativos, comerciais, industriais e socioculturais (SILVA, 2008).

A complexidade que envolve as cidades é reproduzida de forma direta sobre a paisagem urbana, que reflete as diversas formas de interação dessa população com o ambiente. Segundo José Afonso da Silva (2008, p. 307),

A paisagem urbana é assim, a roupagem com que as cidades se apresentam a seus *habitats* e visitantes. Será tão mais atraente quanto mais constitua uma transformação cultural da paisagem natural do seu sítio, e tanto mais agressiva quanto mais tenham violentado a paisagem natural, sem acrescentar-lhe valor humano algum.

Desse modo, a partir do conceito de paisagem urbana, pôde-se desvendar os elementos que compõem o espaço urbano, sendo eles: a) as edificações públicas e privadas; b) os logradouros; c) as praças, parques e áreas verdes; d) os lagos e praias; e) pontes, viadutos, galerias, escadarias, entre outros. Assim como a averbação da

contemplação natural, histórica, artística/cultural, a averbação da contemplação urbanística, apresenta forte ligação com o Registro Imobiliário, pois a grande maioria dos elementos que compõe as cidades, então, são objetos imóveis, por isso a vinculação com a propriedade que pode ser pública ou privada.

A proteção de tais elementos pode ser, efetivamente, fomentada em função da inscrição de tais paisagens, monumentos ou demais elementos componentes do espaço urbano, nas respectivas matrículas dos bens, caso haja possibilidade para tanto, atribuindo, assim, a todos, de forma direta, o devido conhecimento a respeito da importância de se preservar a memória das cidades, bem como atribuir-lhe a devida informação a respeito das limitações e regras de uso dos referidos bens.

6.3 AVERBAÇÃO DAS ATIVIDADES EXTRATIVISTAS

A atividade extrativista consiste na extração ou retirada de recursos naturais que pode ter ou não fins lucrativos. Ela está dividida em três tipos básicos: a extração vegetal, animal e mineral.

Neste tópico, será abordado a averbação ambiental das atividades extrativistas relacionadas à mineração, visto que os outros tipos de extrativismo vegetal e o animal, de algum modo, serão objeto de estudo dos tópicos seguintes que será dedicado a análise das unidades de conservação/reservas e áreas protegidas, reserva legal, área de preservação permanente.

Especificamente, em relação à atividade extrativista mineral, cabe lembrar que o Brasil é um dos grandes exportadores mundiais de minérios, dentre eles podem ser citados o ferro, a bauxita, nióbio, dentre outros. De acordo com dados do Portal Brasil (2012), a Região Norte do Brasil lidera em termos de extrativismo vegetal e mineral, veja:

O extrativismo mineral, com destaque para o ouro, ferro bauxita e cassiterita, também concentra sua produção na região Norte, desde a década de 1960. Com rico potencial mineral, a Amazônia tem atualmente grandes projetos de exploração como: Carajás e Rio Trombetas no Pará (ferro e bauxita); Serra do Navio no Amapá (manganês), Serra Pelada no Pará (ouro); em Porto Velho (cassiterita).

Outro local de grande potencial é o estado de Minas Gerais – o maior produtor de minério de ferro do Brasil, segundo o Instituto Brasileiro de Mineração (Ibram).

O Brasil tem também a maior reserva mundial de nióbio, mineral misturado ao aço e usado na fabricação de produtos como turbinas de avião.

O potencial hídrico do Brasil está entre os cinco maiores do mundo: o País tem 12% da água doce superficial do planeta e condições adequadas para exploração.

A exploração de petróleo também merece destaque. A Bacia de Campos, no Rio de Janeiro, é responsável pela maior parte da produção de petróleo nacional. Segundo maior produtor na América do Sul, o Brasil vive em constante crescimento da produção diária de barris de petróleo.

Diante desse expressivo volume de extração, mostram-se, proporcionalmente, grandes os impactos que a atividade causa no ambiente, haja vista que, em geral, os processos de extração envolvem uma complexa rede de serviços e atividades que interferem diretamente sobre a qualidade da água, do solo e do ar.

Em termos legislativos, a atividade extrativista mineral no Brasil ganha *status* Constitucional em razão da referência ao artigo do meio ambiente, que em seu parágrafo, segundo indica que

Art. 225 § 2º. Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo Órgão Público competente, na forma da Lei.

O Código de Minas, instituído pelo Decreto-Lei n.º 227/1967, de 28 de fevereiro, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei nº 7805/1989, de 18 de julho, é o principal diploma legal brasileiro, em nível infraconstitucional, que regulamenta a atividade de extração de minérios no Brasil.

A recuperação ambiental explícita pela Constituição de 1988 é uma das formas de responsabilidade jurídica da exploração dos recursos minerais. A Lei n.º 7805/1989 impõe que

Art. 19. **O titular de autorização de pesquisa**, de permissão de lavra garimpeira, de concessão de lavra, de licenciamento ou de manifesto de mina **responde pelos danos causados ao meio ambiente. (Grifos nossos).**

Nesse sentido, pode-se observar que, nos termos da Lei n.º 6938/1981, a responsabilidade da pessoa física ou jurídica é objetiva, ou seja, independentemente de culpa, nos moldes do artigo 14, parágrafo 1º, da referida Lei.

Cabe observar, ainda, que a mineração é uma atividade lícita e que, se organizada de forma a cumprir a legislação pertinente, adotando-se todas as medidas mitigadoras, permite ganho econômico e social. Nessa senda, Paulo de Bessa Antunes (2015, p. 1204),

É indiscutível que, em princípio, a **mineração** atividade é uma **atividade causadora de alto impacto** e que, nesta condição, necessário se faz que ela esteja rigorosamente **submetida aos controles de qualidades ambiental**, de monitoramento e auditoria constantes. Tais circunstâncias, contudo, não fazem com que a mineração seja uma atividade proscrita ou ilegal em nosso País. Ao contrário, a mineração é uma atividade lícita e que tem gerado muitos recursos para o Brasil. É dentro desta perspectiva que as relações entre as atividades minerárias e o meio ambiente devem ser observadas. [...]. (Grifos nossos)

É a partir desse necessário diálogo entre as atividades envolvidas com a mineração e a proteção do ambiente que se inserem as averbações ambientais que funcionam como o mecanismo ou ferramenta apta a identificar, delimitar e informar toda a sociedade sobre as diversas condicionantes, implicações e limitações ambientais relacionadas à extração mineral para determinada região.

Dessa forma, por meio do ingresso de tais informações no Registro Imobiliário, a população local terá, de forma rápida, o pronto acesso às informações ambientais relacionadas ao processo extrativista realizado na região, podendo adotar as medidas necessárias ao equilíbrio ambiental da área afetada pela atividade mineradora.

Em Portugal²⁷⁰, a atividade mineradora, diferentemente das escalas brasileiras voltadas à exportação de grandes quantidades de metais e minerais, está atualmente

²⁷⁰ “A exploração dos recursos mineralógicos num qualquer território, pressupondo a sua existência, depende da tecnologia disponível, das facilidades de transporte, das possibilidades financeiras e da visão desenvolvimentista prevalente no momento. O seu caráter não renovável, o impacto ecológico provocado pela sua extração, a concorrência de outros locais com jazidas mais ricas e/ou de maior facilidade de operação, a instabilidade das cotações nos mercados internacionais, são fatores de peso no aparecimento de obstáculos temporais à exploração destas riquezas. O recenseamento de recursos mineralógicos em Portugal revela uma grande dispersão, quanto à sua existência e variedade.

A extração de minérios metálicos vem de longínquos tempos; sabe-se, por exemplo, que os romanos exploraram, entre outras, algumas jazidas de ouro; mas atualmente o seu significado não é relevante. A atividade nas jazidas de minerais energéticos é muito antiga; mas o carvão que se extraía esteve sempre longe de ser, pela quantidade e qualidade, competitivo com outras jazidas, mesmo europeias. A produção máxima, em pouco ultrapassando as 600 000t/ano ocorreu em 1959, acompanhando um surto industrial que então se verificava e, embora as reservas tenham sido avaliadas em mais de 80 milhões de toneladas, pelos anos 90 do século passado já laborava uma só mina (Pejão), com uma produção da ordem das 200 000t/ano, atualmente encerrada.

Portugal, com reservas de urânio relativamente importantes, em particular no centro interior, e destaque para as áreas de Viseu e Portalegre, foi um dos primeiros países a explorá-lo, logo após a sua descoberta nas jazidas da Urgeiriça, em 1907, embora o fizesse para extração de rádio e o urânio fosse rejeitado como ganga. Só com o advento da II Guerra Mundial se dá valor a este recurso, matéria-prima para a energia nuclear, atualmente produzida por fissão dos seus átomos; a sua exploração, a princípio descontrolada, passou a ser, a partir de 1962, dirigida pelo Estado. Entretanto a exploração na Urgeiriça terminou, em sequência do encerramento da empresa em finais de 1993. Os minerais ferrosos, indispensáveis para diversas indústrias metalúrgicas e metalomecânicas, apresentam reservas consideráveis, nomeadamente em Moncorvo, Marvão, Cercal do Alentejo e na área de Cuba-Vidigueira; mas, mais uma vez, a qualidade pouco satisfatória torna a sua exploração

vocacionada, principalmente, à exploração de rochas industriais e ornamentais, à exploração de águas minerais e à extração de urânio. Segundo Fernando Ribeiro Martins (s/d),

Restam como atividades extrativas de sucesso, a exploração de rochas industriais e ornamentais principalmente ligadas à construção civil – granitos, xistos, calcários – que ganharam fama no estrangeiro e contribuem para melhorar o valor das exportações. **O Alentejo é o maior produtor de rochas ornamentais, principalmente mármore e granitos. As águas minerais têm boas potencialidades de desenvolvimento**, dada a riqueza e variedade de recursos, utilizadas nas estâncias termais e na alimentação, evidenciando-se o Norte e o Centro do Continente onde se registam perto de três quartos dos recursos hidrominerais. Apesar de uma base diversificada, a exploração de recursos mineralógicos tem um interesse económico limitado, o mesmo acontecendo em relação ao valor estratégico, aqui, à exceção do urânio. (Grifos nossos).

Independentemente das escalas utilizadas na atividade extrativista, certo é que todas as atividades de extração mineral são, potencialmente, poluidoras ou degradadoras do meio ambiente, razão pela qual se verifica a necessidade de que sejam observadas rigorosas regras para o licenciamento, operação e fiscalização dessas atividades, minimizando os impactos sobre a saúde e o ambiente.

Em termos legislativos, cabe lembrar que, embora a Constituição portuguesa de 1976, no seu capítulo sobre “Ambiente e qualidade de vida”, não fale diretamente sobre os recursos minerais, ela, de forma expressa no artigo 66º, 2, “d”, impõe ao Estado e aos cidadãos a tarefa de “Promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica, em respeito ao princípio da solidariedade entre gerações”, ou seja, ao tratar dos recursos naturais, a Constituição, de forma indireta, protege os recursos minerais, que devem ser utilizados tendo em vista o princípio da solidariedade entre as gerações.

Em âmbito infraconstitucional, tem-se o Decreto-Lei n.º 10/2010, que estabelece o regime jurídico a que está sujeita a gestão de resíduos das explorações de depósitos minerais e de massas minerais, transpondo para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 2006/21/CE (EUR-Lex), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março,

de pouco interesse. Dos minerais não ferrosos mais importantes, como cobre, tungsténio, estanho e até ouro, só a exploração de pirites no Sul do País, para indústrias químicas, resistiu até aos nossos dias mas, mesmo assim, até a mina de Neves Corvo, uma das principais, já esteve fechada.” (MARTINS, Fernando Ribeiro. *Atividades da Terra: A exploração dos recursos extractíveis*. Disponível em: <http://dev.igeo.pt/atlas/Cap3/Cap3b_8.html>. Acesso em: 29 jun.2016.).

relativa à gestão dos resíduos das indústrias extractivas, no artigo 42^{o271} desse Decreto-Lei, tem-se a imposição de que os operadores devem organizar e manter atualizados dados da atividade, para posterior fiscalização, essa que poderia ser facilitada com a averbação de tais dados no Registro Predial, para que todos, sociedade e entes fiscalizadores, possam ter acesso aos dados relativos à gestão de resíduos das atividades extrativistas.

De forma geral, no Brasil e em Portugal, as averbações ambientais ligadas à atividade mineradora poderiam ser utilizadas para diversas atividades ligadas ao extrativismo mineral, dentre elas: as atividades ligadas à extração de metais, à extração de pedras ornamentais e pedras preciosas, à extração de águas, à extração de petróleo, dentre outros.

A correta proteção do ambiente, associada ao direito fundamental do ser humano, à sadia qualidade de vida, bem como o dever de atenção à função social da propriedade imobiliária exigem, por parte do Governo e do cidadão, posturas ativas voltadas ao incremento constante de medidas de proteção dos bens ambientais, na medida em que esses são condicionantes da sadia qualidade de vida.

A averbação ambiental relacionada à atividade de extração de metais, extração de pedras ornamentais, extração de pedras preciosas, extração de águas, extração de petróleo e outros tipos de extração mineral, pode se dar a partir do arquivamento dos documentos liberatórios da exploração mineral, com todas as suas condicionantes, no respectivo Registro Imobiliário da circunscrição do imóvel, facilitando o acesso dos diretamente interessados no impacto ambiental causado na região.

²⁷¹ Decreto-Lei n.º 10/2010

“Artigo 42.º

Registo de informação

1 - O operador deve organizar e manter actualizado um registo informático com todos os elementos relativos ao processo de licenciamento, incluindo quaisquer alterações, independentemente de essas alterações estarem ou não sujeitas a licenciamento, e os resultados de monitorização e controlo da instalação de resíduos.

2 - O operador deve manter registos actualizados de todas as operações de gestão de resíduos e a disponibilizá-los às autoridades competentes para efeitos de inspecção e Fiscalização.”.

6.4 AVERBAÇÃO DO DANO AMBIENTAL

Esse tópico aponta a necessidade de se trazer para o Registro Imobiliário a informação a respeito do dano ambiental²⁷² ocorrido na propriedade imobiliária, ou seja, aqui o que se busca é a publicidade *erga omnes* a respeito da ocorrência de um ato delitivo contra o meio ambiente, evitando assim, o esquecimento e a reincidência.

No Brasil, não raras vezes, se pôde verificar que, em razão da legislação ambiental flexível e da lentidão da justiça, a reincidência de crimes contra o ambiente mostra-se crescente, pois há quem sustente que o baixo valor das multas e as múltiplas medidas alternativas à prisão, que são a regras para os casos ligados ao meio ambiente, encorajam os poluidores ou degradadores a cometerem tais crimes.

Com a inserção da ocorrência do dano ambiental diretamente sobre o histórico matricial, poder-se-á atribuir maior visibilidade do efeito danoso ao ambiente e, conseqüentemente, à propriedade imobiliária, podendo-se, inclusive, atestar o descumprimento da função social da propriedade, a depender do caso concreto, o que ensejaria a possibilidade de perda da propriedade, nos casos reiterados e mais gravosos.

Por tudo isso, em razão da importância, para o tema em discussão, será, nesse tópico, retomada a análise a respeito dos principais aspectos envolvidos com as averbações ambientais dos solos contaminados, da água, do ar²⁷³.

²⁷² Para Paulo de Bessa Antunes (2015, p. 523), dano ambiental “[...], portanto, é a ação ou omissão que prejudique as diversas condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permita, abrigue e reja a vida, em quaisquer de suas formas”.

²⁷³ Em Portugal, o Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, em seu artigo 15º, item 2, 3 e 4, impõe: “2 – Os proprietários, arrendatários, usufrutuários ou entidades que, a qualquer título, detenham terrenos confinantes a edificações, designadamente habitações, estaleiros, armazéns, oficinas, fábricas ou outros equipamentos, **são obrigados a proceder à gestão de combustível numa faixa de 50 m à volta daquelas edificações ou instalações** medida a partir da alvenaria exterior da edificação, de acordo com as normas constantes no anexo do presente Decreto-Lei e que dele faz parte integrante.

3 – Em caso de incumprimento do disposto nos números anteriores, a câmara municipal notifica as entidades responsáveis pelos trabalhos.

4 – Verificado o incumprimento, a câmara municipal poderá realizar os trabalhos de gestão de combustível, com a faculdade de se ressarcir, desencadeando os mecanismos necessários ao ressarcimento da despesa efectuada”. Tais diretrizes apontam no sentido de se impor um ônus a propriedade em flagrante benefício da coletividade, ou seja, a imposição da obrigação de efetuar os procedimentos voltados a evitar que a proliferação de queimadas vem satisfazer o bem comum, devendo o Poder Público adotar as medidas necessária ao cumprimento de tais diretrizes. Uma opção interessante para o Poder Público seria noticiar no Registro Predial que a propriedade não vem cumprindo sua função social, sinalizando para a possibilidade da imposição de progressividade no Imposto Predial.”

6.4.1 Averbação da poluição/contaminação do solo

A averbação ambiental relacionada ao solo contaminado, no Brasil, de todas as averbações ambientais apresentadas é a que possui maior projeção em razão dos respaldos normativos, jurisprudenciais e doutrinários.

O conceito de área ou solo contaminado envolve a área, terreno, local, instalação, edificação ou benfeitoria que contenha quantidades ou concentrações de quaisquer substâncias ou resíduos em condições que causem ou possam causar danos à saúde humana, ao meio ambiente ou a outro bem a proteger, que nela tenham sido depositados, acumulados, armazenados, enterrados ou infiltrados de forma planejada, acidental ou até mesmo natural (BRASIL, MMA, s/d).

A grande problemática dessa contaminação do solo está no fato de que esse processo de contaminação pode atingir, de forma deliberada, todo o ecossistema, visto que

Nessa área, os poluentes ou contaminantes podem concentrar-se em subsuperfície nos diferentes compartimentos do ambiente, como por exemplo no solo, nos sedimentos, nas rochas, nos materiais utilizados para aterrar os terrenos, nas águas subterrâneas, ou de uma forma geral, nas zonas não saturada e saturada, além de poderem concentrar-se nas paredes, nos pisos e nas estruturas de construções. (BRASIL, MMA, s/d).

Em termos normativos, no Brasil, o ingresso da informação de solo contaminado no Registro Imobiliário encontra respaldo de forma explícita na Resolução nº 420/09, do CONAMA, que em seu artigo art. 37, inciso VI²⁷⁴, que prevê a obrigatoriedade da averbação informativa no Registro Imobiliário.

²⁷⁴ Resolução nº 420/09, do CONAMA, artigo 37

“Art. 37. Os órgãos ambientais competentes, quando da constatação da existência de uma área contaminada ou reabilitada para o uso declarado, comunicarão formalmente:

I - ao responsável pela contaminação;

II - ao proprietário ou ao possuidor da área contaminada ou reabilitada;

III - aos órgãos federais, estaduais, distrital e municipais de saúde, meio ambiente e de recursos hídricos;

IV - ao poder público municipal;

V - à concessionária local de abastecimento público de água; e

VI - **ao Cartório de Registro de Imóveis da Comarca onde se insere determinada área**, bem como ao cadastro imobiliário das prefeituras e do Distrito Federal.

Parágrafo único. Deverão ser criados pelo Poder Público mecanismos para comunicação de riscos à população adequados aos diferentes públicos envolvidos, propiciando a fácil compreensão e o acesso à informação aos grupos social e ambientalmente vulneráveis.” (Grifos nossos).

Tal disposição do CONAMA é vinculativa para todos os órgãos ambientais do país, pois determina que os órgãos ambientais competentes, ao tomarem ciência da contaminação do solo devam comunicar formalmente o Registro Imobiliário para a adoção das medidas cabíveis.

A norma do CONAMA estipula a obrigatoriedade de que o Registro Imobiliário adote as medidas tendentes à publicizar a contaminação do solo. Ademais, de forma indireta, pode ser citada como legislação que contribui para o reforço a essa obrigatoriedade de averbação dos solos contaminados. A Lei n.º 13097/2015, que institui o Princípio da Concentração no âmbito registrário, visto que de acordo com o artigo 54, III, vislumbra-se possibilidade de ingresso de “III - **averbação de restrição administrativa** ou convencional ao gozo de direitos registrados, de indisponibilidade ou de outros ônus quando previstos em lei”; e, ainda a própria Lei n.º 6015/1973, Lei dos Registros Públicos que no artigo 167, II, conjugado com o artigo 246, *caput*, amplia o rol de atos averbáveis ao apontar que tal rol é exemplificativo e não taxativo.

No âmbito estadual, ganha relevo a Lei do Estado de São Paulo n.º 13577/2009, que no artigo 24, III, impõe a obrigatoriedade de averbação do solo contaminado, no prazo de 5 dias, veja:

Artigo 24 - Classificada a área como Área Contaminada, o órgão ambiental competente adotará as seguintes providências:

I - cadastrar a área no Cadastro de Áreas Contaminadas como uma Área Contaminada;

II - informar os órgãos de saúde, quando houver riscos à saúde humana;

III - determinar ao responsável legal pela área contaminada que proceda, no prazo de até 5 (cinco) dias, à averbação da informação da contaminação da área na respectiva matrícula imobiliária;

IV - notificar os órgãos públicos estaduais envolvidos, as Prefeituras Municipais e os demais interessados;

V - notificar o órgão responsável por outorgas de direito de uso de águas subterrâneas na área sob influência da área contaminada, para que promova o cancelamento ou ajustes nos atos de outorga;

VI - iniciar os procedimentos para remediação da área contaminada em sintonia com as ações emergenciais já em curso;

VII - exigir do responsável legal pela área a apresentação de Plano de Remediação.

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

Reforça o entendimento apresentado acima, alguns princípios de direito ambiental e registral aplicáveis ao caso, com destaque para o princípio da concentração, o princípio da informação, o princípio da publicidade registral e outros.

No tocante à jurisprudência brasileira, sobre o solo contaminado, chama atenção, pela importância prática, pela dimensão, e até pelo papel educativo, a Decisão da Corregedoria de Justiça do Estado de São Paulo, que determinou a averbação do solo contaminado em imóvel de responsabilidade da CETESB. Nessa decisão, a Corregedoria de Justiça do Estado de São Paulo (2006, p. 11), afirma que,

[...] assegurar ampla informação e publicidade a respeito do estado do meio ambiente e, bem assim, da existência e localização de áreas contaminadas por substâncias tóxicas e perigosas, tem-se cogitado da integração do sistema de registro de imóveis com as ferramentas de tutela ambiental.

Mas, note-se que isso não só atende ao interesse público nessa matéria ambiental, que impõe amplitude de informação. **Concentrar no fôlio real a notícia de contaminação, oficialmente declarada, do imóvel respectivo, agrega, sem dúvida, segurança jurídica formal, estática e dinâmica, própria do registro predial.** Esse, pois, é o ponto central, que, sob o ângulo registral imobiliário, também **justifica a admissibilidade da publicidade das áreas contaminadas no registro de imóveis.**

Afinal, **registro imobiliário tem por fim minimizar incertezas de situações jurídico-prediais e, na mira da publicidade exata e integral da res certa,** conferir, por esse sistema de publicidade registrária, tutela pela aparência, pelo sinal, enfim, segurança jurídica formal. [...]. (Grifos nossos).

Das diversas justificativas apontadas na decisão, chama atenção a valorização do Registro Imobiliário como ferramenta apta a promover a integralização da informação ambiental relativa ao imóvel. A Corregedoria, de forma muito acertada, lembrou o importante papel do Sistema Registral Público Imobiliário na publicização e concentração da informação imobiliária frente à necessidade de se garantir a devida e necessária segurança jurídica ao tráfego imobiliário.

Sob o ponto de vista doutrinário, há, no Brasil, importantes trabalhos voltados a mostrar a importância da averbação do solo contaminado, com destaque aos

estudos de Marcelo Augusto Santana de Melo²⁷⁵, José Renato Nalini²⁷⁶, Elizete Lanzoni Alves²⁷⁷, dentre outros.

A esse respeito, Marcelo Augusto Santana de Melo (2010, p 47) ressalta que

Levar ao Registro de Imóveis as áreas contaminadas pode impedir que aconteçam casos como um muito divulgado na imprensa, ocorrido em São Paulo no Condomínio Barão de Mauá, no município de Mauá. A Cofap jogou seus resíduos industriais num aterro clandestino entre 1960 e 1980. Na década seguinte, a Construtora SQC ergueu um condomínio onde vivem quatro mil pessoas. A contaminação do subsolo por resíduos cancerígenos e gases inflamáveis veio à tona no final do 1990, quando uma caixa-d' água explodiu, matando uma pessoa.

Referido autor arremata dizendo que

O órgão natural para a publicidade das AC, indubitavelmente, é o Registro de Imóveis, pelas referidas áreas configurarem fator relevante para a propriedade, já que limitam o seu regular uso, sem falar no potencial risco de adquirentes dessas áreas em razão de desconhecimento do problema. (MELO, 2010, p. 48).

Assim, no Brasil, a averbação ambiental, relacionada ao solo contaminado, encontra respaldo na doutrina, na jurisprudência e em algumas normas federais e estaduais, devendo o Oficial de Registro de Imóveis realizar a publicidade imobiliária dos solos contaminados, garantindo a devida segurança jurídica e proteção do ambiente.

Por outro lado, em Portugal, embora se note grande preocupação com um nível elevado de proteção ambiental, fato esse refletido na robusta produção científica e legislativa²⁷⁸ a respeito dos cuidados com a poluição não apenas do solo, mas,

²⁷⁵ Para detalhes sobre o assunto, veja: 1) MELO, Marcelo Augusto Santana de. Meio Ambiente e Registro de Imóveis. *Revista de Direito Imobiliário*. n. 57, jul-dez. 2004; 2) MELO, Marcelo Augusto Santana de. O Meio Ambiente e o Registro de Imóveis. *Registro de Imóveis e Meio Ambiente*. Coordenadores: Sergio Jacomino, Marcelo Augusto Santana de Melo, Francisco de Asis Palacios Criado. São Paulo: Saraiva, 2010.

²⁷⁶ NALINI, José Renato. O ambiente e o Registro de Imóveis. *Registro de Imóveis e Meio Ambiente*. Coordenadores: Sergio Jacomino, Marcelo Augusto Santana de Melo, Francisco de Asis Palacios Criado. São Paulo: Saraiva, 2010.

²⁷⁷ 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. UFSC, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/106978>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

²⁷⁸ Destacam-se como instrumentos legislativos preocupados direta ou indiretamente com os problemas de contaminação do solo, da água e do ar: 1) Decreto-Lei n.º 127/2013, de 30 de agosto - Estabelece o regime de emissões industriais aplicável à prevenção e ao controlo integrados da poluição, bem como as regras destinadas a evitar e ou reduzir as emissões para o ar, a água e o solo e a produção de resíduos, transpondo a Diretiva n.º 2010/75/UE, do Parlamento Europeu e do

também, da água e do ar, não se verifica a instrumentalização do ingresso do solo contaminado nos Registos Prediais.

A ausência dessa interligação entre o dano ambiental causado na propriedade imobiliária e a sua publicização em função do Registro Predial, pode, em parte, ser justificada pela presença de uma série de ferramentas de controle criadas para a gestão do território português, com destaque ao Sistema Nacional de Informação Territorial (SNIT)²⁷⁹, que é um sistema de informação oficial, de âmbito nacional, sob

Conselho, de 24 de novembro de 2010, relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição; 2) Regime Geral da Gestão de Resíduos - Decreto-Lei n.º 178/2006, de 05 de setembro) - Aprova o regime geral da gestão de resíduos, transpondo para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 2006/12/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril, e a Directiva n.º 91/689/CEE, do Conselho, de 12 de dezembro; 3) Regime jurídico da deposição de resíduos em aterro - Decreto-Lei n.º 183/2009, de 10 de agosto - Estabelece o regime jurídico da deposição de resíduos em aterro, as características técnicas e os requisitos a observar na concepção, licenciamento, construção, exploração, encerramento e pós-encerramento de aterros, transpondo para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 1999/31/CE, do Conselho, de 26 de abril, relativa à deposição de resíduos em aterros, alterada pelo Regulamento (CE) n.º 1882/2003, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de setembro, aplica a Decisão n.º 2003/33/CE, de 19 de dezembro de 2002, e revoga o Decreto-Lei n.º 152/2002, de 23 de Maio; 4) Regime Jurídico da Atividade de Armazenamento Geológico de Dióxido de Carbono - Decreto-Lei n.º 60/2012, de 14 de março - Transpõe a Directiva n.º 2009/31/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril, e estabelece o regime jurídico da atividade de armazenamento geológico de dióxido de carbono (CO₂); 5) Define os Meios de Prevenção e Combate ao Furto e de Recetação de Metais não Preciosos - Lei n.º 54/2012, de 06 de setembro - Define os meios de prevenção e combate ao furto e de recetação de metais não preciosos com valor comercial e prevê mecanismos adicionais e de reforço no âmbito da fiscalização da atividade de gestão de resíduos; 6) Decreto-Lei n.º 127/2013, de 30 de agosto - Estabelece o regime de emissões industriais aplicável à prevenção e ao controlo integrados da poluição, bem como as regras destinadas a evitar e ou reduzir as emissões para o ar, a água e o solo e a produção de resíduos, transpondo a Directiva n.º 2010/75/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição); 7) Lei da Água - Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro - Aprova a Lei da Água, transpondo para a ordem jurídica nacional a Directiva n.º 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro, e estabelecendo as bases e o quadro institucional para a gestão sustentável das águas; 8) Regime da utilização dos recursos hídricos - Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio - Estabelece o regime da utilização dos recursos hídricos; 9) Regime Protecção das Albufeiras de Águas Públicas de Serviço Público/lagoas/lagos águas públicas - Decreto-Lei n.º 107/2009, de 15 de maio - Aprova o regime de protecção das albufeiras de águas públicas de serviço público e das lagoas ou lagos de águas pública; 10) Regime da Prevenção e Controlo das Emissões de Poluentes para a Atmosfera - Decreto-Lei n.º 78/2004, de 03 de Abril - Estabelece o regime da prevenção e controlo das emissões de poluentes para a atmosfera, fixando os princípios, objectivos e instrumentos apropriados à garantia da protecção do recurso natural ar, bem como as medidas, procedimentos e obrigações dos operadores das instalações abrangidas, com vista a evitar ou reduzir a níveis aceitáveis a poluição atmosférica originada nessas mesmas instalações; dentre outros.

²⁷⁹ “O Sistema Nacional de Informação Territorial (SNIT) é um sistema de Informação oficial, de âmbito nacional, desenvolvido pela ex-Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU), atual DGT, e é partilhado em rede pelas entidades públicas com responsabilidade na gestão territorial. Presta um serviço público de informação sobre o território nacional e o estado do seu ordenamento e serve finalidades de acompanhamento e avaliação da política de ordenamento do território e do urbanismo.

O SNIT entrou em funcionamento em janeiro de 2008 e veio dar resposta à obrigação do Estado, inscrita na lei de bases do ordenamento do território e do urbanismo (LBOTU) e no regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial (RJIGT) desde 1998 e 1999, respetivamente. Insere-se nas

a responsabilidade do Direção Geral do Território (DGT) e a concentração das informações ambiental na própria Agência Portuguesa do ambiente.

Contudo, independentemente da existência de outras ferramentas de controle do espaço territorial, deve-se reconhecer que o Registro Predial concentra importante banco de dados a respeito do histórico imobiliário do país, daí a importância de se alimentar esse sistema com todas as informações de relevância para a propriedade, concentrando os dados ambientais relativamente ao imóvel, de modo que se consiga compreender as dinâmicas ambientais envolvidas com a propriedade imobiliária, facilitando, assim, o acesso da população a referidos dados por meio dos serviços do Registro Predial²⁸⁰.

A interligação de dados entre os diversos agentes envolvidos com o ambiente e o território, incluído o Registro Predial, permitirá a completa e correta compreensão das variantes ambientais encontradas na propriedade imobiliária, permitindo a localização efetiva dos imóveis e, conseqüentemente, a identificação pessoal de potenciais poluidores ou degradadores do ambiente. Tal mecanismo permitirá, cada vez mais, a organização de políticas públicas voltadas à prevenção, visto que mediante as averbações ambientais, se conseguirá mapear a realidade ambiental das diversas regiões e, também, poder-se-á utilizar tais dados como poderoso meio coercitivo, visto que o mesmo fornecerá informações aptas a punir eventuais infrações ambientais ligadas à propriedade imobiliária.

iniciativas do Governo no domínio da modernização administrativa, da simplificação e eficiência dos procedimentos administrativos e da redução dos custos de contexto (SIMPLEX, QREN, Governo Eletrónico) e também nas iniciativas de normalização da informação geográfica no âmbito europeu e internacional (INSPIRE, OGC, CEN e ISO).

É suportado em tecnologias Sistemas de Informação Geográfica (SIG) e de Infraestruturas de dados Espaciais (IDE), segue a Diretiva INSPIRE e as normas nacionais e internacionais.” (PORTUGAL. *Direção Geral do Território*. Sistema Nacional de Informação Territorial. Disponível em: <http://www.dgterritorio.pt/sistemas_de_informacao/snit/o_que_e_o_snit/_enquadramento_e_evolucao/>. Acesso em 30 jun. 2016.).

²⁸⁰ Para Marcelo Augusto Santana de Melo (2010, p. 50), “Embora a averbação das áreas contaminadas seja uma experiência recente nos direitos registral e ambiental brasileiro, impossível não conjecturar tamanha a utilidade da publicidade, em conferir referido efeito a outras espécies de contaminação. A Contaminação por ruído é um exemplo típico; é sabido que o Estado limita, utilizando de seu poder de polícia, a emissão de ruídos até um nível aceitável e que não prejudique a saúde humana, não obstante existirem exceções legais em determinadas regiões em que o ruído é admitido em favor de um interesse público maior como o transporte público, por exemplo. Nessas hipóteses os imóveis situados em regiões próximas a aeroportos e vias férreas (metrô) são submetidos a um elevado nível de ruído que afeta, por conseqüências fáticas, seu valor econômico, merecendo indubitavelmente publicidade registral.

Existem outras hipóteses em que a averbação também seria útil a potenciais compradores, como locais contaminados por moléstias (doenças graves) e até odor, como locais próximos a tratamentos de esgoto, usinas de álcool, matadouros etc.”.

Certo é que a publicidade do solo contaminado, por intermédio do Registro Imobiliário, tem o condão reduzir a incerteza, agregando valor ao bem imóvel frente a maior segurança para o tráfego imobiliário, além de proteger o meio ambiente.

Em resumo, o que se observa é que esses impactos negativos sobre a propriedade, ou seja, a ocorrência do dano ambiental na propriedade, por via transversa, pode gerar alguns efeitos jurídicos importantes como: 1) obrigação de não aumentar os índices de poluição naquela região; 2) obrigatoriedade de recuperação ambiental da área; 3) obrigatoriedade de comunicar as ações de recuperação as autoridades competentes; 4) obrigação de reparar e indenizar os danos provocados na comunidade e no ecossistema; 5) possibilidade de imposição de progressividade no Imposto Predial, frente ao descumprimento da função social da propriedade, dentre outras. Importante observar que muitas dessas obrigações guardam referência ao princípio do poluidor pagador.

6.4.2 Averbação da contaminação da água

A água é um dos elementos mais importantes para a sobrevivência humana, essencial para a manutenção das funções orgânicas e fundamental para a produção de alimentos, para a geração de energia, para a produção de bens industriais, para a construção civil, dentre tantos outros usos fundamentais a existência de vida na Terra.

A par dessa importância para a vida no planeta, cabe lembrar que grande parte da água presente não pode ser usada para o consumo, visto que cerca de 97,3% desse total é água salgada (oceanos), imprópria para consumo. A água doce representa 2,7% do total, mas 2,4% dela está situada em locais de difícil acesso, em regiões subterrâneas e nas geleiras, sobrando 0,3% para utilização. O Brasil possui 13% da água doce disponível no mundo, com a grande maioria (73%) localizada na Bacia Amazônica (ECYCLE, s/d).

Merece destaque o fato de que, além da reduzida quantidade disponível de água para consumo, esse elemento ainda sofre a ação antrópica do homem, o que gera graves problemas de abastecimento devido à poluição e contaminação da água. Referida poluição caracteriza-se pela contaminação dos corpos d'água por elementos físicos, químicos e biológicos.

Quanto à origem da poluição das águas, essas podem ser divididas em duas categorias: a) fontes pontuais – individuais facilmente identificadas; b) fontes não pontuais – também chamadas de fontes difusas, cuja identificação é mais difícil.

No que se refere ao tipo, a poluição pode ser dividida em quatro modalidades: a) poluição sedimentar – acúmulo de partículas em suspensão, que bloqueiam os raios solares e interferem no processo de alimentação dos animais e na fotossíntese; b) poluição biológica – proveniente do acúmulo de detritos orgânicos, geralmente lançados por esgotos domésticos ou industriais; sua decomposição leva ao desequilíbrio do nível de oxigênio da água, o que acarreta a morte de peixes e demais organismos aquáticos; c) poluição térmica – ocorre através da elevação ou diminuição da temperatura da água, d) poluição química – ocorre por meio da contaminação dos corpos d' água por produtos químicos, pode ser intencional ou acidental, em geral causa grandes danos a vida aquática.

A poluição da água é um dos grandes problemas da atualidade, em termos sanitários, isso porque atua como veículo de transmissão de diversas doenças. Assim, semelhantemente ao que já está estipulado para a contaminação do solo, a averbação da contaminação da água visa garantir a qualidade dos recursos hídricos, sendo importante que se estabeleça mecanismos para evitar que determinada propriedade cause dano ambiental à bacia hidrográfica que o cerca²⁸¹.

A contaminação da água, em alguns casos, está diretamente relacionada ao desenvolvimento incorreto de alguma atividade poluidora ou potencialmente poluidora, assim faz-se necessário que os órgãos ambientais, ao detectarem índices de contaminação da água em desacordo com as normas pertinentes, acionem o Registro Imobiliário para que seja trazida referida informação para a matrícula do

²⁸¹ Em termos legislativos chama atenção, em Portugal, o Decreto-Lei n.º 108/2010, alterado pelo Decreto-Lei n.º 201/2010, que trata especificamente sobre o meio ambiente marinho, mas que traz em termos de informações ambientais importantes direcionamentos que podem ser estendidos para outras áreas. Nesse Decreto-Lei, o artigo 16 indica que devem ser disponibilizadas ao público informações em relação a determinados elementos, a saber: a avaliação inicial do estado atual das águas; a definição do bom estado ambiental após a análise da avaliação inicial; as metas ambientais estabelecidas; os programas de monitoramento estabelecidos; os programas e medidas tomadas para garantir a manutenção do bom estado ambiental. Esses tipos de informações sobre o meio ambiente marinho retratam, de forma clara, a necessidade de se estudarem todas as fases, desde a análise das condições iniciais do ambiente, bem como as todas as etapas subsequentes que visam ao acompanhamento do cumprimento de metas e resultados. Tais elementos podem ser aplicados, observando-se as peculiaridades de cada meio a ser investigado, para que se consiga uma ampla cobertura da realidade ambiental, não apenas da água, mas também do solo, do ar, etc. Aqui, novamente, chama-se a atenção para o necessário diálogo entre os entes envolvidos com o Registro Imobiliário ou Predial, para publicizar a informação ambiental da propriedade de forma adequada.

imóvel responsável pela poluição. Tal procedimento deve ser seguido da devida notificação ao Ministério Público e demais órgãos de defesa do ambiente.

6.4.3 Averbação da contaminação do ar

A poluição do ar afeta, de forma direta, a vida em todas as suas formas, sendo responsável por graves doenças das vias respiratórias. Ela traz prejuízos à saúde e à qualidade de vida das pessoas, acarretando maiores gastos do Estado, em decorrências dos problemas respiratórios. Para o Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, MMA, s/d),

A poluição atmosférica pode ser definida como qualquer forma de matéria ou energia com intensidade, concentração, tempo ou características que possam tornar o ar impróprio, nocivo ou ofensivo à saúde, inconveniente ao bem-estar público, danoso aos materiais, à fauna e à flora ou prejudicial à segurança, ao uso e gozo da propriedade e à qualidade de vida da comunidade.

Essa poluição é provocada por diversos elementos dentre os quais destacam-se: a) Monóxido de Carbono (CO), b) Dióxido de Carbono (CO₂) – responsável pelo efeito estufa; c) Clofluorocarbonetos (CFCs); d) Óxidos de Enxofre (SO_x), com destaque ao dióxido de enxofre (SO₂), e) Óxidos de Nitrogênio (NO_x): em especial o dióxido de nitrogênio (NO₂); f) Compostos Orgânicos Voláteis (COVs): principalmente de queimadas; g) Amônia (NH₃); h) Material Particulado (MP) – partículas finas de sólidos ou líquidos suspensos; i) Ozônio Troposférico (O₃). As fontes de poluição podem ser naturais ou antropogênicas, sendo essas últimas as mais relacionadas às averbações ambientais, por estarem diretamente ligadas à ação humana.

Cabe, ainda, informar que, no Brasil, o Ministério do Meio Ambiente por meio da Gerência de Qualidade do Ar (GQA), vinculada ao Departamento de Qualidade Ambiental, na Indústria, é o responsável pela formulação de políticas e execução de ações voltadas à melhoria da qualidade do ar. Entre os programas da GGA destacam-se aqueles para fontes específicas de poluição atmosférica, tais como: o PRONAR, o PROCONVE, o PROMOT e o apoio aos Estados para a elaboração dos Planos de Controle da Poluição Veicular - PCPVs e dos Programas de Inspeção e Manutenção Veicular - I/M, conforme Resolução CONAMA nº 418/2009, (BRASIL, MMA, s/d).

Ante a essa complexidade, que envolve a poluição atmosférica, percebe-se que a qualidade do ar é outro aspecto que pode ser beneficiado com as averbações ambientais. Identificar e publicizar as propriedades causadoras de poluição atmosférica facilitará sobremaneira a atividade de controle e fiscalização por parte dos órgãos públicos e da própria sociedade.

Como anteriormente mencionado, não se pode admitir que determinada empresa, localizada em uma região, prejudique toda a coletividade, e que essa coletividade sequer tenha conhecimento da qualidade de ar a qual está exposta, em razão do mau uso da propriedade privada.

As informações dos relatórios ambientais das empresas potencialmente poluidoras devem estar disponíveis no Registro Imobiliário das circunscrições, onde estão instaladas, para que a população local possa, diante dos atestados e estudos, adotar as medidas que forem cabíveis em caso de desrespeito às normas de emissões de poluentes.

A utilização do Registro Imobiliário permite maior acesso aos dados relativos à propriedade, dados esses que devem trazer de forma completa todas as condicionantes, implicações e limitações ambientais, já que essas limitam o regular uso da propriedade imobiliária, sendo direito da sociedade e de eventuais adquirentes, o conhecimento a respeito de todos os elementos restritivos do direito de propriedade. Segundo Paulo de Affonso Leme Machado (2006, p. 91), a informação sobre o meio ambiente deve ser “veraz, contínua, tempestiva e completa” sendo características essenciais dessa informação a tecnicidade, compreensibilidade e rapidez.

A correta, completa e rápida informação ambiental, relacionada à propriedade, nesse caso, a informação sobre a qualidade do ar é essencial para que juntos, Poder Público e sociedade, possam adotar as medidas administrativas, jurisdicionais e judiciais necessárias ao pronto restabelecimento de padrões sadios em termos de solo, água, e qualidade do ar.

6.5 AVERBAÇÃO DOS DEPÓSITOS DE RESÍDUOS OU SUBSTÂNCIAS PERIGOSAS

O transporte e o depósito de materiais perigosos são uma preocupação constante da sociedade. Em termos internacionais, várias são as normas que tentam

regulamentar o movimento transfronteiriço de materiais perigosos, com destaque para a Convenção de Basileia, a Convenção de Roterdã, além das normas nacionais.

A Convenção de Basileia surgiu da necessidade de se buscar formas de regularizar o movimento transfronteiriço de resíduos perigosos e sua eliminação. Em 22 de março de 1989, o texto foi assinado por 53 governos e a então Comunidade Europeia entrou em vigor a partir de 5 de maio de 1992, sendo que, em 7 de novembro de 2005, 166 países faziam parte do acordo, conforme Secretaria do Convênio da Basileia (2005).

O objetivo geral do Convênio da Basileia é proteger a saúde humana e o meio ambiente contra os efeitos nocivos da geração, do movimento transfronteiriço e do manejo inadequado dos resíduos perigosos. Para isso, a Convenção se apoia na criação de um sistema de controle global dos movimentos transfronteiriços de resíduos, e no manejo ambientalmente racional dos mesmos²⁸².

Nos termos do artigo 4º, “b” referente às obrigações gerais das partes envolvidas com a Convenção, ficou acordado que cada parte terá que adotar medidas tendentes a promover uma gestão sustentável dos resíduos, dentre as quais:

- a) Reducir al mínimo la generación de desechos peligrosos y otros desechos en ella, teniendo en cuenta los aspectos sociales, tecnológicos y económicos;
- b) Establecer instalaciones adecuadas de eliminación para el manejo ambientalmente racional de los desechos peligrosos y otros desechos, cualquiera que sea el lugar donde se efectúa su eliminación que, en la medida de lo posible, estará situado dentro de ella;
- c) Velar por que las personas que participen en el manejo de los desechos peligrosos y otros desechos dentro de ella adopten las medidas necesarias para impedir que ese manejo dé lugar a una contaminación y, en caso de que se produzca ésta, para reducir al mínimo sus consecuencias sobre la salud humana y el medio ambiente;
- d) **Velar por que el movimiento transfronterizo de los desechos peligrosos y otros desechos se reduzca al mínimo compatible con un manejo ambientalmente racional y eficiente de esos desechos, y que se lleve a cabo de forma que se protejan la salud humana y el medio ambiente de los efectos nocivos que puedan derivarse de ese movimiento;**
- e) **No permitir la exportación de desechos peligrosos y otros desechos a un Estado o grupo de Estados pertenecientes a una organización de integración económica y/o política que sean Partes, particularmente a**

²⁸² “El propósito del Convenio de Basilea es regular el movimiento transfronterizo de desechos mediante, entre otras cosas, un sistema de notificación previa de la intención de exportar desechos peligrosos y otros desechos, y la obligación de que las Partes den su consentimiento por escrito (el denominado “consentimiento previo informado”) antes de que los envíos de esos desechos puedan ser objeto de tránsito o de importación en zonas sujetas a la jurisdicción nacional (es decir, los espacios terrestre, marítimo o aéreo en relación con los cuales las Partes ostentan una responsabilidad reglamentaria y administrativa, de conformidad con el derecho internacional).”. (SECRETARIA DO CONVENIO DA BASILÉIA, 2005, p. 3).

países en desarrollo, que hayan prohibido en su legislación todas las importaciones, o si tiene razones para creer que tales desechos no serán sometidos a un manejo ambientalmente racional, de conformidad con los criterios que adopten las Partes en su primera reunión.

f) Exigir que se proporcione información a los Estados interesados sobre el movimiento transfronterizo de desechos peligrosos y otros desechos propuesto, con arreglo a lo dispuesto en el Anexo V A, para que se declaren abiertamente los efectos del movimiento propuesto sobre la salud humana y el medio ambiente;

g) Impedir la importación de desechos peligrosos y otros desechos si tiene razones para creer que tales desechos no serán sometidos a un manejo ambientalmente racional;

h) Cooperar con otras Partes y organizaciones interesadas directamente y por conducto de la Secretaría en actividades como la difusión de información sobre los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y otros desechos, a fin de mejorar el manejo ambientalmente racional de esos desechos e impedir su tráfico ilícito. (SECRETARIA DO CONVENIO DA BASILEIA, 2005). (Grifos nossos).

A análise da Convenção de Basiléia revela a tentativa de se estabelecer um ambiente de cooperação em matéria de transferência de resíduos perigosos, com o fim de evitar o transporte e depósito de materiais perigosos para locais distantes de sua efetiva produção, ou seja, busca-se valorizar iniciativas voltadas à gestão local dos resíduos perigosos, salvo impossibilidade técnica de fazê-lo, o que justificaria a movimentação transfronteiriça, juntamente com as demais possibilidades previstas no artigo 4, inciso 9, da Convenção, a saber:

9. Las Partes tomarán las medidas apropiadas para que sólo se permita el movimiento transfronterizo de desechos peligrosos y otros desechos si:

a) el Estado de exportación no dispone de la capacidad técnica ni de los servicios requeridos o de lugares de eliminación adecuados a fin de eliminar los desechos de que se trate de manera ambientalmente racional y eficiente;

o

b) los desechos de que se trate son necesarios como materias primas para las industrias de reciclado o recuperación en el Estado de importación; o

c) el movimiento transfronterizo de que se trate se efectúa de conformidad con otros criterios que puedan decidir las Partes, a condición de que esos criterios no contradigan los objetivos de este Convenio. (SECRETARIA DO CONVENIO DA BASILÉIA, 2005). (Grifos nossos).

No intuito de regularizar a transferência de resíduos perigosos entre os países, a Convenção de Basiléia prevê que para a transferência de resíduos perigosos deve o Estado exportador ou o Estado gerador notificar, por escrito, o Estado importador, prestando as informações sobre o movimento transfronteiriço, nos moldes do anexo 5 A.

Nesse ponto, deve ser mostrado dentre vários outros motivos, as razões da necessidade da exportação, os dados do exportador, o lugar de geração dos resíduos

dentre outros tópicos que possam revelar a origem e os destinatários de referida movimentação.

A par dessa norma internacional, considera-se tráfico ilícito de resíduos todo o movimento que contrarie o disposto no artigo 9, inciso 1, da Convenção, ou seja, declara-se tráfico ilícito de resíduos perigosos, o movimento transfronteiriço efetuado sem a devida notificação a todos os Estados interessados (importador ou de trânsito), o movimento efetuado sem o consentimento de um dos Estados interessados (importador ou de trânsito), o movimento efetuado em razão da obtenção de consentimento falso, fraudulento, o movimento baseado em documentação que não corresponda ao efetivo material exportado, e por fim, a movimentação que contrarie os princípios gerais da convenção e os princípios gerais de direito internacional.

A norma é clara em relação à fidedignidade, lisura e transparência no processo de transferência de resíduos, sendo caracterizada como tráfico ilícito qualquer tentativa de remessa de resíduos que não corresponda às informações prestadas por meio dos documentos de discriminação das cargas. Assim, o comércio internacional de resíduos, atividade que envolve a movimentação de materiais recicláveis e ou produtos de segunda mão, muitas vezes encontra-se envolvido com escândalos de ordem fitossanitária em razão de se buscar a transferência de resíduos perigosos para os países periféricos, contrariando normas da Convenção de Basiléia.

Verifica-se que há grande preocupação em relação às transferências de resíduos perigosos, em razão do impacto que tais produtos causam no ambiente e na saúde humana. Notadamente, essa preocupação deve ser reportada, também, para as áreas que servirão de depósito final desses resíduos, o que reclama a correta e precisa identificação dessas propriedades para que seja dada a mais ampla publicidade, por intermédio da matrícula registral dos referidos imóveis, que deve trazer informações a respeito da presença, do tipo, da quantidade e dos perigos acarretados pelos resíduos ali depositados.

Outra importante Convenção relacionada à movimentação e ao transporte de produtos perigosos é a Convenção de Roterdã, sobre o Procedimento de Consentimento Prévio Informado (PIC) aplicado a certos agrotóxicos e substâncias químicas perigosas, objeto de comércio internacional.

Tal Convenção tem por objetivo o controle do movimento transfronteiriço de produtos químicos perigosos, baseado no princípio do consentimento prévio do país

importador e na responsabilidade compartilhada no comércio internacional desses produtos. Foi adotada, em setembro de 1998, e entrou em vigor em 24 de fevereiro de 2004, quando 50 países a ratificaram.

O Brasil assinou a Convenção em 1998 e aprovou seu texto por meio do Decreto Legislativo nº 197, de 7 de maio de 2004. A promulgação da Convenção de Roterdã, no Brasil, deu-se em razão do Decreto nº 5360, de 31 de janeiro de 2005. As Autoridades Nacionais Designadas para os assuntos relativos à Convenção de Roterdã são: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, o Ministério das Relações Exteriores - MRE e o Ministério do Meio Ambiente – MMA (BRASIL, MMA, s/d).

Por sua vez, em Portugal, a transposição para o ordenamento interno se deu por meio do Decreto-Lei n.º 33/2015, de 04 de março, que buscou assegurar a execução do Regulamento PIC – Regulamento (UE) n.º 649/2012, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de julho de 2012, relativo à exportação e importação de produtos químicos perigosos, que tem por objetivo aplicar a Convenção de Roterdã relativa ao Procedimento de Prévia Informação e Consentimento para Determinados Produtos Químicos e Pesticidas Perigosos no Comércio Internacional (PIC), bem como promover uma partilha de responsabilidades e incentivar os esforços de cooperação no domínio do movimento internacional de produtos químicos perigosos, a fim de proteger a saúde humana e o ambiente e contribuir para uma utilização ambientalmente racional dos produtos químicos perigosos.

Além disso, pode-se observar o Decreto-Lei n.º 178/2006, que estabelece o Regime Geral da Gestão de Resíduos e traz uma série de princípios preocupados com a valorização do ambiente e da saúde humana, fazendo menção aos resíduos perigosos nos artigos 21º A, e 22º, bem como a necessidade de registro no Sistema Integrado de Registo Eletrônico de Resíduos, nos artigos 46º a 49º B, sem, contudo, criar qualquer integração de tais registros com a propriedade imobiliária.

Para o presente estudo, chama atenção o fato de que nenhuma das convenções ou mesmo legislação correlata ao transporte e destinação final de resíduos ou produtos perigosos, faz a integração dessas áreas com o Registro Imobiliário, em flagrante silêncio normativo ao fato da importância de se informar a respeito da existência de um depósito provisório ou definitivo de substâncias perigosas à saúde humana e ao meio ambiente naquela propriedade.

No geral, as normas no Brasil e em Portugal ignoram que os resíduos perigosos ou não, fisicamente, estão alocados em uma propriedade imobiliária, desprezando o importante papel desempenhado pela publicidade registral.

A relevância de se trazer para a matrícula essa informação pode ser observada em razão da possibilidade de contaminação do solo, da água, do ar, quando tais resíduos ou substâncias estão acondicionadas de forma inadequada, o que gera potencialidade de perigo real para toda a comunidade circunvizinha, que tem o direito de ser informada a respeito da existência de tais substâncias perigosas naquela região.

Note a importância de se noticiar na matrícula do imóvel a existência de uma propriedade imobiliária que é utilizada como depósito provisório ou final de resíduos contaminados, ou mesmo substâncias poluentes ou explosivas, que podem colocar em risco a população circunvizinha, sem ao menos que essa saiba dos riscos ao qual está submetida.

O direito à informação, nesse caso, passa a ser não apenas um direito do cidadão, potencialmente, atingido por eventual dano, mas, sim, uma obrigação da parte contrária que deve adotar todas as medidas cabíveis para evitar potencial lesão à saúde e ao meio ambiente da coletividade.

Em razão da averbação ambiental desse depósito de resíduo ou material perigoso, a comunidade local poderá ter o efetivo conhecimento acerca dos riscos a qual está submetida, o que facilitará a adoção de medidas administrativas e judiciais tendentes a reduzir referida exposição.

6.6 AVERBAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

Nesse tópico serão abordadas as averbações ambientais relacionadas aos principais instrumentos de proteção do ambiente, tais como: licenciamento ambiental; estudo de impacto ambiental / relatório de impacto ambiental; estudo de impacto de vizinhança e o termo de ajustamento de conduta ambiental.

6.6.1 Averbação do licenciamento ambiental

O licenciamento ambiental é o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público, por meio dos órgãos ambientais de fiscalização, licencia atividades utilizadoras de recursos ambientais. No Brasil, tal procedimento é definido em razão da Lei Complementar n.º 140 de 08 de dezembro de 2011, que, em seu artigo 2º, I, considera:

I - **licenciamento ambiental**: o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental

O licenciamento ambiental, no Brasil, é um procedimento complexo que pode envolver a participação de diversos órgãos de esferas de competência distintas, a depender da titularidade dos bens ambientais e da localização do empreendimento. Em regra, a obrigação do licenciamento é compartilhada entre o Órgão Federal (IBAMA), e os Órgãos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, integrados ao SISNAMA.

A atuação do IBAMA está ligada ao licenciamento de grandes projetos de infraestrutura que envolvem impactos em mais de um Estado, nas atividades do setor de petróleo e gás, na plataforma continental e outros. De acordo com o artigo 7º, XV, incisos da Lei Complementar n.º 140, cabe à União:

XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:

- a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;
- b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;
- c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;
- d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);
- e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;
- f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na [Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999](#);
- g) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen); ou
- h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e

considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento. [Regulamento](#).

Já os Órgãos Estaduais (art. 8º, XIV, e XV) estão aptos a licenciar atividades, no âmbito de seus territórios, ressalvadas aquelas cuja titularidade sejam da União ou dos Municípios, estando ainda aptos a licenciar as Unidades de Conservação criadas pelo Estado. É da competência municipal (art. 9º, XIV, “a” e “b”), o licenciamento de atividades que causam impacto ambiental de âmbito local e em unidades de conservação instituídas pelo município.

As principais diretrizes para a execução do licenciamento ambiental estão expressas na Lei n.º 6938/81 e nas Resoluções CONAMA n.º 001/86 e n.º 237/97, bem como na Lei Complementar n.º 140/2011.

Cabe lembrar que o licenciamento ambiental se mostra como uma obrigação prévia à instalação de qualquer atividade potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente, sendo caracterizado como um procedimento que admite a participação social em razão das Audiências Públicas.

Embora haja um esforço para que o licenciamento ambiental, principalmente o efetuado pelo Órgão Federal – IBAMA – seja informatizado, no Brasil, há inúmeros outros Órgãos estaduais e municipais, também, responsáveis pelo licenciamento ambiental, o que dificulta a tarefa de identificação do Órgão responsável, pois muitas vezes há conflito positivo de competência para referida tarefa de licenciar, além do fato de que há significativa dificuldade de acesso aos documentos que embasam referido procedimento de licenciamento.

Essa dificuldade de acesso aos documentos relativos ao licenciamento ambiental poderia, facilmente, ser resolvida com o ingresso desses no Registro Imobiliário, ou seja, havendo uma atividade potencialmente poluidora e/ou degradadora no ambiente, ser instalada em determinado imóvel, tal procedimento poderia ser informado ao Registro Imobiliário que formaria um procedimento com o processo a ser publicizado *erga omnes*, o que facilitaria a obtenção de informações sobre o licenciamento ambiental a todos os habitantes da localidade que, ao invés de percorrer uma infinidade de órgãos ambientais, muitos dos quais sem departamento especializado ou mesmo sítios eletrônicos organizados para a publicização dessas informações, poderiam ter acesso a tais documentos por meio da emissão de certidões do procedimento diretamente no Registro Imobiliário.

Não é demais lembrar que, no Brasil, país de dimensão continental a distância e dificuldade de acesso à informação ambiental atua como elemento desestimulante para a cidadania ambiental, o que impede o acesso à justiça e a resolução de demandas relativas ao ambiente.

A simples concentração dessas informações no Registro Imobiliário pode facilitar o acesso à informação ambiental relacionada à propriedade e garantir melhorias na qualidade ambiental, principalmente à população diretamente atingida pelo empreendimento ou atividade potencialmente poluidora ou degradadora.

Em Portugal, o procedimento de Licenciamento Ambiental apresenta uma plataforma muito mais dinâmica e informatizada do que no Brasil, o que facilita o acesso à informação a respeito do procedimento do licenciamento ambiental através do sítio eletrônico – <http://www.apambiente.pt> – da Agência Portuguesa do Ambiente, autoridade competente para a Licença Ambiental.

A Licença Ambiental é atribuída ao operador de uma instalação PCIP, pela Agência Portuguesa do Ambiente (APA), nos termos do Decreto-Lei nº 173/2008, de 26 de agosto (Diploma PCIP), que revogou o Decreto-Lei nº 194/2000 de 21 de agosto.

A Licença Ambiental tem em consideração os documentos de referência sobre as melhores técnicas disponíveis para os setores de atividade abrangidos pelo Diploma PCIP e inclui todas as medidas necessárias a fim de assegurar a proteção do ar, da água e do solo, e de prevenir ou reduzir a poluição sonora e a produção de resíduos, com o objetivo de alcançar um nível elevado de proteção do ambiente.

Recentemente, foi publicado o Decreto-Lei n.º 75, de 11 de maio de 2015, que institui o Licenciamento Único de Ambiente (LUA), que foi concebido com o objetivo de simplificar, harmonizar e articular os vários regimes de licenciamento no domínio do ambiente. Esse regime traduz-se num procedimento de emissão de um Título Único Ambiental (TUA), que representa a unificação dos procedimentos e informações do licenciamento no âmbito do ambiente. O LUA articula-se com todos os diversos regimes de licenciamento da atividade econômica, designadamente, com o Sistema da Indústria Responsável (SIR), com o Regime de Exercício das Atividades Pecuárias (REAP), com o Regulamento de Licenças para as Instalações Elétricas (RLIE), quando estejam em causa pedidos de licenciamento no domínio do ambiente no âmbito desses regimes (AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE, s/d).

Pôde-se verificar que há grandes diferenças operacionais em relação ao licenciamento ambiental em Portugal e no Brasil. No caso do licenciamento ambiental português, verifica-se forte atuação da Agência Portuguesa do Ambiente em relação à disponibilização das informações sobre licenciamento.

Entretanto, mesmo com essa ampla publicidade, cabe lembrar que, em termos de propriedade imobiliária, não há publicidade mais densa/robusta do que a realizada pelo Registro Predial que, nesse caso, pode permitir a criação de um “sistema de memória” organizado, cronologicamente, a partir das atividades que estiveram instaladas naquela propriedade, ou em outros termos, mediante a averbação ambiental do licenciamento no Registro Predial, poder-se-á verificar, ao longo do tempo, quais atividades, potencialmente, poluidoras e ou degradadoras estiveram atuando em determinada área ou propriedade, o que permitirá maior controle por parte do Poder Público e da sociedade, em termos de contaminação do meio ambiente.

6.6.2 Averbação do estudo de impacto ambiental e relatório de impacto ambiental

O Estudo de Impacto Ambiental, assim como o Relatório de Impacto Ambiental, são documentos que dão suporte ao procedimento de Licenciamento Ambiental no Brasil. Eles estão previstos na Resolução CONAMA N.º 01/1986, que no seu artigo 1º, define impacto ambiental como sendo

[...] qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

- I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- II - as atividades sociais e econômicas;
- III - a biota;
- IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;
- V - a qualidade dos recursos ambientais.

A Resolução CONAMA Nº 01/1986 aponta, no artigo 2º, os empreendimentos que devem efetuar o Estudo de Impacto Ambiental – EIA. No artigo 7º, informa que o Estudo de Impacto Ambiental é o conjunto de estudos realizados por equipe multidisciplinar, tecnicamente, responsável e independente do interessado no projeto.

O artigo 6º²⁸³ dessa resolução define as competências técnicas que estarão presentes no EIA.

Referido estudo de impacto ambiental dará origem a um Relatório de Impacto Ambiental – RIMA –, que refletirá as conclusões do estudo, conforme artigo 9º, da Resolução CONAMA N.º 01/1986.

De modo assemelhado com o que foi visto a respeito do ingresso da averbação ambiental relacionada ao licenciamento, aqui, em razão das dificuldades relativas ao acesso à informação, o ingresso desses estudos e relatórios possibilitará maior facilidade de contato da população com os dados relativos à exploração da propriedade imobiliária por algum empreendimento potencialmente poluidor ou degradador do ambiente.

Os dados do estudo de impacto ambiental e dos relatórios de impacto ambiental em geral devem ter ampla publicidade, ressalvados os casos de segredo industrial ou comercial. Entretanto, no Brasil, essa publicidade apresenta alguns *deficits*, em razão da: 1) ausência de ferramenta específica nos diversos órgãos ambientais para publicizar referidos conteúdos, de modo a permitir o controle e fiscalização das condicionantes por parte da sociedade civil interessada; 2) presença de múltiplos órgãos ambientais envolvidos com o licenciamento, o que dificulta em alguns casos a identificação e localização do órgão ambiental responsável pelo licenciamento e

²⁸³ A Resolução CONAMA N.º 01/1986 aponta, no artigo 6º, que o EIA desenvolverá as seguintes atividades técnicas:

I - Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando:

a) o meio físico - o subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos d'água, o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas;

b) o meio biológico e os ecossistemas naturais - a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as áreas de preservação permanente;

c) o meio sócio-econômico - o uso e ocupação do solo, os usos da água e a sócio-economia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.

II - Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), direos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.

III - Definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas.

IV - Elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento (os impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados).”.

respectivos Estudos; 3) própria distância dos Centros de Estudos e dos Órgãos Ambientais responsáveis pelos estudos de impacto ambiental e relatórios, que acabam por inviabilizar o acesso da grande maioria da população a tais Estudos pela não possibilidade de acessar o conteúdo que pode estar a milhares de quilômetros do local impactado pela atividade.

Assim, verifica-se que essa tarefa de publicizar o conteúdo ambiental, relacionado à propriedade imobiliária, carece de aprimoramentos, que pode ser facilmente corrigida por meio da publicidade registral, que dará, ao documento levado ao arquivamento, ampla publicidade, justamente na região mais interessada, ou seja, em razão da publicidade registral, a população da área diretamente atingida poderá ter acesso ao conteúdo de tais estudos através do Registro Imobiliário da circunscrição do imóvel.

Em Portugal, a Avaliação de Impacto Ambiental²⁸⁴ – RJAIA –, foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 179/2015, de 27 de agosto e pelo Decreto-Lei n.º 47/2014, de 24 de março. Nela, consta de forma expressa no artigo 28º que o acesso ao público se dará em razão do acesso às peças disponíveis na autoridade de AIA. Mais adiante, no artigo 30º, consta o rol dos documentos disponíveis para acesso, bem como as modalidades dessa divulgação no artigo 31º, que trazem uma série de possibilidades de divulgação dos dados ambientais, deixando claro que esse rol é exemplificativo, podendo a autoridade responsável pelo AIA, utilizar outros meios de divulgação, veja:

Artigo 31º

Modalidades de divulgação

1 – A divulgação dos procedimentos de definição de âmbito, de AIA e de verificação da conformidade ambiental do projeto de execução é feita através de um anúncio no balcão único eletrônico e no sítio na Internet da autoridade de AIA contendo, pelo menos, os elementos referidos no anexo VI, **sem prejuízo da divulgação por outros meios**, em função da natureza, dimensão ou localidade do projeto. (Grifos nossos).

²⁸⁴ Carla Amado Gomes (2002, p. 48), ao analisar os procedimentos de avaliação e gestão do risco ambiental, aponta alguns subsídios principiológicos para o procedimento de avaliação de impacto ambiental, destacando uma série de princípios que podem estar atrelados ou a fase de avaliação dos riscos ou a fase de gestão destes, veja: “[...] os princípios da participação, proporcionalidade e fundamentação tem especial incidência na fase de avaliação do risco, enquanto os princípios da adaptabilidade e da supervisão estão mais orientados para a gestão daquele. O princípio da legalidade /competência aplica-se, naturalmente, a ambos os domínios.”.

Nota-se que, em Portugal, a legislação conseguiu permitir maior acesso da população diretamente atingida aos estudos ambientais, o que mostra um avanço em termos de direito à informação ambiental. Entretanto, mesmo com essa maior proximidade, cabe lembrar que o sistema registral público, no caso o Registro Predial, possui maior aptidão para arquivamento, conservação, guarda e publicidade desses documentos, de modo a permitir perfeita conservação e divulgação *erga omnes*, das informações ambientais relacionadas à propriedade imobiliária, facilitando o acesso e fomentando a participação.

Frente a esse quadro, sugerem-se a aproximação e interligação dessas informações dos estudos ambientais com o Registro Predial para que seja oportunizado mais um meio de acesso e amplo conhecimento da realidade ambiental que cerca a propriedade imobiliária²⁸⁵.

6.6.3 Averbação do estudo prévio e do relatório de impacto de vizinhança

No Brasil, o Estudo Prévio de Impacto Vizinhança ou o Relatório de Impacto de vizinhança tem previsão legal em razão da Lei 10.257/2001, que estabelece as diretrizes gerais sobre a Política Urbana, sendo um dos instrumentos dessa política, o Estudo de Impacto de Vizinhança, conforme artigo 4º, VI.

Adiante, no artigo 36, a Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades sujeitas à elaboração de estudo prévio, de impacto de vizinhança para obter as licenças ou autorizações para construção, ampliação ou funcionamento.

No artigo 37, tem-se que referido estudo contemplará os aspectos positivos e negativos ligados ao empreendimento e ao entorno, devendo sua publicidade ser dada por intermédio do órgão público municipal, conforme parágrafo único do artigo 37.

Nota-se que houve, por parte do legislador, a tentativa de aproximar a informação ambiental da localidade onde se encontra instalada a atividade ou empreendimento. Entretanto, ao não contemplar o Registro Imobiliário nessa tarefa de contribuir para a divulgação das informações do Estudo Prévio de Impacto de

²⁸⁵ No Direito Europeu, tem-se ainda a Directiva 2011/92, de 13 de dezembro, alterada pela Directiva 2014/52/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril, que trata da avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente. Nelas consta, nos anexos, uma relação de atividades sujeitas a procedimentos de avaliação especiais, que em muito poderão integrar as Avaliações de Impactos Ambientais.

Vizinhança, o legislador perdeu oportunidade de aproximar ainda mais a informação do ambiente do cidadão e garantir maior eficácia a referido instrumento, vez que o Registro Imobiliário é o segmento vocacionado a promover a conservação, o armazenamento e a publicidade de informações ambientais relacionadas à propriedade imobiliária.

6.6.4 Averbação do termo de ajustamento de conduta ambiental

O Termo de Ajustamento de Conduta – TAC – tem previsão legal por meio da Lei de Ação Civil Pública – Lei n. °. 7347/1985 –, no seu artigo 5º, parágrafo 6º, que dispõe que: “§ 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial. [...]”. Para Geisa de Assis Rodrigues (2002, p. 297), o TAC pode ser conceituado como sendo

[...] uma forma de solução extrajudicial de conflitos promovida por órgãos públicos, tendo como objeto a adequação do agir de um violador ou potencial violador de um direito transindividual (direito difuso, coletivo ou individual homogêneo) às exigências legais, valendo como título executivo extrajudicial.

No âmbito do ambiente, o TAC se apresenta como uma poderosa ferramenta de resolução de conflitos ambientais, em razão da celeridade e simplicidade envolvida com o procedimento. Ele serve sobremaneira para que se consiga agilidade da resolução de demandas ambientais, promovendo significativa resposta na reparação ambiental, frente à possibilidade de precoce intervenção evitando que o dano se prolongue no tempo.

São legitimados a promover o TAC os Órgãos Públicos que podem propor a Ação Civil Pública ou coletiva, com destaque para o Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os Estado, o Distrito Federal e os Municípios, a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista, a associação que, constituída a mais de 01 ano e que inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, conforme artigo 5º, incisos da referida Lei.

O TAC ambiental é um documento firmado entre os legitimados ativos e os degradadores do ambiente, o que reforça a importância de se dar ampla publicidade desse documento para que toda a sociedade possa exercer a fiscalização dos pontos acordados e reclamar às autoridades, no caso de descumprimento do acordo.

Ademais, em se tratando de propriedade imobiliária, a publicidade desse acordo deve ter ingresso no Registro Imobiliário, como forma de proteger eventuais adquirentes do bem imóvel, que podem ser lesados em razão de omissões que vinculam diretamente na propriedade imobiliária. Cumpre lembrar que a Corregedoria Geral do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já autorizou a publicidade pelo Registro Imobiliário da instauração de inquérito civil e outras peças de informação, sem necessidade de averbação, conforme interpretação do artigo 18 de LRP²⁸⁶.

Desse modo, o Ministério Público pode oficiar ao Registro Imobiliário à existência de peças de informações, inquérito civil, ação civil pública e até termos de ajustamento de conduta, envolvendo demandas do ambiente.

²⁸⁶ “PROTOCOLADO CG-8.505/2000 -PIRACICABA - JUÍZO DE DIREITO DA 1ª VARA CÍVEL

EMENTA - Registro de Imóveis - Recepção e arquivamento, pelo oficial de registro de imóveis, de ofício expedido pelo Ministério Público com notícia da instauração de procedimento ou ação que versa sobre irregularidade no parcelamento do solo - Inclusão dessa informação nas certidões imobiliárias referentes aos registros correspondentes - Possibilidade - **Medida que não se confunde com ato de averbação, nem impede a prática de atos de registro ou averbação nos registros atingidos.** [...]

OPINO

[...] Assim, encaminhada pelo Ministério Público ao oficial de registro de imóveis a comunicação oficial da instauração de procedimento ou ação que versa sobre irregularidade no parcelamento do solo, deve esse ofício ser recepcionado e arquivado, informação que constará das certidões dos registros abrangidos pela notícia.

Essa medida viabiliza, sem ofensa às normas regentes dos registros públicos, assegurar a necessária publicidade às informações constantes do registro, encontrando amparo nas disposições do artigo 18 da Lei nº 6015/73 e no item 136, do Capítulo XX, do Tomo II das Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça.

É importante deixar claro que a providência mencionada **não se confunde com a efetivação de ato de averbação**, motivo pelo qual não subsiste o óbice apresentado, no caso em estudo, fundado na falta de previsão legal no rol do artigo 167, II, da Lei dos Registros Públicos.

Imprescindível, por fim, deixar expresso, de VS forma a não deixar margem a qualquer dúvida, que **a publicidade aqui tratada não impede a prática de qualquer ato de registro ou de averbação** referente aos registros abrangidos pela medida.

Portanto, o parecer que me permito, respeitosamente, submeter ao elevado exame de Vossa Excelência é no sentido de responder positivamente à consulta formulada, no sentido da viabilidade da recepção e arquivamento de comunicação oficial do Ministério Público da instauração de procedimento ou ação que verse sobre irregularidade no parcelamento do solo, informação que constará das certidões dos registros abrangidos pela notícia, o que não se confunde com ato de averbação, **nem impede a prática de atos de registro ou averbação nos registros atingidos.** [...]” (Grifos nossos). (SÃO PAULO. TJSP. PROTOCOLADO CG-8.505/2000 -PIRACICABA - JUÍZO DE DIREITO DA 1ª VARA CÍVEL. Disponível em: <www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/.../provimento-registro-testamentos.doc>. Acesso em: 13 jul. 2016).

O direito de informação, nesse caso, o direito da informação ambiental, relativa à propriedade, atua de forma a garantir a livre e esclarecida negociação, facilitando o tráfego imobiliário ao mesmo tempo que serve de ferramenta para proteger a sociedade frente aos possíveis descumprimentos das obrigações acordadas no TAC Ambiental.

6.7 AVERBAÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, RESERVAS, FLORESTAS E DEMAIS ÁREAS PROTEGIDAS

A proteção de matas e florestas é parte integrante de todas as políticas ambientais internas ou externas dos países. Assim, os ordenamentos jurídicos, a seu modo, estabelecem mecanismos para a proteção da flora, com vistas a garantir o equilíbrio dos ecossistemas.

Para tanto, são criadas diferentes possibilidades de áreas de proteção que, em geral, permitem, de forma graduada, a interferência humana nesses *habitats*. Prova disso é que algumas reservas ou unidades de conservação têm acesso humano restrito; já outras, apresentam maior permeabilidade à intervenção humana, a depender das características e objetivos propostos para tais áreas.

No Brasil, como anteriormente mencionado, há a Lei n.º 9985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, sendo que, de acordo com o artigo 2º, I, dessa Lei, por unidade de conservação, entende-se o

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

As unidades de conservação integrantes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC – dividem-se em dois grupos: *a)* unidades de proteção integral; e, *b)* unidades de uso sustentável, admitindo essas novas divisões em categorias. As *unidades de proteção integral*, conforme o artigo 8º, da Lei do SNUC, dividem-se em: I - Estação Ecológica; II - Reserva Biológica; III - Parque Nacional; IV - Monumento Natural; V - Refúgio de Vida Silvestre. Já as *unidades de uso sustentável* se classificam em: I - Área de Proteção Ambiental; II - Área de Relevante Interesse Ecológico; III - Floresta Nacional; IV - Reserva Extrativista; V - Reserva de Fauna; VI

- Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e VII - Reserva Particular do Patrimônio Natural, de acordo com o artigo 14 da Lei SNUC.

Há, também, outro importante diploma legal que disciplina as formas de gestão das florestas públicas, em razão da Lei n.º 11284, de 02 de março de 2006. Tal legislação foi regulamentada por meio do Decreto-Lei n.º 6063, de 20 de março de 2007, que, no seu artigo 3º, cria o Cadastro Geral de Florestas Públicas da União, apontando, para tanto, a necessidade de 03 estágios: identificação, delimitação e demarcação. Sendo que, nos estágios de delimitação, os polígonos de florestas públicas devem ser averbados no Registro Imobiliário, conforme parágrafo 2º, do referido artigo.

Por sua vez, há, em Portugal, áreas protegidas através do REDE NATURA 2000, que é uma rede ecológica para o espaço da União Europeia, que resultou da aplicação da Diretiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de abril de 1979 – Diretiva Aves – revogada pela Diretiva 2009/147/CE, de 30 de novembro – e, da Diretiva 92/43/CEE – Diretiva *Habitats* – que tem como finalidade assegurar a conservação a longo prazo, das espécies e dos *habitats* mais ameaçados da Europa, contribuindo para manutenção da biodiversidade²⁸⁷.

Essas unidades de conservação, reservas, florestas ou áreas protegidas, abrangem imóveis públicos e/ou privados, sendo na maioria dos casos identificadas por meio de metadados, sem qualquer vinculação ao Registro Imobiliário, salvo casos pontuais, o que dificulta a localização exata dos imóveis integrantes de tais espaços, bem como se perde grande oportunidade de publicizar dados ambientais relevantes à propriedade imobiliária individualmente considerada, que seriam mais acessíveis por intermédio do Registro de Imóveis.

6.7.1 Averbação das unidades de conservação, reservas e florestas no Brasil

O presente tópico terá o cuidado de analisar as unidades de conservação, reservas e florestas brasileiras, criadas e geridas a partir de dois diplomas legais já mencionados: 1) a Lei n.º 9985/2000 – que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e, a Lei n.º 11284/2206 – que dispõe sobre a gestão de florestas

²⁸⁷ As Diretivas Aves e *Habits* foram transpostas para o ordenamento jurídico português por meio do Decreto-Lei n.º 140/99 de 24 de abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 49/2005, de 24 de fevereiro, bem como pelo Decreto-Lei n.º 156-A/2013 de 08 de novembro.

públicas, verificando as possibilidades de diálogos entre o aspecto ambiental e registral voltados à proteção desses bens ambientais, e do reforço à segurança jurídica do comércio imobiliário.

As unidades de conservação integrantes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC – dividem-se em dois grupos: a) unidades de proteção integral; e, b) unidades de uso sustentável, admitindo essas novas divisões em categorias como visto anteriormente.

Os objetivos do SNUC encontram-se previstos no artigo 4º²⁸⁸, da Lei n.º 9985/2000. Objetivos esses voltados a buscar a máxima proteção dessas áreas protegidas, com vistas a garantir a salvaguarda do patrimônio biológico, a participação das populações locais na implantação, manutenção, gestão e no uso sustentável das unidades de conservação, a cooperação entre os diversos órgãos envolvidos, a busca da sustentabilidade econômica das áreas, a integração com as diversas políticas públicas correlatas, a proteção de grandes áreas por meio de um conjunto integrado de unidades de conservação, conforme artigo 5º, da Lei do SNUC.

Os objetivos e diretrizes propostos para o SNUC mostram-se adequados à tarefa de proteção das unidades de conservação. Contudo, cabe lembrar que, para que tais objetivos sejam efetivamente alcançados, faz-se necessário procedimentos cada vez mais atuantes de fiscalização do cumprimento legislativo, o que seria potencializado em função das averbações ambientais, visto que a publicidade registral permitiria a rápida e fácil identificação de várias condicionantes/implicações/

²⁸⁸ De acordo com o artigo 4º da Lei n.º 9985/2000, são objetivos do SNUC:

- “I - contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais;
- II - proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional;
- III - contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais;
- IV - promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais;
- V - promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;
- VI - proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica;
- VII - proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural;
- VIII - proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos;
- IX - recuperar ou restaurar ecossistemas degradados;
- X - proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental;
- XI - valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;
- XII - favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico;
- XIII - proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.”.

limitações ambientais relacionadas ao imóvel, a partir da simples consulta ao Registro Imobiliário da circunscrição do bem.

A Lei SNUC, em rara referência ao sistema registral imobiliário, no artigo 21, ao tratar da reserva particular do patrimônio natural – RPPN²⁸⁹ – área privada, gravada com perpetuidade, que busca a conservação da diversidade biológica, impõe a necessidade de inscrição desse gravame, no Registro Imobiliário:

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

§ 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.** (Grifos nossos).

A discreta menção ao Registro Imobiliário, feita pela Lei do SNUC, embora reconheça a necessidade de averbação do gravame à margem do Registro Imobiliário, mostra, também, o *deficit* de transversalidade e diálogo entre os órgãos integrantes do SISNAMA e o sistema registral imobiliário. Isso porque poderia haver maior trânsito de informações entre tais órgãos do SISNAMA e o sistema público registral.

Não é demais lembrar que as averbações ambientais poderiam atuar, por meio de várias frentes, buscando a proteção do ambiente, ao contribuir para a localização precisa dos limites geográficos e identificação das propriedades imobiliárias integrantes de tais unidades de conservação; a identificação de espécies animais e vegetais, raras em cada propriedade, atribuindo o dever do poder público e da sociedade de manter a preservação da espécie identificada; a informação a respeito das atividades permitidas e vedadas dentro da unidade de conservação, a informações contidas no Plano de Manejo – artigo 27 da Lei SNUC –, dentre tantas outras informações, ambientalmente, relevantes para a propriedade que poderiam ingressar no fôlio real, buscando a proteção máxima do ambiente. O ingresso dessas condicionantes, implicações e limitações ambientais relativas às unidades de conservação permitiria maior visibilidade dos elementos ambientais envolvidos com a

²⁸⁹ As RPPNs foram criadas em 1990, por meio do Decreto n.º 98.914, substituído pelo Decreto n.º 1.922/1996, que pretendia promover a criação de áreas protegidas através da iniciativa dos proprietários particulares. A partir da publicação da Lei n.º 9985/2000, que instituiu o SNUC, as RPPNs passaram a ser uma das categorias de Unidade de Conservação do grupo de uso sustentável. Elas são reguladas pelo Decreto n.º 5746/2006.

propriedade imobiliária, garantindo concomitantemente maior proteção ao ambiente e segurança jurídica ao tráfego de imóveis.

O outro diploma legal a ser referido é a Lei n.º 11284 de 02 de março de 2006. Referida Lei, além de instituir as diretrizes para a gestão das florestas públicas, por meio do Serviço Florestal Brasileiro – SFB – e, criar o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF –, tem, em suas entrelinhas, de forma não expressa, o intuito de partilhar com a iniciativa privada a tarefa de controlar e fiscalizar áreas de florestas públicas evitando, principalmente, a grilagem de terras públicas e regulamentando assim a exploração florestal.

A busca pela sustentabilidade é traço marcante da Lei n.º 11284/2006, que preconiza a importância do manejo florestal sustentável²⁹⁰; nela, o concessionário deve elaborar um Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS), que deverá ser executado durante a concessão florestal.

Ademais, outra característica marcante dessa Lei é a integração com a Lei n.º 9.605/1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, bem como com a Lei n. 9985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, anteriormente estudada.

Importante destacar que, para a Lei n.º 11284/2006, a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, de acordo como artigo 4º, compreende:

- I - a criação de florestas nacionais, estaduais e municipais, nos termos do art. 17 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e sua gestão direta;
- II - a destinação de florestas públicas às comunidades locais, nos termos do art. 6º desta Lei;
- III - a concessão florestal, incluindo florestas naturais ou plantadas e as unidades de manejo das áreas protegidas referidas no inciso I do **caput** deste artigo.

Quanto à gestão direta, verifica-se que o Poder Público poderá exercê-la, sendo-lhe facultado firmar convênios, termos de parcerias, contratos ou instrumentos similares com terceiros, para a execução de atividades subsidiárias, observados os

²⁹⁰ Manejo florestal sustentável: conforme o art. 3º, VI, da Lei n.º 11284/2006, é definido como sendo a “administração da floresta para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo e considerando-se, cumulativa ou alternativamente, a utilização de múltiplas espécies madeireiras, de múltiplos produtos e subprodutos não madeireiros, bem como a utilização de outros bens e serviços de natureza florestal.”.

procedimentos licitatórios e demais exigências legais, conforme art. 5º da Lei n.º 11284/2006.

Lado outro, com relação à destinação das florestas às comunidades locais, depreende-se da análise do texto legal que, antes da concessão das florestas públicas, por meio de licitação, as áreas serão identificadas para a destinação às comunidades locais, sendo que poderão ser implementadas por meio de: 1) criação de florestas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável que devem estar de acordo com a Lei n.º 9985/2000; 2) através da concessão de uso, em razão de projetos de assentamento florestal, de desenvolvimento sustentável, agroextrativista ou similares e; 3) outras formas previstas em lei. Destaca-se, ainda, que referida destinação será realizada de forma não onerosa e efetuada em ato administrativo próprio, nos termos do art. 6º, incisos e parágrafos.

A mais polêmica forma de gestão das florestas públicas é a que compreende a concessão florestal, em razão de processo licitatório em que empresas ou outras pessoas jurídicas poderão se habilitar para obterem determinadas áreas para a exploração de forma sustentável.

Nessa forma, o poder concedente formalizará, mediante contrato, o direito de uso por parte do concessionário, sendo que as áreas que poderão ser concedidas deverão estar previstas no Plano Anual de Outorga Florestal, devendo, ainda, os editais de licitação serem de domínio público de acordo com os artigos 7º, 8º e 9º da Lei n.º 11284/2006.

A Lei n.º 11284/2006, em seu processo de formulação, buscou abranger de forma ampla, vários princípios que a fundamentassem. Assim, o legislador, ao estabelecer os princípios da gestão de florestas públicas, recepciona, de forma ampla, vários princípios de direito ambiental sendo que, claramente, verifica-se a presença do princípio da prevenção/precaução, do princípio do direito ao desenvolvimento sustentável, princípio da participação comunitária, princípio da informação, dentre outros.

Quanto à recepção dos princípios de direito ambiental há que se destacar que, de uma forma geral, foi incorporado na Lei n.º 11284/2006, os princípios necessários ao estabelecimento de diretrizes tendentes a promover a utilização sustentável dos recursos florestais; assim, fundamental é a presença do princípio da proteção que, de

forma indireta, engloba os princípios da precaução e da prevenção, princípios esses essenciais para a tutela do ambiente.

Outro importante princípio que foi inserido na Lei, por meio do inciso II, do artigo 2º, foi o princípio do desenvolvimento sustentável, reafirmando a necessidade de se encontrar parâmetros para que se promova o progresso econômico e a preservação do meio ambiente. Esse princípio dispõe sobre o uso racional do meio ambiente, preservando-o para a atual e futura geração.

Ao acrescentar na Lei n.º 11284/2006 o princípio do desenvolvimento sustentável, o legislador tenta chamar a atenção para a necessidade do uso dos recursos naturais, de modo a compatibilizar o desenvolvimento econômico e a proteção dos recursos naturais, reforçando que esses não são pontos antagônicos.

Dessa forma, importante é a colocação de Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2015), ao destacar a importância da coexistência e busca do ponto de equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a preservação do ambiente.

A Lei no artigo 2º, incisos III e IV, recepcionou o princípio da participação comunitária com destaque às comunidades locais que, de certa maneira, foram privilegiadas quanto ao acesso e aos benefícios decorrentes do uso, conservação, processamento local, agregação de valores aos produtos, desenvolvimento industrial e tecnológico, bem como incentivo à utilização e capacitação da mão-de-obra regional.

De acordo com Édis Milaré (2015, p. 276), o direito à participação está intimamente ligado ao direito de informação, como já visto no capítulo específico que trata sobre princípios. Desse modo, tem-se que

O direito à participação pressupõe o direito de informação e está a ele intimamente ligado. É que os cidadãos com acesso à informação têm melhores condições de atuar sobre a sociedade, de articular mais eficazmente desejos e ideias e de tomar parte ativa nas decisões que lhes interessam diretamente, [...].

Quanto ao princípio da informação, verifica-se que o legislador expressamente o estabeleceu por meio do inciso V, do artigo 2º, regulando-o nos termos da Lei n.º 10650, de 16 de abril de 2003, que cuida do acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do SISNAMA, lei essa que preconiza, em seu artigo 2º, a obrigação dos órgãos e entidades da administração pública, direta, indireta e fundacional, integrantes do SISNAMA, de permitir o acesso público aos

documentos, expedientes e processos administrativos, que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico.

Aqui, cabe novamente uma crítica à ausência e/ou *deficit* de diálogo entre as informações do SISNAMA e as informações do sistema registral imobiliário. Nota-se que o SISNAMA deixou de aproveitar uma grande chance de intercâmbio de informações com os mais de três mil Registros de Imóveis distribuídos por todo o país, que, certamente, poderiam enriquecer muito as informações ambientais das propriedades imobiliárias do país.

Esse ponto da Lei n.º 11284/2006, que trata especificamente sobre o direito à informação da variante ambiental relacionada à gestão das florestas públicas, possui papel de destaque para o presente estudo, visto que não há, salvo a exceção prevista no artigo 3º, do Decreto n.º 6063, de 20 de março de 2007, que regulamenta a presente Lei, menção ao Registro Imobiliário. No parágrafo 2º, do artigo 3º, há indicação expressa da necessidade de averbação no Registro Imobiliário dos polígonos de florestas públicas na fase de delimitação.

De uma forma geral, nota-se que tanto na Lei n.º 9984/2000 – SNUC –, bem como na Lei n.º 11284/2006 – Gestão de Florestas Públicas –, há modesta transversalidade entre as informações ambientais relacionadas à propriedade imobiliária. Como visto acima, o Registro Imobiliário foi mencionado apenas em casos específicos voltados à delimitação das áreas de Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN –, e na delimitação das áreas das Florestas Públicas, o que representa uma clara subutilização e ausência de diálogo entre as Políticas setoriais do meio ambiente e o setor registral, com flagrantes prejuízos, não só para o ambiente, mas também para o tráfego imobiliário, frente à incompleta informação ambiental relacionada à propriedade imóvel.

6.7.2 Averbação da Rede Natura 2000 e demais áreas de proteção ambiental em Portugal

No presente tópico será discutida a averbação ambiental das áreas de proteção ambiental²⁹¹ em Portugal, com destaque para a Rede Natura 2000, por apresentar a mais significativa rede de proteção ecossistêmica não somente de Portugal, mas de toda a Europa.

A Rede Natura 2000 é uma rede ecológica para o espaço da União Europeia, que resultou da aplicação da Diretiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de abril de 1979 – Diretiva Aves – revogada pela Diretiva 2009/147/CE, de 30 de novembro – e, da Diretiva 92/43/CEE – Diretiva *Habitats* –, ambas têm como finalidade assegurar a conservação a longo prazo das espécies e dos *habitats* mais ameaçados da Europa, contribuindo para manutenção da biodiversidade²⁹².

E, por contribuir para a manutenção dessa biodiversidade, os imóveis atingidos pela Rede Natura 2000, de certo modo, apresentam maior restrição em termos de utilização da propriedade. Nesse sentido, José Marcelo Ferreira Costa (2016, p. 71) lembra que

[...] nas áreas da Rede Natura 2000 não se impede o uso econômico da propriedade privada, mas não se prescinde o ordenamento do território e a existência de disciplinamento restritivo para assegurar a preservação da biodiversidade e evitar a degradação dos *habitats*.

A Rede Natura 2000, que também se aplica ao meio marinho, é composta por:

a) *Zonas de Proteção Especial (ZPE)* - estabelecidas ao abrigo da Diretiva Aves, que se destinam essencialmente a garantir a conservação das espécies de aves e seus *habitats*, e das espécies de aves migratórias, cuja ocorrência seja regular; b) *Zonas Especiais de Conservação (ZEC)* - criadas ao abrigo da Diretiva *Habitats*, com o

²⁹¹ Destacam-se como áreas de proteção ambiental, em Portugal, as integrantes do Sistema Nacional de Áreas Classificadas (SNAC), estruturado pelo Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 242/2015, de 15 de outubro. Tais áreas são constituídas: a) pela *Rede Nacional de Áreas Protegidas (RNAP)* – no Continente, na Região Autónoma dos Açores e na Região Autónoma da Madeira; b) pelas *Áreas Classificadas que integram a Rede Natura 2000*; e c) pelas *demais Áreas classificadas* ao abrigo de compromissos internacionais assumidos pelo Estado Português – *Sítios Ramsar e Reservas da Biosfera*.

²⁹² A Rede Natura 2000 surge, no ordenamento jurídico português, por meio da primeira alteração do Decreto-Lei n.º 140/99, que transpõe a Diretiva Aves e Diretiva *Habitats* para Portugal, ou seja, por meio do Decreto-Lei n.º 49/2005, de 24 de fevereiro, surge a Rede natura 2000 no contexto português.

objetivo expresso de contribuir para assegurar a Biodiversidade, em razão da conservação dos *habitats* naturais, e dos *habitats* de espécies da flora e da fauna selvagens, todos contidos nos seus anexos, considerados ameaçados no espaço da União Europeia (ICNF, s/d).

Nessas zonas classificadas, de importância comunitária para a conservação de determinados *habitats* e espécies, as atividades humanas deverão ser compatíveis com a preservação dos valores ecológicos, visando uma gestão sustentável do ponto de vista ecológico, econômico e social.

De acordo com o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (s/d),

A garantia da prossecução destes objetivos passa necessariamente por uma articulação da política de conservação da natureza com as restantes políticas setoriais, nomeadamente, agrossilvopastoril, turística ou de obras públicas, por forma a encontrar os mecanismos para que os espaços incluídos na Rede Natura 2000 sejam espaços vividos e geridos de uma forma sustentável.

Ocorre que, embora as diretrizes da Rede Natura 2000 estabeleçam a necessidade de articulação da política de conservação da natureza com as demais políticas setoriais, não se observa a devida articulação dessas com a política de ordenamento do solo, em especial a que está ou deveria estar diretamente alinhada com o Registro Predial, frente ao silêncio normativo que deixou de integrar dados e serviços do Registro Predial, com os diversos estudos da Rede Natura 2000.

Integrar os estudos da Rede Natura 2000, ao banco de dados do Registro Predial, poderia dar maior visibilidade e garantir maior proteção para a flora e fauna protegidas pelas diretivas aves e *habitats*, ao permitir a identificação precisa das diversas propriedades que compõem tais zonas de proteção, podendo-se, assim, identificar todas as condicionantes, implicações e limitações impostas à propriedade imobiliária como forma de garantir a sustentabilidade destas zonas.

A Rede Natura 2000 possui uma vasta documentação, em sua maioria formada de metadados que, no caso de Portugal, possibilitou a identificação de espécies, a caracterização de zonas, o estabelecimento de padrões sustentáveis para cada zona classificada, que envolve a prática de ações voltadas a promover a sustentabilidade ecológica, econômica e social. Tais informações, articuladas com o Registro Predial, poderiam potencializar os mecanismos de proteção do ambiente.

Como exemplo dessa documentação, podem ser citadas as Fichas de Caracterização Ecológica e de Gestão dos Valores Naturais do Plano Setorial da Rede

Natura 2000²⁹³, que poderiam orientar a identificação de diversas condicionantes, implicações e limitações ambientais ligadas à propriedade imobiliária.

Certo é que, esta falta de articulação, ocorre, principalmente, em razão da ausência de previsão legal para o ingresso de tais dados no Registro Predial, o que merece um olhar atento dos operadores do direito e do legislativo para a necessidade de ampliação das discussões e de se realizar as adequações legislativas necessárias de modo a permitir a interligação, ou mesmo a concentração de tais informações ambientais no Registro Predial, não apenas para a salvaguarda dos bens ambientais, mas também, para conferir maior segurança jurídica ao tráfico imobiliário.

Quando se fala em segurança do tráfico imobiliário, deve-se reconhecer que, para o comércio de imóveis, é de grande valia as informações ambientais relacionadas à propriedade imobiliária. Não se pode desprezar a informação ambiental nesse setor, pois eventuais compradores poderão ter maior ou menor interesse na aquisição de determinada área a depender dos gravames ambientais impostos, não sendo legítima a “omissão” ou “clandestinidade” de alguma condicionante, implicação, limitação ambiental, não inscrita no Registro Predial, que deve espelhar a realidade fática do imóvel.

O exemplo clássico de uma averbação ambiental relacionada à Rede Natura 2000, seria primeiramente trazer para o Registro Predial a informação de que referido imóvel encontra-se classificado como zona de proteção, indicando que o imóvel pertence a área da Rede Natura 2000, dando ciência a todos a respeito das limitações impostas sobre o mesmo.

Em um segundo momento, com o imóvel devidamente demarcado como pertencente à Rede Natura 2000, passar-se-á a efetuar as averbações de rotina e as relativas às condicionantes, implicações e limitações ambientais, ou seja, serão efetuados os procedimentos de rotina como exemplo a averbação de construção; bem como outras averbações de cunho ambiental relativas ao imóvel classificado.

Para melhor elucidar a questão utilizar-se-á o exemplo citado por Alexandra Aragão (2002b), no ensaio intitulado “ Instituição concreta e proteção efectiva da rede

²⁹³ As Fichas de Caracterização Ecológica e de Gestão dos Valores Naturais do Plano Setorial da Rede Natura 2000, disponíveis através do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, apresentam metadados das diversas regiões que compõem a Rede Natura 2000. Tais fichas podem orientar a identificação de muitas implicações/condicionantes/limitações ligadas ao ambiente, que poderiam ingressar no Registro Predial como forma de caracterização individual de cada propriedade imobiliária pertencente à Rede Natura 2000.

Natura 2000 – alguns problemas”, que apontou o caso do Estuário do Tejo, nesse caso, após a demarcação da área classificada, deveriam ser efetuadas todas as averbações nos imóveis atingidos, informado que referido imóvel pertence a área de proteção especial, sendo que a partir desta averbação no Registro Predial, qualquer alteração no imóvel – averbação de construção, instalação de equipamentos públicos, aberturas de vias públicas ou caminhos, passagens de novas linhas elétricas dentre outras atividade humanas que pudesse impactar o ambiente –, deveria passar pela análise e qualificação do conservador de registro que diante da proibição legal para a intervenção na área, ressalvada os casos em que haja a autorização especial da Secretaria de Estado do Ambiente, estaria apto a negar futuros registros/averbações nos imóveis atingidos pela classificação.

Ato contínuo, em razão da ofensa a preceitos legais que impõe a não intervenção na área classifica, como dever funcional, deveria o conservador reportar a tentativa de averbação causadora de possível impacto ao ambiente para o Ministério Público do Ambiente, para a adoção das medidas legais cabíveis.

Por fim, cabe lembrar que o sistema proposto, em termos de averbações ambientais, para as áreas classificadas da Rede Natura 2000, aplica-se de forma semelhantes às demais áreas classificadas, podendo ser transposto para o Registro Predial as informações ambientais de relevância para a propriedade imobiliária.

6.8 AVERBAÇÃO DA RESERVA LEGAL

A Reserva Legal foi amplamente reformulada a partir da publicação do novo Código Florestal – Lei n.º 12651/2012 –, que trouxe novas diretrizes para a matéria. No diploma legal anterior – Lei n.º 4771/1965, sua delimitação encontrava-se no artigo 16. Na atual legislação, a Reserva Legal está disposta no 12.

Marcelo Augusto Santana de Melo (2010, p. 55), ao tratar da Reserva Legal na égide do antigo Código Florestal, ensina que essa Reserva

Está prevista no art. 16 do Código Florestal e trata-se de limitação ao direito de propriedade, da mesma forma que as florestas e demais formas de vegetação permanente, previstas também no Código Florestal. A RLF é espaço territorialmente protegido, consoante o art. 225, § 1º, III da CF; sua existência decorre da própria lei. Trata-se de instituto de direito ambiental genuinamente brasileiro; não existe espaço ambientalmente protegido nestes moldes em outros países e configura sem dúvida, o espaço territorial especial protegido mais importante do Brasil. Sua origem remonta às ordenações e

decretos do reino de Portugal, preocupado com a possibilidade de esgotamento das reservas de madeira de sua colônia.²⁹⁴

Antes, na vigência da Lei n.º 4771/1965 – antigo Código Florestal –, podia-se conceituar a área de Reserva Legal, observando-se o que dispunha o artigo 1º, § 2º, III da Medida Provisória n.º 2166-67/2001. Veja:

III - Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas;

Após a Lei n.º 12651/2012, que institui o novo Código Florestal Brasileiro, esse conceito não pode ser mais utilizado, pois houve expressamente a revogação da MP. 2166/2001. Ademais, nota-se que o novo diploma legal inovou ao possibilitar que em determinados casos Áreas de Preservação Permanente – APP – possam ser utilizadas no cômputo da Reserva Legal, conforme artigo 15, do novo diploma legal.

Assim, hoje, a definição de Reserva Legal observa estritamente o que dispõe o artigo 3º, III, da Lei n.º 12651/2012, que assim a conceitua:

III - Reserva Legal: 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;

Como já mencionado, o legislador abandonou, em parte, a linha divisória entre Área de Preservação Permanente e Reserva Legal, permitindo um maior afrouxamento nas regras protetivas do ambiente, ao possibilitar mesmo que de forma indireta a redução global da área a ser preservada por propriedade.

Outro ponto que chama atenção para o presente estudo, que visa apontar medidas tendentes a reforçar a tutela ambiental por intermédio do Registro Imobiliário, é a dispensabilidade de averbação no Registro Imobiliário das Reservas Legais.

²⁹⁴ Por sua vez, Édis Milaré (2015, p. 1331) aponta: “quanto à natureza jurídica da Reserva Florestal Legal, verifica-se que o comando legal de se destinar certo percentual de uma propriedade, para fins de conservação e proteção da cobertura vegetal, caracteriza-se como uma obrigação geral, gratuita, imperativa, unilateral e de ordem pública, a indicar seu enquadramento no conceito de limitação administrativa.”.

O Código Florestal revogado expressamente previa a obrigatoriedade de averbação da Reserva Legal, à margem da matrícula do imóvel - artigo 16, § 8º, privilegiando o caráter da publicidade registral imobiliária, ou, em outros termos, a norma revogada conferia duas formas para a publicidade: a *publicidade legal*, instituída pelo comando normativo, que estabelece a porcentagem da área a ser reservada em cada região do país, e a *publicidade registral*, que confere a exata localização e conhecimento *erga omnes* do cumprimento ou descumprimento do comando legal.

Essa dupla publicidade mostra-se importante para reforçar a publicidade criada pela lei, visto que o cidadão médio, na maioria das vezes, não tem por hábito o conhecimento, a compreensão e entendimento geral dos diversos diplomas legais em vigor. A publicidade registral, assim, atua como forte elemento de reforço ao conhecimento amplo e irrestrito a respeito das situações relacionadas à propriedade imobiliária, sendo a averbação da Reserva Legal elemento importante para a segurança jurídica e para a proteção do ambiente.

Marcelo Augusto Santana de Melo (2014) aponta que muitas das restrições administrativas, embora tenham previsão de publicidade legal na própria lei que as instituiu, carecem do Registro Imobiliário para dar efetiva publicidade e vincular futuros adquirentes.

O autor lembra ainda que

A vinculação entre cadastro ambiental e registro, operada no Brasil, recebeu inúmeros elogios em congressos internacionais e passou a ser modelo copiado na Espanha e Portugal, países que, embora não tenham uma previsão legal específica de publicidade registral, entendem ser imprescindível que a informação ambientalmente relevante em face do direito de propriedade, receba publicidade registral²⁹⁵. (MELO, 2014, p. 34).

²⁹⁵ “Nesse sentido, importante relatar o *Expert córner report* publicado em 01.10.2002, denominado *El Registro de la Propiedad y Mercantil como instrumento al servicio de la sostenibilidad*, realizado pelo Colégio de Registradores da Espanha para a Agência Europeia de Meio Ambiente; a obra *Meio ambiente e o Registro de Imóveis* elaborada em conjunto com registradores brasileiros e espanhóis (Jacomino, Sérgio; Santana de Melo, Marcelo Augusto; Criado, Francisco de Asis Palácios (coords.)). *Meio ambiente e o Registro de Imóveis*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 29); III Foro Internacional sobre ordenação do território e desenvolvimento sustentável da agricultura, ocorrido em Lisboa, em 2009, na Pontifícia Universidade Católica; e mais recentemente, a *Revista Registral Del Territorio* do Colégio de Registradores de Catalunya, Barcelona, 07.07.2011, na série *Cadernos Ambientales de la propiedad*, editada em fevereiro de 2012.”. (MELO, 2014, p. 34).

Em detalhado estudo sobre a publicidade da Reserva Legal, Marcelo Augusto Santana de Melo (2014) aponta que se deve atentar para a diferença entre cadastro e registro, sendo o primeiro voltado ao controle administrativo, com a finalidade precípua de gerenciamento de algum poder estatal ou poder de polícia, bem como arrecadação de impostos; ao passo que o segundo, embora também exista algum tipo de controle sua finalidade não é cadastral, estando vocacionada a resguardar o direito de propriedade, dos detentores de referido direito, sua extensão e efeitos.

A par das distinções, lembra o autor que o cadastro e o registro possuem forte conexão, ainda mais quando se discute a publicidade no direito ambiental, com sua conexão com a seara registral imobiliária.

O atual sistema vigente, no Brasil, aponta ser a averbação no Registro Imobiliário dispensável para proprietários ou possuidores – artigo 18, § 4º da Lei n.º 12651/2012 –, frente à criação do Cadastro Ambiental Rural (CAR), no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente – SINIMA –, artigo 18 da Lei n.º 12651/2012 –, que passa a ser o sistema de registro obrigatório para todos os imóveis rurais, e que tem por finalidade integrar as informações ambientais referentes à situação das Áreas de Preservação Permanentes – APP –, das áreas de Reserva Legal, das florestas e dos remanescentes de vegetação nativa, das áreas de uso restrito e das áreas consolidadas das propriedades e posses rurais.

O CAR foi criado pela Lei n.º 12651/2012, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente – SINIMA, cuja implantação ocorreu em 05 de maio de 2014, com a indicação de que todos os imóveis rurais deveriam estar inscritos até um ano da sua implantação, o que não ocorreu, forçando a necessidade de sucessivas prorrogações dos prazos. A última dessas prorrogações deu-se em maio de 2016, mediante a Medida Provisória 724/2016, que prorroga o prazo até maio de 2017, para que os pequenos produtores rurais e agricultores familiares façam o Cadastro Ambiental Rural – CAR – de suas terras.

Na atualidade, parte da doutrina capitaneada por Marcelo Augusto Santana de Melo tem entendido que, em razão da não revogação expressa do artigo 167, II, 22 da Lei de Registros Públicos, a obrigatoriedade de averbação permanece para o Poder Público e demais interessados ficando dispensada de efetuar a averbação apenas os proprietários ou possuidores, nos moldes do artigo 18, § 4º, da Lei n.º 12651/2012.

Nesse caso, asseveram que não se pode falar em revogação tácita, pois o dispositivo da LRP não é incompatível com a nova norma e essa não regulamenta completamente a matéria relativa à publicidade, cuja atribuição é dada à Lei de Registros Públicos. Maria Helena Diniz (1994, p. 66) ensina que as leis não se revogam por presunção, sendo necessário que exista uma clara antinomia, e aponta que “havendo dúvida, dever-se-á entender que as leis *conflitantes* são *compatíveis*, uma vez que a revogação tácita não se presume”.

De modo semelhante, Carlos Maximiliano (2006, p. 292) afirma que “incompatibilidade implícita entre duas expressões de direito *não se presume*; na dúvida, se considerará uma norma conciliável com a outra”.

Além dos problemas relacionados acima, chama atenção o fato de que o Cadastro Ambiental Rural – CAR – nasce com fortes vícios na criação, visto que, de acordo com o artigo 29, do novo Código Florestal, trata-se de registro público eletrônico de âmbito nacional. Marcelo Augusto Santana de Melo (2014, p. 42) lembra ainda que

[...]. Por tratar-se de meio eletrônico a publicidade já se tornaria precária, já que a internet, por si não tem alcance a toda a população brasileira, principalmente a rural. Outra falha é a inexistência de publicidade indireta através de certidão, inclusive do próprio cadastro. Não há como o interessado proceder qualquer tipo de pesquisa no CAR, sendo que no próprio sítio do sistema não há menção de tratar de cadastro público, sendo possível somente a pesquisa da situação cadastral.

Como anteriormente mencionado, quando se trata de propriedade imobiliária, urbana ou rural, deve-se reconhecer o importante papel da publicidade registral. Não há como negar que a averbação da Reserva Legal, no Registro Imobiliário, sempre representou robusta segurança jurídica para as transações que envolvessem a propriedade imobiliária rural e, por conseguinte, sempre se mostrou como ferramenta de proteção do ambiente, pois tabeliães e registradores atuavam como verdadeiros fiscalizadores desses espaços, ambientalmente, protegidos.

Para Marcos Alberto P. Santos (2012), o novo Código Florestal inovou negativamente quando dispensou a averbação à margem da matrícula do imóvel. O artigo 18, § 4º, vai ao reverso da eficiência e da segurança jurídica, colidindo frontalmente com o princípio da concentração, um dos princípios norteadores dos

registros públicos e que serve de balizador para garantir a segurança dos atos levados a registros.

A supressão da competência do Registro de Imóveis, como ferramenta de proteção do ambiente, nesse caso, atende fortemente a bancada ruralista do país que, objetivando procedimentos simplificados, busca sob o pretexto da agilidade e desburocratização, formas de relativizar a proteção do ambiente e potencializar os ganhos econômicos de uma minoria de latifundiários, frente à crescente exploração da terra e dos recursos naturais.

Hoje, nota-se que o CAR ainda não se encontra totalmente implantado, sendo uma aposta para o futuro, que pode ou não dar certo, isso porque muitos órgãos brasileiros padecem de eficiência, principalmente aqueles ligados às questões do meio ambiente.

Nesse sentido, o novo Código Florestal prestou um grande desserviço, ao ignorar a estrutura dos Registros Imobiliários que durante décadas foram utilizados como importante ferramenta de proteção do ambiente, em termos de publicidade das Reservas Legais.

O posicionamento majoritário da doutrina e jurisprudência tem sido balizado pelo entendimento de que, nesse ponto, o novo Código Florestal dispensou a averbação da Reserva Legal no Registro Imobiliário; sendo minoritária a tese de que a averbação continua obrigatória para os entes públicos e demais interessados, até o momento.

Por fim, cabe lembrar que medidas outras poderiam ter sido adotadas, no sentido de integrar os Registros Imobiliários nessa valiosa tarefa de proteger e fiscalizar os cuidados para com o meio ambiente, integrando suas estruturas ao Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente – SINIMA –, o que traria certamente resultados positivos não só para o Estado, em termos de economia de estrutura e pessoal, mas, principalmente para o ambiente, que contaria com o amplo e estruturado sistema registral público para a proteção do ambiente.

6. 9 AVERBAÇÃO DA ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP)

As áreas de preservação permanentes – APP – estão definidas na Lei n.º 12651/2012 – atual Código Florestal –, em seu artigo 3º, inciso II, como sendo a

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

A singularidade da área de preservação permanente reclama maior cuidado para com essa importante área de preservação da flora e da fauna brasileira, sendo o Registro Imobiliário, ferramenta adequada a potencializar os cuidados para com essa área protegida.

Como demonstrado no decorrer do trabalho, o Registro Imobiliário apresenta organizada estrutura institucional, normativa, e, pessoal/profissional, adequada para promover a tutela dessas áreas por meio do diálogo com demais estruturas do Estado, voltadas a efetuar a localização e demarcação mediante o Georreferenciamento, com posterior averbação desses marcos nas matrículas para que todos, poder público e sociedade, possam, efetivamente, ter conhecimento da existência de tais áreas e, assim, promover as devidas ações de proteção.

Desse modo, percebe-se que de forma muito semelhante ao que foi apresentado sobre o ingresso da Reserva Legal no Registro Imobiliário, nota-se que no tocante à área de preservação permanente as diretrizes são similares, ou seja, faz-se necessária também a concentração das informações ambientais dessa importante área protegida, com a finalidade de se garantir a efetiva publicidade e garantir o acesso de todos à informação da realidade ambiental dos imóveis.

6.10 REGISTRO DA POSSE

O instituto da posse tem tratamento jurídico em âmbito registrário diferente no Brasil e em Portugal. No Brasil, admite-se o registro da “legitimação da posse” nos termos do artigo 167, I, item 41 da Lei de Registro Públicos – Lei n.º 6015/73; ao passo que, em Portugal, pode ser levado a registro a “mera posse”, conforme preceitua o artigo 2º, I, “e” do Decreto-Lei n.º 224/84 – Código do Registo Predial.

A análise das diferenças encontradas no Brasil e em Portugal revela maior facilidade de ingresso da posse em terras lusitanas, visto que a legislação ao destacar que terá ingresso no Registro Predial a “mera posse”, aproxima a realidade fática dos

imóveis em Portugal do sistema de registros públicos, permitindo o ingresso de títulos e documentos comprobatórios da posse.

O ingresso da posse no sistema registral público, de certo modo, além de garantir a efetiva transposição para o mundo jurídico da realidade fática do imóvel, em termos ambientais, apresenta um importante ponto positivo, que está relacionado à possibilidade de se identificar efetivamente o responsável legal por determinada área ou imóvel. Assim, eventuais demandas que envolvam o ambiente e a propriedade imobiliária podem ter a identificação dos sujeitos envolvidos a partir da simples consulta ao Registro Predial, podendo-se identificar o responsável tabular, seja por intermédio do título definitivo de propriedade ou mesmo através da mera posse, ora registrada no Registro Predial.

O papel informador do Registro Predial ou Imobiliário, em termos de posse, serve sobremaneira para identificar eventuais responsáveis pela conservação ambiental da área sobre a qual se exerça a posse, o que representa uma forma de auxílio na proteção do ambiente.

6.11 AVERBAÇÃO RELATIVAMENTE A RESTAURAÇÃO DE *HABITATS*

A restauração de *habitats* ou ecológica encontra respaldo na legislação brasileira que privilegia, a equilíbrio ecológico, os diversos ecossistemas²⁹⁶. Ela pode ser definida como um processo de alteração do *habitat*, com o intuito de restabelecer a função, a diversidade e a dinâmica do ecossistema original.

A Lei n.º 9985/2000 – SNUC –, em seu artigo 2º, XIV, diz que, por restauração, deve-se entender a “restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada o mais próximo possível da sua condição original”. Esse processo de restauração é induzido pelo ser humano, visando recuperar as condições ambientais – vegetação, flora, fauna, água, solo e demais elementos do ecossistema atingido –, o que exige a utilização de múltiplos esforços, mediante o engajamento de diversas áreas do conhecimento, em razão da complexidade das ações a serem desenvolvidas.

²⁹⁶ A UNESCO tem implementado e incentivado projetos na área de preservação e restauração de oceanos e *habitats* costeiros vitais, por meio do desenvolvimento do mercado global de carbono azul como meio de gerar ganhos diretos pela proteção de *habitats*. Para maiores informações, acesse: <<http://www.unesco.org/new/pt/natural-sciences/ioc-oceans/focus-areas/rio-20-ocean/10-proposals-for-the-ocean/1b-blue-carbon-and-habitat-protection/>>. Acesso em: 18 ago. 2016.

No Brasil, a Lei n.º 9985/2000 – SNUC – traz alguns dispositivos que tratam da matéria, colocando dentre seus objetivos, contidos no artigo 4º, vários dispositivos que privilegiam ações de preservação, recuperação e restauração da biodiversidade e dos ecossistemas, veja:

Art. 4º O SNUC tem os seguintes objetivos:

[...] III - contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais;

[...] V - promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;

VI - proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica;

VII - proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural;

VIII - proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos;

IX - recuperar ou restaurar ecossistemas degradados;

Chama atenção, ainda, o Decreto n.º 4340, de 22 de agosto de 2002, que regulamenta artigos da Lei n.º 9985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências, alterado pelo Decreto n.º 6848, de 14 de maio de 2009, que altera e acrescenta dispositivos ao Decreto n.º 4340, de 22 de agosto de 2002, para regulamentar a compensação ambiental, tais dispositivos trazem importantes diretrizes a respeito das compensações ambientais, incluindo fórmulas para fixar o valor das compensações ambientais, causadas por empreendimentos potencialmente poluidores/degradadores do ambiente.

Ademais, essa conduta proativa, que visa proteger e preservar o bem ambiental, também, é observada, na Lei n.º 6938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, que em seu artigo 2º, inciso VII, prevê a “recuperação de áreas degradadas”; dispositivo esse regulamentado pelo Decreto n.º 97632, de 10 de abril de 1989, que traz em seu artigo 2º a definição de degradação para o Decreto como sendo

Art. 2º. [...] os processos resultantes dos danos ao meio ambiente, pelos quais se perdem ou se reduzem algumas de suas propriedades, tais como, a qualidade ou capacidade produtiva dos recursos ambientais.

Ainda em relação ao Decreto n.º 97632/1989, esse em seu artigo 3º, indica que “A recuperação deverá ter por objetivo o retorno do sítio degradado a uma forma de

utilização, de acordo com um plano preestabelecido para o uso do solo, visando a obtenção de uma estabilidade do meio ambiente”.

Retomando a Lei n.º 6938/1981, vale lembrar que, essa coloca como um dos seus objetivos, no artigo 4º, inciso VI, “à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida”.

A par dessas normatizações que regem a matéria relacionada à restauração de *habitats* ou restauração ecológica, no Brasil, percebe-se que o sistema registral imobiliário poderia ser utilizado de forma a garantir a efetiva identificação, demarcação e reserva de tais áreas degradadas para que, efetivamente, fossem adotadas todas as medidas ambientais de reparação.

O Registro Imobiliário poderia, nesse contexto, ser utilizado como ferramenta de publicidade para tais áreas sujeitas a processos de reparação. Assim, poder-se-ia identificar e objetivamente dar ciência de que determinada propriedade possui e passa pelo processo de restauração de alguma área interna, plenamente identificada e demarcada, estabelecendo-se prazos às condicionantes envolvidas no processo.

Tais medidas objetivamente contribuiriam sobremaneira para que os órgãos de fiscalização e toda a sociedade pudessem ter acesso às informações, não apenas da existência da área de restauração, mas, efetivamente, pudessem, por meio dessa publicidade, cobrar e acompanhar as medidas de reparo em tais propriedades.

Em Portugal, a matéria que trata da restauração de *habitats* encontra-se disciplinada por intermédio da Lei de Bases do Ambiente – Lei n.º 19/2014, de 14 de abril –, referida Lei destaca, dentre seus princípios materiais, no artigo 3º, alínea “g”, o princípio da “[...] recuperação, que obriga o causador do dano ambiental à restauração do estado do ambiente tal como se encontrava anteriormente à ocorrência do facto danoso”. Adiante, no artigo 10º, verifica-se que a política do ambiente tem por objeto os componentes ambientais naturais, com destaque para o presente estudo, as alíneas “d” e “e”, que indicam que,

[...] d) A **conservação da natureza e da biodiversidade** como dimensão fundamental do desenvolvimento sustentável **impõe a adoção das medidas necessárias para travar a perda da biodiversidade, através da preservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora** no conjunto do território nacional, a proteção de zonas vulneráveis, bem como através da rede fundamental de áreas protegidas, de importância estratégica neste domínio;

e) A gestão do solo e do subsolo impõe a preservação da sua capacidade de uso, por forma a desempenhar as respetivas funções ambientais, biológicas, económicas, sociais, científicas e culturais, mediante **a adoção de medidas que limitem ou que reduzam o impacte das atividades antrópicas nos solos, que previnam a sua contaminação e degradação e que promovam a sua recuperação, bem como que combatam e, se possível, invertam os processos de desertificação**, promovendo a qualidade de vida e o desenvolvimento rural; [...]. (Grifos nossos).

Tais diretrizes da Lei de Bases do Ambiente mostram a preocupação do Estado português em proteger e restaurar *habitats*, na tentativa de garantir e promover melhoria na qualidade de vida ²⁹⁷.

Alexandra Aragão, Sander Jacobs e An Cliquet (2016), em recente estudo, identificaram cinco formas de justiça a serem consideradas na avaliação dos serviços ecossistêmicos, sendo uma delas a justiça restaurativa, diretamente, ligada à restauração de *habitats* ²⁹⁸.

Por fim, cabe lembrar que, de modo semelhante com o que foi apresentado acima, para o caso brasileiro, em Portugal, poder-se-á utilizar o Registro Predial, como ferramenta de proteção dos *habitats*, publicizando a realidade ambiental da propriedade imobiliária sujeita aos procedimentos de restauração de *habitats* ou ecológica. Assim, poder-se-á verificar o *status quo* (avaliação inicial) anterior à restauração, bem como os posteriores avanços nesse processo (monitoramentos posteriores).

²⁹⁷ Para além dos procedimentos de restauração de *habitats*, deve-se observar também que o Decreto-Lei n.º 96/2013 traz a regulamentação relativa às ações de arborização e re-arborização, estabelecendo para, muitos casos, a necessidade de procedimentos específicos com vistas à obtenção de autorizações prévias para tais fins. A publicidade dessas autorizações poderia ser facilmente disponibilizada mediante o ingresso dessas no Registro Predial, como forma de garantir à sociedade o conhecimento amplo sobre condicionantes aplicáveis ao caso.

²⁹⁸ Alexandra Aragão, Sander Jacobs e An Cliquet analisaram a importância da avaliação dos serviços ecossistêmicos para o estabelecimento de uma justiça ambiental. No ensaio, os autores apontaram cinco formas de justiça a serem consideradas na avaliação de serviços ecossistêmicos, que são: *justiça distributiva* – exige que todos tenham igualdade de acesso aos benefícios dos serviços ecossistêmicos, sem discriminação baseada no preço, na capacidade econômica, na propriedade, dentre outros; *justiça comutativa* – refere-se à avaliação correta dos bens ambientais utilizados para fins econômicos, ou seja, a justiça comutativa exige a avaliação apropriada, bem como o pagamento correto pela apropriação dos serviços ecossistêmicos utilizados; a *justiça retributiva* – estipula que qualquer influência humana relevante (positiva ou negativa) nos serviços ecossistêmicos deve desencadear uma consequência jurídica, por meio de sanções (casos negativos) ou benefícios (casos positivos); *justiça restaurativa* – requer ações corretivas para o caso de degradação ou perda de serviços ecossistêmicos, sendo que tais ações podem assumir a forma de restauração completa de serviços ecossistêmicos degradados ou de criação de *habitats* (serviços equivalentes através da engenharia ambiental); por fim, a *justiça processual* – refere-se à legitimação para a tomada de decisão, ou seja, busca a transparência, informação e o envolvimento do cidadão como forma de legitimar as decisões. (ARAGÃO; JACOBS; CLIQUET, 2016).

6.12 AVERBAÇÕES AMBIENTAIS COMO FERRAMENTAS PARA OPERACIONALIZAR O SISTEMA DE *HABITAT BANKING*

O *Habitat Banking* é uma estratégia de mercado que visa à preservação e conservação de áreas, impondo ao potencial poluidor/degradador o ônus de compensar a degradação inevitável, causada por determinado empreendimento, por meio de compensação e pagamento para preservação de áreas determinadas, ou seja, trata-se de uma estratégia de compensação ambiental, que visa apoiar o desenvolvimento de projetos de preservação e restauração de determinados sítios ecológicos.

Atualmente, o *Habitat Banking* é uma das estratégias de mercado mais difundidas em termos de instrumentos baseados no mercado – MBIs – razão pela qual vêm ganhando destaque em termos de políticas públicas, com vistas à regulamentação em diversos países.

De uma forma geral, os instrumentos baseados no mercado – MBIs – são instrumentos políticos que usam os mercados, preço e outras variáveis econômicas para fornecer incentivos para que os poluidores/degradadores reduzam ou mitiguem os impactos negativos de suas atividades, incorporando os custos das externalidades, em razão do pagamento de impostos, taxas, subsídios, comércio de emissões e outros sistemas de licenças negociáveis, sistemas de compensações ambientais, sistemas de rotulagem ambiental, licenças e direitos de propriedade econômica, dentre outros.

Tais modalidades de MBIs têm por objetivo a oneração econômica do poluidor/degradador como forma de garantir a compensação pelo uso ou degradação de bens ecológicos, promovendo programas de preservação e recuperação de áreas determinadas.

O *Habitat Banking*, como uma dessas modalidades de MBIs, vem ganhando destaque em razão da ampla difusão mundial, sendo desenvolvido em várias partes do planeta, buscando sempre a preservação e recuperação de *habitats*.

No Brasil, um estudo do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas apontou que as oportunidades para o desenvolvimento do *Habitat Banking* incluem: o fato do Brasil ter enfatizado mecanismos de compensação ambiental, com

normatização específica, que impõe a pagamento de compensações pelos impactos causados aos *habitats* naturais²⁹⁹; a presença de legislação federal que regulamenta as compensações ambientais; além de normas do CONAMA e IBAMA; os incentivos aos programas de reflorestamento; a imposição de compensações ambientais a alguns setores como exploração de petróleo e gás, mineração, transporte, energia hidroelétrica, agricultura e outros causadores de significativos impactos ao ambiente; os incentivos a modelos de abordagens extrativistas de subsistência, baseados na gestão sustentável; os incentivos fiscais e empréstimos para criação de reservas particulares; a extensa rede de conservação e pesquisa com experiência em *habitats* e conservação da natureza, dentre outros (BOVARNICK; KNIGHT; STEPHENSON, 2010).

No nível Europeu, um estudo preparado pela *Bio Intelligence Service*, mostra que as compensações da biodiversidade têm um papel importante na tarefa de reduzir ao máximo a perda da biodiversidade da União Europeia, exigindo compensações mensuráveis; mostra, também, que os *habitats banking* têm o potencial de facilitar a prestação de compensações de uma forma ecologicamente correta e de baixo custo.

No entanto, o estudo mostra que as compensações e os *Habitats Banking* são variáveis, não existindo um quadro abrangente para toda a União Europeia. O estudo mostra ainda que o quadro legislativo é insuficiente para garantir zero de perda líquida de biodiversidade. E aponta que, fora da Rede Natura 2000, os requisitos para a compensação das perdas de biodiversidade são limitados.

Em conclusão, aponta que, para que o *Habitat Banking* e as compensações possam atuar de forma generalizada, há a necessidade do estabelecimento de um quadro regulamentar forte para criar demandas, estabelecer padrões básicos e conduzir o processo adiante.

Tal quadro deve definir, claramente, os papéis e responsabilidade, incluindo mecanismos rigorosos de controle na execução e cumprimento de metas a longo prazo. Somado a isso, aponta-se a necessidade de ampliação dos diálogos da União Europeia com outros países, com destaque para os Estados Unidos e a Austrália no

²⁹⁹ A legislação brasileira, em termos de compensações ambientais, é regulada pelo Decreto n.º 6.848, de 14 de maio de 2009, que altera e acrescenta dispositivos ao Decreto n.º 4.340, de 22 de agosto de 2002, para regulamentar a compensação ambiental. Tais dispositivos trazem importantes diretrizes a respeito das compensações ambientais, incluindo fórmulas para fixar o valor das compensações ambientais causadas por empreendimentos potencialmente poluidores/degradadores do ambiente.

que se refere ao compartilhamento de informações do setor (CONWAY; RAYMENT; WHITE; BERMAN, 2013).

As averbações ambientais, quando associadas aos *Habitats Banking*, poderão garantir maior segurança jurídica aos projetos de preservação e recuperação de áreas. Como pôde ser observado durante todo o trabalho, o sistema registral público, tanto no Brasil como em Portugal, possui, há décadas, bases sólidas de organização, estrutura, pessoal, técnica e normativa que poderá ser utilizada em benefício do meio ambiente, nesses projetos apoiados pelos *Habitats Banking*.

Como exemplo, poder-se-á apontar a possibilidade do uso das averbações ambientais para operacionalizar o sistema de *Habitats Banking*, em função da inserção nas matrículas dos imóveis da informação de que determinada área está sendo recuperada com incentivos econômicos originários do programa, delimitando-se, assim, a área, e realizando os estudos ambientais que possam apontar o estado atual, bem como as projeções de recuperação da área degradada e informando todas as condicionantes, implicações e limitações impostas.

Ou seja, a simples integração e conexão de informações dos *Habitats Banking* levadas ao Registro Imobiliário ou Predial poderá garantir robusta segurança jurídica aos atos inscritos, permitindo efetiva proteção ao ambiente, por meio da identificação precisa e objetiva do espaço físico, objeto de preservação e recuperação, bem como o acesso e publicidade das cláusulas envolvidas nesse processo, que ficarão à disposição de toda a sociedade.

Por intermédio dessa averbação ambiental, poder-se-á identificar as áreas que foram objeto de recuperação, seus financiadores e os aportes envolvidos, correlacionando de forma objetiva os custos ambientais das compensações realizadas e, assim, garantir o cruzamento de informações e a identificação dos projetos apoiados pelos empreendimentos poluidores/degradadores do ambiente, isso tudo a partir de dados constantes das matrículas dos imóveis beneficiados.

6.13 AVERBAÇÃO DE AÇÕES JUDICIAIS DE ÂMBITO AMBIENTAL IMOBILIÁRIO PENDENTES DE DECISÃO FINAL

As demandas ambientais, em curso no judiciário, relacionadas a determinado imóvel, estabelecimento, empreendimento ou atividade, podem causar graves lesões

aos interesses de particulares e à sociedade, de uma forma geral. Não raras vezes, empreendimentos são instados, judicialmente, por meio de ações civis públicas que visam à recuperação de áreas degradadas, à preservação de determinados espaços protegidos, à interrupção de obras e até à demolição de construções realizadas em áreas proibidas.

A complexidade das questões que envolvem o ambiente tem chamado a atenção dos órgãos ambientais e do judiciário, que vê no sistema registral público, importante ferramenta para a publicidade das condicionantes/implicações/restrições ambientais que impactam a propriedade imobiliária. A garantia de ampla publicidade dos aspectos ambientais que envolvem a propriedade imobiliária somente poderá ser, efetivamente, garantida, mediante a inserção, nas respectivas matrículas, das situações fáticas que se busca dar publicidade.

Para além da publicidade relativa às demandas pendentes de decisão final, cabe reforçar, também, a importância de se publicizar, no Registro de Imóveis ou Predial, a imposição de sanções ambientais advindas da propriedade imobiliária. Não raras vezes a propriedade sofre com a ação deliberada de agentes que, visando o lucro, impõe grandes perdas ambientais ao solo, água e à biodiversidade, de uma forma geral.

Desse modo, como critério educativo, faz-se necessária a publicização de ocorrências de crimes ambientais ocorridos na propriedade, para que futuros adquirentes e toda a sociedade possa ter o conhecimento do histórico ambiental desse imóvel – ocorrência de dano ambiental grave, contaminação do solo, da água, desflorestamento, extermínio de espécies protegidas dentre outros –, e, por meio disso, tenham a efetiva dimensão das limitações ambientais impostas à propriedade. Tal procedimento, além de importante para a restauração do ambiente, pode ser fundamental para a salvaguarda da vida humana, ao informar a existência de algum crime ambiental, que possa ter reflexos na saúde humana.

Em Portugal, a previsão da publicidade de condenação ambiental encontra-se regulada na Lei n.º 50/2006 de 29 de agosto, que, em seu artigo 38³⁰⁰, impõe em

³⁰⁰ Lei n.º 50/2006, de agosto

“Artigo 38º

Publicidade da condenação

1 - A lei determina os casos em que a prática de infrações graves e muito graves é objeto de publicidade.

2 - A publicidade da condenação referida no número anterior pode consistir na publicação de um

determinados casos, a publicação de extratos da sentença em jornais e no Diário da República.

A ampliação desse comando normativo para o ingresso desses crimes ambientais, no Registro Imobiliário ou Predial, não causa nenhum impedimento ao direito de propriedade. Por outro lado, informa de maneira mais adequada a sociedade a respeito das condições ambientais do imóvel.

A publicidade, nesse caso, é mais eficaz se comparada à publicidade de jornais, pois nem todos os interessados na aquisição, ou mesmo vizinhos de um imóvel, tem condição de, diariamente, seguir as publicações de diversos jornais e dos Diários da Justiça ou da República, mas, tem sim, condição de se dirigir ao Registro Imobiliário ou Predial da circunscrição daquele imóvel e solicitar uma certidão, obtendo, dessa forma, informações gerais sobre o aspecto ambiental que envolve a propriedade.

No Brasil, ao reconhecer esse importante papel da publicidade registral, o Superior Tribunal de Justiça já se posicionou acerca da necessidade de averbação, no Registro Imobiliário da existência de Ação Civil Pública Ambiental em trâmite³⁰¹. O

extrato com a caracterização da infração e a norma violada, a identificação do infrator e a sanção aplicada:

a) Num jornal diário de âmbito nacional e numa publicação periódica local ou regional, da área da sede do infrator, a expensas deste;

b) Na 2.ª série do Diário da República, no último dia útil de cada trimestre, em relação aos infratores condenados no trimestre anterior, a expensas destes.

3 - As publicações referidas no número anterior são promovidas pelo tribunal competente, em relação às infrações objeto de decisão judicial, e pela autoridade administrativa, nos restantes casos.”

³⁰¹ O Superior Tribunal de Justiça também já se posicionou acerca da necessidade de averbação no Registro Imobiliário da existência de Ação Civil Pública Ambiental em trâmite, veja: “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. **VERBAÇÃO 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 inexistam 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.

Superior Tribunal de Justiça, desse modo, privilegiou, claramente, o direito à informação e à transparência, que são características dos registros públicos, demonstrando que o Registro Imobiliário pode ser utilizado como importante ferramenta para a defesa dos direitos dos cidadãos.

Durante a presente pesquisa, pôde-se observar, notadamente, que o Registro Imobiliário é o segmento mais adequado e vocacionado a publicizar as condicionantes, implicações e limitações ambientais que envolvem a propriedade imobiliária, sendo importante dar a devida publicidade às decisões judiciais que, de alguma forma, impactam a propriedade para que eventuais compradores de imóveis não sejam surpreendidos em relação a bens adquiridos.

6.14 CONSIDERAÇÕES INTERCALARES

O presente capítulo teve o cuidado de trazer, à análise, uma série de situações ambientalmente relevantes que podem ensejar ingresso no Registro Imobiliário, como forma de aumentar a publicidade das condicionantes, implicações e limitações ambientais relacionadas à propriedade imobiliária e, assim, garantir maior segurança jurídica ao comércio imobiliário e fomentar a tutela do meio ambiente.

Para tanto, foram analisadas ao menos dezoito situações hipotéticas, consubstanciadas em atos, fatos ou negócios jurídicos, ambientalmente, relevantes. Cabe lembrar que esse número não deve ser entendido como taxativo, ainda mais que, como foi demonstrado durante o trabalho, o entendimento majoritário da doutrina e da jurisprudência brasileira, aponta que o rol do artigo 167, II e 246 da LRP, é exemplificativo, justificando-se, assim, a ampliação das situações ora apontadas, visto que o presente estudo não tem o objetivo de esgotar a matéria, mesmo porque diante

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 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." (RESP 1161300/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/02/2011, DJe 11/05/2011).

da complexidade das variantes ambientais que envolvem a propriedade imobiliária essa tarefa parece ser impossível.

Frente a tais constatações, frisa-se que outras condicionantes, implicações e limitações ambientais relacionadas à propriedade imobiliária, devem ter acesso franqueado ao Registro Imobiliário.

Certo é que, das situações hipotéticas apontadas, umas apresentam maior viabilidade prática do que outras, a começar pela averbação em relação ao solo contaminado³⁰² que já está amplamente difundida pelo Brasil. Na sequência, percebe-se que as limitações administrativas, tais como as limitações ambientais e urbanísticas, o tombamento, o auto de demarcação, a servidão e a desapropriação por não cumprimento da função social; locais de depósitos de resíduos ou substâncias perigosas; os instrumentos de proteção do meio ambiente tais como o Licenciamento Ambiental, o Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental, o Relatório de Impacto de Vizinhança e o Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental; as unidades de conservação, reservas, florestas e demais áreas protegidas, dentre elas as Unidades de Conservação, Reservas e Florestas no Brasil; os relacionados a Reserva Legal; e a Área de Preservação Permanente; e as Ações Judiciais de âmbito ambiental imobiliário pendentes de decisão final, possuem maior viabilidade prática para a aceitação por parte da doutrina e da jurisprudência.

Algumas dessas hipóteses, inclusive, são expressamente aceitas pela doutrina e jurisprudência, como a averbação do solo contaminado e as decisões judiciais em termos de ações civis públicas ambientais.

Deve-se, contudo, reconhecer que, nas demais hipóteses, mesmo que desejável e necessário, o ingresso dessas condicionantes, implicações e limitações apresenta limitações práticas para a realização do procedimento, que devem ser superadas para que se consiga, efetivamente, forte proteção do ambiente e do tráfego imobiliário.

Nesses termos, cabe reforçar o importante papel do Registro Imobiliário como ferramenta de proteção do ambiente por intermédio de seu forte efeito publicitário, que

³⁰² Certo é que a publicidade do solo contaminado, através do Registro Imobiliário, tem o condão de reduzir a incerteza, agregando valor ao bem imóvel, frente a maior segurança para o tráfego imobiliário ou, em outros termos, o órgão natural para a publicidade dos solos contaminados é, sem dúvida, o Registro Imobiliário.

ganha maior destaque nas situações em que não há outro órgão local responsável por referida tarefa.

Como já mencionado, a estrutura de Estado mais próxima do cidadão é o Cartório, por isso a necessidade de, cada vez mais, trazer para o sistema registral, público imobiliário, as informações ambientais relacionadas à propriedade imobiliária, aproximando o cidadão das informações ambientais relativas à propriedade imobiliária.

Dentre as perspectivas apresentadas, verifica-se que, em alguns casos, a publicidade registral imobiliária é a única forma de aproximar a informação ambiental da comunidade afetada; já em outros, a publicidade realizada pelo Registro Imobiliário serve apenas de reforço, pela simples razão de que há presunção tácita de conhecimento da Lei ou há outro órgão da administração local encarregado da referida publicidade.

Em Portugal, muitas das hipóteses analisadas, como exemplos as relacionadas ao uso dos recursos hídricos, os recursos geológicos, as reservas agrícolas e florestais (oliveiras, sobreiro e azinheira, azevinho, arvoredos de interesse público etc), as áreas protegidas, a Rede Natura 2000, as atividades perigosas (estabelecimentos com produtos explosivos e com substâncias perigosas), já possuem regramento jurídico que os classifica como servidões ou restrições administrativas, o que de certo modo, facilita o ingresso dessas condicionantes, implicações e limitações ambientais, pois as mesmas são oriundas ou de atos administrativos ou da própria lei, carecendo apenas de potencializar sua publicidade através do ingresso no Registro Predial.

Nesses casos, verifica-se que o Registro Predial pode atuar fortemente na ampla divulgação desses encargos ou limitações ambientais impostas à propriedade, contribuindo para a proteção do ambiente e para a segurança do tráfego imobiliário.

Cabe lembrar que, quando se fala em segurança do tráfego imobiliário, deve-se reconhecer que, para o comércio de imóveis, é de grande importância as informações ambientais relacionadas à propriedade imobiliária. Não se pode desprezar a informação ambiental nesse setor, pois eventuais compradores poderão ter maior ou menor interesse na aquisição de determinada área, a depender dos gravames ambientais impostos à propriedade, não sendo legítima a “omissão” ou “clandestinidade” de alguma condicionante, implicação, limitação ambiental, não

inscrita no Registro Predial, que deve espelhar a realidade fática do imóvel, aqui englobada a realidade ambiental da propriedade.

A “omissão” ou “clandestinidade” prejudica não apenas eventuais adquirentes do bem imóvel, mas também toda a sociedade que tem seus canais de informação ambiental reduzidos, ainda mais quando se pensa na omissão a partir do Registro Imobiliário, o principal sistema de informação de dados sobre a propriedade imobiliária. A concentração das informações ambientais imobiliárias no Registro de Imóveis representa significativa economia financeira e de tempo, ao reduzir as buscas a múltiplos órgãos de informações ambientais.

Hoje, no Brasil, nota-se, ainda, um quadro de significativa ausência de articulação dos Registros de Imóveis com os órgãos ambientais. Embora haja alguns avanços, muito ainda deve ser feito para que efetivamente se incorpore o Registro Imobiliário nessa estrutura de informação ambiental do SISNAMA.

Em Portugal, percebe-se situação semelhante, agravada pelo maior distanciamento do Registro Predial da estrutura de informação ambiental relativa à propriedade imobiliária. Essa falta de articulação ocorre, principalmente, em razão da ausência de previsão legal para o ingresso da maioria dessas condicionantes, implicações e limitações ambientais no Registro Imobiliário ou Predial, o que merece um olhar atento dos operadores do Direito e do legislativo para a necessidade de ampliação das discussões e adequação legislativa, de modo a permitir a concentração de tais informações ambientais no sistema registral público, não apenas para a salvaguarda dos bens ambientais, mas também, para conferir maior segurança jurídica ao tráfego imobiliário.

A interligação de dados entre os diversos agentes envolvidos com o ambiente e o território, aqui, incluído o Registro de Imóveis e Predial, permitirá a completa e correta compreensão das variantes ambientais relacionadas à propriedade imobiliária, permitindo a localização efetiva dos imóveis e, conseqüentemente, a identificação pessoal de potenciais poluidores ou degradadores do ambiente.

Tal mecanismo permitirá, cada vez mais, a organização de políticas públicas voltadas à prevenção, visto que por meio das averbações ambientais se conseguirá mapear a realidade ambiental das diversas regiões, além de poder ser utilizada como poderoso meio coercitivo, ao admitir o fornecimento de informações aptas a punir eventuais infrações ambientais ligadas à propriedade imobiliária.

De um modo geral, o presente capítulo trouxe a análise uma série hipotética de situações aptas ao ingresso no Registro Imobiliário, em razão das averbações ambientais ora defendidas. Sabe-se que de todas as situações apontadas, umas apresentam maior viabilidade prática do que outras.

No entanto, o que se buscou, aqui, foi chamar a atenção e ampliar a discussão para o tema que merece um olhar mais cuidadoso por parte dos operadores do Direito.

CAPÍTULO 7

PROPOSTAS LEGISLATIVAS

O presente capítulo tem por objetivo apresentar duas “propostas” para a alteração da legislação diretamente relacionada aos registros públicos, em especial ao Registro Imobiliário e Predial, no que se refere à inserção de possibilidades de ingresso de condicionantes, implicações e limitações ambientais, no rol de atribuições dessas serventias e conservatórias, quando tais questões possam afetar a propriedade imobiliária.

Contudo, deve-se deixar claro que não se trata, propriamente, de verdadeiras “propostas legislativas”, em sentido formal, mas antes, um mero exercício acadêmico, com vistas a imaginar e sugerir em que sentido poder-se-ia formular possíveis “propostas legislativas” a serem apresentadas ao Congresso Nacional (Brasil) e aos órgãos legislativos (Assembleia da República ou Governo, em Portugal), em conformidade com todas as reflexões anteriormente desenvolvidas acerca da pertinência, à luz das Constituições estudadas e do direito internacional, a respeito das averbações ambientais.

Desse modo, no decorrer deste trabalho, foram apresentadas diversas possibilidades de novos ingressos no Registro Imobiliário e Predial de situações que buscam fomentar a tutela do ambiente no âmbito registral imobiliário. A seguir serão apresentadas duas “propostas” de alteração da legislação brasileira – Lei n.º 6015/1973 –, bem como da legislação portuguesa – Decreto-Lei n.º 224/1984, que visa acrescentar a possibilidade de viabilizar as averbações ambientais.

7.1 PROPOSTA LEGISLATIVA - BRASIL

PROJETO DE LEI N.º [...]

[...] ALTERAÇÃO A LEI N.º 6015/1973, DE 31 DE DEZEMBRO (LEI DE REGISTROS PÚBLICOS)

PROJETO DE LEI N.º [...].

Acrescenta o artigo 167–A, à Lei nº 6015, de 31 de dezembro de 1973.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. Acrescente-se à Lei nº 6015, de 31 de dezembro, o artigo 167 – A, com a seguinte redação:

Art. 167 – A. No Registro de Imóvel serão averbadas, pelos responsáveis legais das áreas, no prazo de 05 dias, ainda, as condicionantes, implicações e limitações ambientais que afetem a propriedade imobiliária, nomeadamente, as relacionadas aos seguintes atos e fatos:

1 – que desonerem sob o ponto de vista ambiental ou urbanístico imóvel específico e determinado, nomeadamente: a) as autorizações para construir; b) as autorizações para plantar; c) as autorizações para explorar atividade; e) as concessões, permissões ou autorizações de uso de áreas públicas contíguas;

2 – que estabeleçam uma limitação ou restrição sob o ponto de vista ambiental ou urbanístico para a propriedade imobiliária, nomeadamente: a) limitação ou restrição ao direito de construir; b) a obrigação de não desmatar; c) a obrigação de abster-se de lançar resíduos em determinado curso de água; d) a obrigação de abster-se de lançar fumaça ou fuligem; e) a obrigação de abster-se de desenvolver determinada atividade na região; f) a informação acerca das restrições ao parcelamento do solo, da impermeabilização do solo, da padronização e uniformização das construções, das restrições relacionadas aos imóveis integrantes

do patrimônio cultural; g) a informação a respeito das limitações administrativas provisórias; todos estes atos ou fatos devem ser averbados pelos responsáveis legais, após a expedição dos atos administrativos ou da notificação dos órgãos de fiscalização e classificação competentes;

3 – que formalizem o tombamento provisório e definitivo de bem imóvel;

4 – que indiquem o auto de demarcação urbanística;

5 – que instituem a servidão ambiental;

6 – que promovam a desapropriação por descumprimento da função socioambiental da propriedade;

7 – que demonstrem a existência e o estado de conservação de paisagens e monumentos ordinários e extraordinários, resguardando assim o direito de acesso ao conteúdo natural, arquitetônico, urbanístico, cultural e artístico; após a expedição de laudos técnicos dos órgãos de fiscalização e classificação competentes;

8 – que demonstrem a autorização ou permissão para o desenvolvimento de atividade de extração de pedras preciosas, água, petróleo ou outra extração mineral, consignando todas as condicionantes relacionadas ao objeto da liberalidade;

9 – que atestem a contaminação do solo; da água e do ar; após a notificação dos órgãos de fiscalização e classificação competentes;

10 – que apontem a existência de depósito de substâncias perigosas, com seus respectivos laudos e avaliações das autoridades competentes;

11 – que atestem a aprovação do Licenciamento Ambiental de atividades potencialmente poluidoras ou degradadoras do ambiente; bem como o ingresso de Estudos de Impacto Ambiental, Relatório de Impacto Ambiental, Relatório de Impacto de Vizinhança e Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental relativos as atividades instaladas na propriedade;

12 – que demonstrem a existência de unidades de conservação, reservas, florestas e demais áreas protegidas;

13 – que instituem a reserva legal;

14 – que instituem a área de preservação permanente;

15 – que declarem a posse;

16 – que demonstrem a restauração de *habitats*;

17 – que apontem os instrumentos de mercados voltados a fomentar ações de proteção do ambiente;

18 – que apontem as ações judiciais relacionadas ao meio ambiente e a propriedade imobiliária pendentes de decisão final.

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

As pressões, ameaças e o uso indiscriminados dos recursos naturais, conjuntamente ao aumento populacional gera uma sobrecarga, sem precedentes sobre os bens ambientais, cada vez mais escassos, frente às novas e crescentes exigências da sociedade contemporânea.

Ulrich Beck (2011), ao abordar o *efeito bumerangue* da globalização, mostra que há um padrão de distribuição de riscos em que todos, inclusive os que se beneficiam dos riscos, são atingidos por ele. Nesse sentido, ao tratar da crise ecológica, indica que ela compromete as bases naturais e econômicas da agricultura, o que resulta num desabastecimento da população, gerando um efeito em cascata que não atinge apenas as ações relacionadas à natureza, mas também causa impacto negativo na economia. Ulrich Beck (2011, p. 45) lembra ainda que,

O efeito bumerangue não precisa se refletir, portanto, unicamente em ameaça direta à vida, podendo ocorrer também através de mediações: dinheiro, propriedade, legitimação. Ele não apenas atinge em repercussão direta o causador isolado. Ela também faz com que todos, globalmente e por igual, aquêm com os ônus: o desmatamento causa não apenas o desaparecimento de espécies inteiras de pássaros, mas também reduz o valor econômico da propriedade da floresta e da terra. **Onde quer que uma usina nuclear ou termoelétrica seja construída ou planejada, caiem os preços dos terrenos. Áreas urbanas e industriais, autoestradas e vias de grande circulação sobrecarregam o solo em seu entorno.** Mesmo que não se saiba ao certo se já agora ou somente num futuro próximo é que, por uma tal razão, 7% do território alemão estará em tal medida afetado por poluentes que já não será possível praticar, com a consciência limpa, qualquer tipo de cultivo nessas áreas. **O princípio ainda é o mesmo: a propriedade é desvalorizada e, de formas furtivas, “ecologicamente desapropriada”** ³⁰³. (Grifos do original).

A generalização dos efeitos relacionados ao ambiente, posto que os danos ambientais não respeitam limites geográficos, apresenta esse potencial de

³⁰³ BECK, Ulrich. *Sociedade de Risco*. Rumo a uma outra modernidade. Tradução Sebastião Nascimento. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

socialização dos danos ambientais, danos esses muitas vezes totalmente desconhecidos pelas populações do entorno, de potenciais poluidores e/ou degradadores do ambiente.

Hoje, embora haja ampla disseminação a respeito da necessidade de publicidade das condicionantes ambientais, deve-se reconhecer que há, também, significativa dificuldade na obtenção de muitas dessas variantes e dados relacionados ao ambiente.

Não é incomum que a população de determinada área que sofre a influência de uma indústria poluidora, desconheça, por exemplo, os estudos ambientais e análises de qualidade ambiental realizados por esse empreendimento poluidor e/ou degradador.

A clandestinidade dessas condicionantes, implicações e limitações ambientais relacionadas à propriedade imobiliária, pode ser mitigada mediante a utilização do sistema registral imobiliário, como auxiliar na defesa do ambiente.

Os registros públicos, de uma forma geral, podem atuar como parceiros nessa tarefa de contribuir para a publicidade e, conseqüentemente, permitir a mais ampla fiscalização das condicionantes, implicações e limitações ambientais, seja pela sociedade, seja pelos órgãos governamentais, seja por parte do próprio sistema registral.

A respeito dessa proteção registral dada ao meio ambiente, nota-se que existem pelo menos três dimensões que merecem destaque: *a dimensão organizacional; a dimensão normativa; e, por fim, a dimensão profissional.*

A dimensão organizacional está amparada pela estrutura do sistema registral. Por meio da análise desse sistema, poder-se-á identificar maneiras de garantir a tutela do meio ambiente, em razão do auxílio da concentração das informações de relevância ambiental nas serventias imobiliárias.

Hoje, o sistema registral brasileiro, em especial o Registro Imobiliário, apresenta uma organização estrutural apta a permitir o ingresso de diversos documentos. Através dos registros/averbações ambientais, poder-se-á fomentar a publicidade e eficácia perante terceiros, prevenindo, assim, litígios.

O princípio da concentração, aliado ao princípio da publicidade registral, são convergentes em termos de economicidade, pois há significativos benefícios, a saber:

1) econômicos³⁰⁴ – em termos de redução de tempo e de espaço para a busca de informações ambientais do imóvel em órgãos esparsos e diversos, informações ambientais essas que podem estar concentradas na matrícula, facilitando assim o acesso de todos os usuários e de toda a comunidade; 2) jurídicos – em termos de economia do poder judiciário, que frequentemente é instado a resolver demandas relacionadas às pendências registrais frente à omissão ou não conhecimento de alguma condicionante, implicação, limitação ambiental; 3) políticos – com a concentração das informações de relevância ambiental nos Registros Imobiliários, o Poder Público municipal, estadual ou federal terá a facilidade de obtenção de informações centralizadas e organizadas em um ambiente seguro, que facilitará o planejamento de políticas públicas do ambiente e do ordenamento do território; 4) sociais – a concentração das informações ambientais permitirá o rápido e pronto acesso das informações ambientais pela população diretamente interessada, facilitando assim, o engajamento da sociedade em políticas públicas correlatas, pois terá facilitado o acesso à informação ambiental.

Marcelo Augusto Santana de Melo (2010, p. 41), ao tratar de questões que envolvam o meio ambiente e o Registro de Imóvel lembra que

O sistema registral público brasileiro, e em especial o Registro de Imóveis, tem-se tornado exemplo para o mundo, principalmente por sua seriedade e eficácia, de sorte que o efeito da concentração deve ser aplicado somente em caso que a publicidade é necessária, especialmente em situações que possam trazer alguma limitação ou restrição ao direito de propriedade. Nesse propósito, questões ligadas ao meio ambiente se enquadram perfeitamente, pois além de ordem pública estão protegidas pela CF. **O princípio da publicidade ambiental também corrobora a possibilidade de o Registro de Imóveis averbar determinadas informações.** Foi esse princípio que trouxe ao registro de imóveis a possibilidade de averbação da reserva legal para imóveis e do ato definitivo de tombamento de bens imóveis ³⁰⁵. (Grifos nossos).

³⁰⁴ A importância social do princípio da concentração pode ser observada quando o legislador impõe que a cobrança dos atos contidos no artigo 54 deve ser realizada **sem valor declarado**, ou seja, o valor desses registros praticamente mostra-se simbólico, não onerando os usuários do serviço e, assim, atinge seu objetivo social. Ademais, há também a possibilidade de declaração de pobreza, nos termos da lei, o que isenta o usuário do pagamento das custas, quando sua situação econômico-jurídica assim o enquadrar. Em termos de averbações ambientais, tais direcionamentos seriam plenamente adequados para o ingresso desses registros, o que vem reforçar o papel social das averbações ambientais, em um cenário cada vez mais voltado a potencializar meios de proteção do ambiente.

³⁰⁵ MELO, Marcelo Augusto Santana de. O Meio Ambiente e o Registro de Imóveis. *Registro de Imóveis e Meio Ambiente*. Coordenadores: Sergio Jacomino, Marcelo Augusto Santana de Melo, Francisco de Asis Palacios Criado. São Paulo: Saraiva, 2010.

O *princípio da publicidade ambiental* mostra-se fundamental para a tutela do ambiente, visto que sua aplicabilidade prática nos registros públicos permite e viabiliza a difusão de informação ambiental³⁰⁶, o que reforça a participação e, conseqüentemente, a democracia ambiental. Solange Teles da Silva (2011, p. 434) em um estudo sobre o Direito à informação em matéria ambiental, ensina que,

No que diz respeito à informação, ou em particular o **direito ao acesso à informação ambiental, trata-se de um direito humano fundamental**, que encontra guarida no próprio texto constitucional (art. 5º, inc. XIV da CF/88). Esse direito relaciona-se a um aspecto do direito à liberdade de expressão, proclamado pelo art. 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, adotada pela Assembleia Geral da ONU, [...]³⁰⁷. (Grifos nossos).

A autora supracitada ressalta ainda que,

O **direito à informação ambiental é essencial para a consolidação da democracia ambiental**. Ele ocupa um papel de destaque no ordenamento jurídico brasileiro e já esforços no sentido da produção e divulgação das informações ambientais. (SILVA, 2011, p. 438). (Grifos nossos).

Nesse movimento de fomentar o acesso e garantir a segurança da informação ambiental, o sistema registral público pode e deve ser utilizado como importante ferramenta, uma vez que o registro e/ou averbação garante a publicidade *erga omnes* para que a sociedade tenha conhecimento e possa atuar na defesa dos interesses ambientalmente relevantes.

A esse propósito, vale ressaltar os ensinamentos de Marcelo Augusto Santana de Melo (2004, p. 147), ao dizer que

É preciso criar uma rede de cartórios de Registros de Imóveis, ligadas aos órgãos ambientais através do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama, bem como ao INCRA, para a troca de informações sobre o meio ambiente, inclusive com possibilidade de visualização das propriedades e respectivas parcelas³⁰⁸.

³⁰⁶ A **informação ambiental** está na agenda do ambiente, de forma direta ou indireta, sendo consagrada em vários acordos e tratados internacionais, com destaque para: a **Agenda 21** (capítulo 40, item 40.1) de 1989; a **Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento** (princípio 10) de 1992; a **Convenção de Aarhus e seu Protocolo sobre os PRTR**, de 1998 e 2003, respectivamente; a **Carta da Terra**, de 2000; o **Protocolo de Kiev**, de 2003; a **Declaração de Masthicht**, de 2014, dentre outros.

³⁰⁷ SILVA, Solange Teles da. *Direito à informação em matéria ambiental. Tópicos de Direito Ambiental – 30 anos da política Nacional de Meio Ambiente*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

³⁰⁸ MELO, Marcelo Augusto Santana de. *Meio Ambiente e Registro de Imóveis*. *Revista de Direito Imobiliário*. São Paulo, v. 57, jul-dez. 2004.

O intercâmbio de informações ambientais de relevância para a propriedade imobiliária entre os Registros Imobiliários e os órgãos ambientais merece uma atenção especial, por parte de ambos os lados. Em nome da maior proteção do ambiente e com vistas a facilitar o acesso e a participação em matéria ambiental, devem-se estreitar as ligações entre esses atores, mesmo porque os serviços registrais públicos têm muito a oferecer, em termos de informações ambientais. Informações essas que podem ser potencializadas com a maior concentração e intercâmbio entre os diversos órgãos ambientais e registrais.

No caso específico do Brasil, mas que também se aplica a outros países, não há como negar a estreita ligação entre os Registros Imobiliários e Órgãos como o Ministério das Cidades, Meio Ambiente, Planejamento, as Secretarias Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, Infraestrutura, Planejamento, INCRA, Institutos Estaduais e Municipais de Ambiente dentre tantos outros órgãos auxiliares da Administração Pública envolvidas com questões de solo e ambiente.

A dimensão organizacional chama atenção pela organização do sistema nacionalmente. Hoje, no Brasil, as serventias estão organizadas de forma pulverizada e permanente em diversos municípios do país, de acordo com a Lei de Notários e Registradores – Lei n.º 8935/1994 – em seu artigo 44, § 2º “Em cada sede municipal haverá no mínimo um registrador civil das pessoas naturais”. Frisa-se que a Lei indica que haverá, no mínimo, um RCPN, ou seja, haverá em cada município de maior ou menor proporção, no mínimo, um cartório.

Percebe-se, outrossim, que o sistema registral público, por intermédio das diversas serventias registrais, é a estrutura oficial de Estado que está mais próxima do cidadão, pois a LNR estabelece a obrigatoriedade de presença de pelo menos uma serventia por município. Não é demais lembrar que, no Brasil, grande parte dos municípios não são supridos com serviços básicos de segurança e justiça (estrutura policial, cadeia, delegacias, presídios, fóruns, varas etc) mas, mesmo nessas localidades, haverá um registrador civil, ou seja, um cartório que, certamente, como dito acima, é a estrutura de Estado mais próxima do cidadão.

A dimensão organizacional, notadamente, no que concerne à atuação descentralizada dos serviços registrais pelo país, facilita o acesso à informação ambiental de relevância imobiliária, somada à segurança jurídica que envolve o

arquivamento de documentos e títulos nas serventias de imóveis, certamente credenciam o sistema registral público imobiliário como importante meio de promover a tutela do ambiente.

Em relação à *dimensão normativa* essa encontra-se amparada nas normas jurídicas (regras e princípios) que dão suporte ao sistema registral público. Notadamente, no Brasil, essa dimensão normativa está atrelada às regras e princípios de Direito Registral e Ambiental que dão suporte a tais ramos do Direito.

A dimensão normativa dos registros/averbações ambientais, como anteriormente comentado, guarda referência na doutrina e jurisprudência que aponta ser o rol do artigo 167, II e artigo 246 da Lei de Registros Públicos, exemplificativo, assim, há uma abertura legal, observado o princípio da segurança jurídica, que permite a averbação de demandas relacionadas ao ambiente.

Ademais, com a edição da Lei n.º 13097/2015 que positivou o princípio da concentração, deve-se verificar que a questão ambiental ganha relevância, devendo ser fomentada a averbação dessas condicionantes, restrições administrativas, nos termos do artigo 54, III da Lei³⁰⁹, que deve ser interpretado de forma sistemática com vistas a ampliar ao máximo as possibilidades de registros/averbações das condicionantes, implicações e limitações ambientais, ou em outros termos, o inciso III, do artigo 54 da Lei n.º 13097/2015, pode dar ensejo ao ingresso no Registro Imobiliário de uma série e condicionantes, implicações e limitações ambientais de importância para o tráfego imobiliário, pois a averbação ambiental de uma condicionante pode ser requerida para salvaguardar terceiros adquirentes face à omissão das informações ambientalmente relevantes, antes omissas na matrícula.

³⁰⁹ Lei n.º 13097, de 19 de janeiro de 2015, artigo 54

“I - registro de citação de ações reais ou pessoais reipersecutórias;

II - averbação, por solicitação do interessado, de constrição judicial, do ajuizamento de ação de execução ou de fase de cumprimento de sentença, procedendo-se nos termos previstos do art. 615-A da Lei n.º 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil;

III - averbação de restrição administrativa ou convencional ao gozo de direitos registrados, de indisponibilidade ou de outros ônus quando previstos em lei; e

IV - averbação, mediante decisão judicial, da existência de outro tipo de ação cujos resultados ou responsabilidade patrimonial possam reduzir seu proprietário à insolvência, nos termos do inciso II do art. 593 da Lei n.º 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil.

Parágrafo único. Não poderão ser opostas situações jurídicas não constantes da matrícula no Registro de Imóveis, inclusive para fins de evicção, ao terceiro de boa-fé que adquirir ou receber em garantia direitos reais sobre o imóvel, ressalvados o disposto nos arts. 129 e 130 da Lei n.º 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, e as hipóteses de aquisição e extinção da propriedade que independam de registro de título de imóvel.”. (Grifos nossos).

Ainda, em âmbito federal, tem-se a importante Resolução n.º 420/2009 do CONAMA, que determina a averbação do solo contaminado, em seu artigo 37, VI. Merece, também, papel de destaque, a paradigmática legislação paulista que, mediante a Lei n.º 13577/2009, em seu artigo 24, III, determina a necessidade e averbação da informação da contaminação do solo, no prazo de 5 dias, na matrícula do imóvel.

Soma-se a esse aparato normativo, o posicionamento da jurisprudência que vem se firmando no sentido de fomentar ações voltadas a garantir ampla publicidade das restrições ambientais e sanitárias no âmbito registral, a exemplo da Decisão da Corregedoria de Justiça do Estado de São Paulo, que determinou à CETESB a obrigatoriedade da averbação de solo contaminado, decisão de vanguarda que desde 20 de abril de 2006, apontava no sentido de se viabilizar a informação ambiental através da matrícula registral imobiliária.

A doutrina brasileira e espanhola reforça a ideia de ampliação da informação ambiental, por meio do Registro Imobiliário. Nesses termos, Nicolau Balbino Filho (2010), apresenta algumas hipóteses de averbações que têm, em sua essência, questões relacionadas ao ambiente, dentre elas: tombamento, homologação de desmate, área de preservação permanente, servidão ambiental dentre outros³¹⁰.

Reforçando esse entendimento acerca da proteção ambiental registral, José Renato Nalini (2010, p. 100) aponta alguns estudos sobre o tema:

A doutrina estrangeira já forneceu parâmetros para a intensificação da tutela ambiental a cargo dos Registros Imobiliários. Constituem instigantes repertórios de novas formulações os artigos 'Publicidade registral das limitações ambientais que afetem imóveis concretos e determinados', de Vicente José Garcial-Hinojal López³¹¹, 'O registro da propriedade imobiliária como meio de prevenção ambiental' de Fernando P. Méndez González³¹², 'A informação ambiental associada aos bancos gráficos dos imóveis no registro da propriedade', de Jorge Requejo Liberal³¹³, 'Registro da propriedade e meio ambiente', de Santiago Lafarga Morell³¹⁴ e 'Meio ambiente e Registro de

³¹⁰ FILHO, Nicolau Balbino. *Averbações e Cancelamento no Registro de Imóveis*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

³¹¹ LÓPEZ, Vicente José Garcia-Hinojal. Publicidade registral das limitações ambientais que afetem imóveis concretos e determinados. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 57, p. 148-154, jul./dez. 2004.

³¹² GONZÁLEZ, Fernando P. Méndez de. O registro da propriedade imobiliária como meio de prevenção ambiental. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 57, p. 155-160, jul./dez. 2004.

³¹³ LIBERAL, Jorge Requejo. A informação ambiental associada aos bancos gráficos dos imóveis no registro da propriedade. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 57, p. 161-170, jul./dez. 2004.

³¹⁴ MORELL, Santiago Lafarga. Registro da propriedade e meio ambiente. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 57, p. 183-192, jul./dez. 2004.

Imóveis. Título passível de inscrição' de Marta Valls Teixidó e Mercedes Tormo Satonja ^{315,316}

De uma forma geral, os estudos acima reforçam essa dimensão normativa da proteção registral ambiental, ao trazer para a discussão, o diálogo de fontes do Direito Registral e Ambiental, num constante exercício voltado a demonstrar a transversalidade e integração dessas áreas.

Arrematando a discussão sobre a dimensão normativa da proteção registral ambiental, José Renato Nalini (2010, p. 102) afirma que

O constituinte fez sua parte ao traçar o norte da tutela ambiental, e o legislador também não deixou de contribuir para dotar o ordenamento de normatividade protetiva. A doutrina ofereceu subsídios para que essa nova tendência ecológica fosse assimilada pela cultura nacional. [...] ³¹⁷. (Grifos nossos).

A dimensão normativa da tutela registral ambiental, assim, mostra-se apta a garantir, por intermédio da Lei de Registros Públicos, mas não, somente, a partir dela, a efetiva proteção do meio ambiente, visto que além das normas regras, aplicam-se ao caso as normas princípios, tanto de Direito Registral quanto Ambiental conexas.

Quanto à *dimensão profissional*, essa diz respeito à organização do quadro de delegatários/prepostos ligados ao sistema registral. Hoje, no Brasil, esse sistema encontra-se em expansão, pois desde a Constituição de 1988, que em seu art. 236 determinou o exercício em caráter privado dos serviços notariais e de registros, em razão da delegação do Poder Público, o sistema vem se adequando, evoluindo e buscando aperfeiçoamento por meio do investimento humano de profissionais cada vez mais dedicados e capacitados a instrumentalizar o sistema registral públicos, em todas as suas atribuições.

Frente a essa determinação do Constituinte de 1988, iniciou-se a organização em verdade lenta, da gradual transferência do exercício antes público, para o exercício privado. Digno de nota é o fato de que, até hoje, em razão das peculiaridades do país,

³¹⁵ TEIXIDÓ, Marta Valls; SATONJA, Mercedes Tormo. Meio ambiente e Registro de Imóveis. Título passível de inscrição. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 57, p. 193-202, jul./dez. 2004.

³¹⁶ NALINI, José Renato. O ambiente e o Registro de Imóveis. *Registro de Imóveis e Meio Ambiente*. Coordenadores: Sergio Jacomino, Marcelo Augusto Santana de Melo, Francisco de Asis Palacios Criado. São Paulo: Saraiva, 2010.

³¹⁷ NALINI, José Renato. O ambiente e o Registro de Imóveis. *Registro de Imóveis e Meio Ambiente*. Coordenadores: Sergio Jacomino, Marcelo Augusto Santana de Melo, Francisco de Asis Palacios Criado. São Paulo: Saraiva, 2010.

dos interesses econômicos envolvidos, e da falta de vontade política de governantes e institucional de muitos Tribunais de Justiça, há Estados que até a atualidade mantêm grande parte das serventias ainda sob responsabilidade do Poder Público, em flagrante ofensa à Constituição.

Entretanto, espera-se que com a organização da classe de tabeliães e registradores, essa realidade possa ser alterada para que se respeite o comando Constitucional e para que, cada vez mais, essa atividade voltada a garantir autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, possa se fortalecer e garantir a função social de proteção não só dos negócios jurídicos, mas também do meio ambiente.

A dimensão profissional do sistema registral brasileiro está apta a garantir a necessária segurança e publicidade às condicionantes ambientais levadas ao arquivamento, nas diversas serventias dispensas por todo o país. Esse enorme contingente humano, formado por profissionais do Direito, cada vez mais vem buscando aprimoramento profissional. Tal fato foi relatado por Afonso Celso F. Rezende e Carlos Fernando Brasil Chaves (2013, p. 64), ao tratarem especificamente da preparação profissional dos tabeliães, o que se aplica também, de forma correlata, aos registradores, indicando que o profissional deverá

[...] exercer sua atividade com competência e preparação, dando ênfase às funções essenciais de aconselhamento, controle e aplicação da legalidade, sempre buscando conhecimentos específicos nas matérias afetas ao notariado, tomado por base as orientações de seus órgãos profissionais. Assim, o tabelião instado ao seu particular desenvolvimento intelectual, sendo próprio da natureza de sua função o necessário aprimoramento acadêmico e o estudo dos institutos jurídicos aplicados ao seu mister. Ao tabelião, exige-se também, em sendo possível toda contribuição intelectual que vise o aperfeiçoamento do notariado e das instituições essenciais à justiça ³¹⁸.

Cabe lembrar que esses profissionais do Direito possuem, quando da delegação dos serviços registrares, responsabilidade civil, administrativa, penal, trabalhista e fiscal sobre os atos praticados e serviços realizados, o que, por conseguinte, dota o serviço registral de grande seriedade, contribuindo para a consequente legalidade e segurança registrária ambiental.

³¹⁸ REZENDE, Afonso Celso F.; CHAVES, Carlos Fernando Brasil. *Tabelionato de Notas e o Notário Perfeito*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

Todas as dimensões acima apresentadas mostram a vocação do sistema registral como ferramenta de defesa do ambiente. Assim, acredita-se não restar dúvida a respeito da credibilidade e competência do serviço registral imobiliário para a execução da tarefa de tutelar o ambiente, sendo indispensável que toda essa estrutura organizacional, normativa e profissional, seja colocada à disposição da proteção ambiental.

Soma-se aos pontos acima apresentados a função socioambiental do Registro Imobiliário, observado a partir da fixação constitucional de algumas premissas: a garantia da propriedade privada (art. 5º, XXII); a determinação de que a propriedade atenderá a função social (art. 5º, XXIII); a determinação de que a propriedade urbana atende sua função social quando respeito o Plano Diretor (art.182, § 2º); a determinação de que a propriedade rural deve buscar a função social (art. 186, incisos); a garantia do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225); e a delegação do serviço notarial e registral (art. 236), todos da Constituição de 1988. Na legislação infraconstitucional, merecem destaque o artigo 1.228, § 2º do Código Civil brasileiro e a Lei n.º 10257/2001, que estabelece diretrizes gerais sobre a Política Urbana.

Esse apanhado legislativo serve, de certo modo, para demonstrar que há sim imposição do legislador brasileiro para que a propriedade urbana e rural atenda à função socioambiental, ou em outros termos, o legislador exigiu dos particulares a observância da função socioambiental da propriedade, devendo o particular atuar sempre de modo a não prejudicar a coletividade.

Ao tratar do tema, Guilherme José Purvin de Figueiredo (2008, p. 129) mostra que, ao lado do direito individual do proprietário, deve-se atentar para o

[...] direito da coletividade (inclusive das gerações futuras) a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida – vale dizer, um direito cuja implantação pressupõe o direito de exigir do proprietário que conserve a biodiversidade, adote técnicas não poluentes em seus processos, ou ainda utilize bens de consumo que não provoquem ruídos nem contaminem a atmosfera³¹⁹.

Diante de tais apontamentos, merece destaque o papel do sistema registral imobiliário que, nesse contexto, apresenta-se como a principal ferramenta apta a

³¹⁹ FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *A propriedade no direito ambiental*. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

garantir a efetivação dessa função socioambiental, pois o *Registro Imobiliário* é a *única estrutura do Estado dotado de fé-pública*, com vistas a garantir a perfeita caracterização, localização, demarcação do imóvel, bem como a identificação das partes relacionadas ao negócio jurídico; permitindo por meio de seus acervos constantes da tábula registral, a mais completa e complexa visualização fática da realidade imobiliária urbana e rural do país.

Os registros públicos atuam sobremaneira como auxiliares da justiça, ao garantir a publicidade, autenticidade e validade dos negócios jurídicos. Como anteriormente apresentado, a estrutura do sistema registral está apta promover os registros/averbações de interesse ambiental, vez que possui estrutura organizacional, legal, pessoal e técnica adequada.

No atual contexto mundial, somente atenderá à função social, a propriedade que respeitar e preservar o meio ambiente, daí a necessidade de abandonar o conceito de função social para, hoje, se falar em *função socioambiental da propriedade*, pois, atualmente, não basta à propriedade atender apenas a função social, uma vez que a função ambiental da propriedade é igualmente importante, o que demanda a utilização conjunta destes termos.

Marcelo Augusto Santana de Melo (2010, p. 29), ao tratar da função socioambiental do Registro de Imóveis, ensina que

A CF, ao instituir em cláusula pétrea a função social da propriedade (art. 5º, XXIII), e ao declarar que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225), atribui ao Registro de Imóveis características que outrora não possuía. Dentre elas, está a necessidade de incorporação do conceito de função social da propriedade e do meio ambiente, percepção claramente observada pelo legislador no Estatuto da Cidade e na Legislação ambiental.

Mas não é somente a publicidade dos espaços territoriais especialmente protegidos que o Registro de Imóveis pode ajudar o meio ambiente. Várias são as situações de que nós podemos valer do instituto, ou melhor, da estrutura do Registro de Imóveis para garantir o respeito e a reparação do meio ambiente, o que será observado no decorrer do estudo³²⁰. (Grifos nossos).

O papel atual do Registro Imobiliário ultrapassa os limites de mero controlador do direito real de aquisição da propriedade imobiliária e suas derivações. Hoje, o

³²⁰ MELO, Marcelo Augusto Santana de. O Meio Ambiente e o Registro de Imóveis. *Registro de Imóveis e Meio Ambiente*. Coordenadores: Sergio Jacomino, Marcelo Augusto Santana de Melo, Francisco de Asis Palacios Criado. São Paulo: Saraiva, 2010.

Registro de Imóveis desempenha papel atuante na fiscalização tributária (controle de recolhimento de impostos relacionados à propriedade imobiliária); controle do ordenamento do solo (procedimentos de regularização fundiária), devendo ser também utilizado como ferramenta de controle das condicionantes, implicações e limitações ambientais.

Para Marcelo Augusto Santana de Melo (2010, p. 29), o Registro Imobiliário hoje

[...] não exerce somente a função de guardião do direito da propriedade, mas também a novel missão de guardião da função social da propriedade, nesta incluída a ambiental. Cabe observar que a facilidade natural de **concentração das informações imobiliárias** e o fato de ser tratar de órgão consultivo da propriedade por meio do registro levaram o Registro de Imóveis, no decorrer dos anos, a exercer funções atípicas como fiscalizar o recolhimento de tributos (imposto predial e territorial urbano, imposto de transmissão de bens imóveis, imposto territorial rural, entre outros).³²¹

Corroborando a tese da função socioambiental do sistema registral, Flauzilino Araújo dos Santos (2010, p. 327) postula que

A natureza primordial da atividade registraria decorre de sua vocação estabilizadora da harmonia social, das relações negociais imobiliárias e dos incidentes destas decorrentes, por meio da publicidade registral que emerge dos fundamentos do Estado Democrático de Direito com efeito *erga omnes* em busca da manutenção ou reposição da paz social. **É dentro desse contexto que os livros do Registro de Imóveis estão abertos como repositórios, notórios e acessíveis, de atos e fatos que de alguma forma possam repercutir no direito de propriedade e na função social imobiliária,** cujo pronunciamento é marcado por signo peremptório por força dos chamados princípios registraes. Dessa maneira, **relewa-se a função e a competência do Registro de Imóveis em matéria de meio ambiente, a fim de oferecer à sociedade a publicidade ambiental das situações pertinentes de forma estruturada e centralizada,** que se traduz na qualificação registral, nos atos inscricivos e nas certificações e informações³²². (Grifos nossos).

Sobremaneira, essa ampla estrutura registral organizada, estruturada e distribuída na quase totalidade dos municípios brasileiros, cumpre sua fusão socioambiental, ao permitir o ingresso, a publicidade, a conservação, a perpetuidade

³²¹ MELO, Marcelo Augusto Santana de. O Meio Ambiente e o Registro de Imóveis. *Registro de Imóveis e Meio Ambiente*. Coordenadores: Sergio Jacomino, Marcelo Augusto Santana de Melo, Francisco de Asis Palacios Criado. São Paulo: Saraiva, 2010.

³²² SANTOS, Flauzilino Araújo dos. Registro de Imóveis e Meio Ambiente: uma reflexão intra-organizacional necessária. *Registro de Imóveis e Meio Ambiente*. Coordenadores: Sergio Jacomino, Marcelo Augusto Santana de Melo, Francisco de Asis Palacios Criado. São Paulo: Saraiva, 2010.

e a validade contra terceiro dos atos, instrumentos, títulos e documentos levados ao arquivamento nas diversas serventias registrais imobiliárias brasileiras, auxiliando cada vez mais na tarefa de buscar a proteção do meio ambiente.

Flauzilino Araújo dos Santos (2010, p. 330), ao abordar a importância do Registro de Imóveis na preservação do meio ambiente, leciona ainda que

O registro de imóveis é o braço jurídico do Estado na organização da propriedade imóvel e a ferramenta básica da sociedade brasileira no que se refere ao recolhimento e sistematização das informações ambientais imobiliárias. Porém, o despertar de uma consciência ecológica ampliada no Registro que tenha o poder de romper o silêncio administrativo do exercício da função delegada e fidedignamente exercida pelos registradores, apresenta-se também relevante para recolocação de uma imagem institucional saudável e compatível perante a opinião pública, **evidenciando o Sistema de Registro como sujeito ativo que é na proteção e defesa do meio ambiente**³²³. (Grifos nossos).

O sistema registral imobiliário, hoje, representa, observadas as peculiaridades de cada país, uma ferramenta segura e apta a servir de base sólida à proteção do ambiente.

Pelo exposto, pôde-se perceber que, hoje, as serventias registrais imobiliárias, no Brasil, possuem importantes funções de auxílio à justiça e ao Estado, visto que além de *fomentar a circulação de riquezas* por meio da transmissão da propriedade, tais serviços apresentam-se como peças fundamentais para o Estado, na *regulação e fiscalização de tributos*; na *reorganização dos espaços urbanos* – no que concerne aos procedimentos de regularização fundiária que necessariamente são orquestrados pelos Registros de Imóveis; na segurança jurídica das transações imobiliárias; no *fomento ao crédito* – diante da segurança jurídica da organização imobiliária; na *preservação ambiental* – a inscrição de condicionantes ambientais no Registro Imobiliário permite ampla fiscalização pelos órgãos oficiais, pela sociedade civil e pelo próprio serviço registral, o que garante maior proteção às áreas verdes, evitando a supressão tabular de áreas de reserva florestal, permanentes entre outros.

Todas essas garantias podem ser facilmente checadas, visto que o serviço registral imobiliário tem como princípios a publicidade, que envolve a transparência e a autenticidade das informações prestadas por esses serviços, isso sem contar com

³²³ SANTOS, Flauzilino Araújo dos. Registro de Imóveis e Meio Ambiente: uma reflexão intra-organizacional necessária. *Registro de Imóveis e Meio Ambiente*. Coordenadores: Sergio Jacomino, Marcelo Augusto Santana de Melo, Francisco de Asis Palacios Criado. São Paulo: Saraiva, 2010.

o princípio da segurança jurídica que norteia todos os trabalhos aí realizados, com vistas a garantir a necessária validade dos negócios jurídicos.

Sala das Sessões,

[...].

BRASÍLIA, [...].

7. 2 PROPOSTA LEGISLATIVA - PORTUGAL

PROJETO DE DECRETO-LEI N.º [...]

[...] ALTERAÇÃO AO DECRETO-LEI N.º 224/84, DE 06 DE JULHO
(CÓDIGO DO REGISTO PREDIAL)

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Os registos públicos têm, entre suas finalidades, a importante função de garantir a segurança jurídica, sendo que essa se caracteriza pela estabilização das relações sociais, garantidas pelos efeitos em relação às partes, em relação à terceiros e, em razão, da própria publicidade *erga omnes*.

A estabilidade e segurança jurídica das relações sociais deve ser a mais ampla possível, não se justificando, na atualidade, que questões do meio ambiente fiquem fora dessa esfera de observação por parte da sociedade.

A estruturação de um sistema de registo público que incorpore as informações ambientais faz-se necessário para que se possa garantir qualidade de vida à população, mediante o acesso à informação e da participação nas decisões ambientais.

Na Europa, diversas convenções e acordos foram celebrados com o fim de se buscar o acompanhamento das ações humanas sobre o meio ambiente, dentre eles pode-se destacar: 1) Convenção sobre a Poluição Atmosférica Transfronteiriça a

Longa Distância – CLRTAR³²⁴, 2) Convenção sobre Avaliação dos Impactes Ambientais num Contexto Transfronteiriço - Convenção de Espoo³²⁵, 3) Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente - Convenção de Aarhus³²⁶, 4) Convenção sobre os Efeitos Transfronteiriços de Acidentes Industriais - Convenção ETAI³²⁷.

³²⁴ CLRTAP

“Desde 1979, a Convenção sobre a Poluição Atmosférica Transfronteiriça a Longa Distância da UNECE (Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas) tem como objetivo o desenvolvimento de esforços, pelas Partes, para limitar e reduzir gradualmente a poluição do ar, incluindo a poluição atmosférica transfronteiriça de longo alcance. Nesse sentido, as Partes desenvolvem políticas e estratégias para combater as emissões de poluentes para o ar, através da troca de informação, investigação e monitorização. A Convenção foi complementada por oito protocolos que identificam medidas específicas a serem tomadas pelas Partes para reduzir as emissões de poluentes atmosféricos.” (AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE. *CLRTAP*. Disponível em: <http://www.apambiente.pt/_zdata/Políticas/Assuntos%20Internacionais/CLRTAP_UNECE_Im.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2015.)

³²⁵ **Convenção de Espoo**

“A Convenção sobre Avaliação dos Impactes Ambientais num Contexto Transfronteiriço - Convenção de Espoo foi aprovada em 1991 sob os auspícios Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas (UNECE) e estabelece as obrigações das Partes na avaliação do impacto ambiental de determinadas atividades numa fase inicial de planeamento. Estabelece também a obrigação geral dos Estados de notificação e consulta relativamente a todos os projetos que são suscetíveis de ter um impacto ambiental transfronteiriço significativo.” (AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE. *Convenção de Espoo*. Disponível em: <http://www.apambiente.pt/_zdata/Políticas/Assuntos%20Internacionais/Conveno%20de%20Espoo_Im.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2015.)

³²⁶ **Convenção de Aarhus e seu Protocolo sobre os PRTR**

“Informação é poder, e a informação ambiental nas mãos do público permite-lhe desempenhar um papel relevante na formação de um futuro sustentável. Por esta razão, o progresso no desenvolvimento sustentável está diretamente dependente do envolvimento da sociedade civil nos processos de tomada de decisão. O acesso efetivo à informação, a participação do público e o acesso à justiça são essenciais para uma governação transparente e responsável, para melhorar a qualidade das decisões e para reforçar a confiança do público nas instituições governamentais. A Convenção da UNECE sobre o Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente - Convenção de Aarhus e o seu Protocolo de Registo de Emissões e Transferências de Poluentes (PRTR) são os únicos instrumentos internacionais juridicamente vinculativos em matéria de democracia ambiental que colocam o princípio 10 da Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento na prática e estão abertos para adesão a nível global.” (AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE. *Convenção de Aarhus e seu Protocolo sobre os PRTR*. Disponível em: <http://www.apambiente.pt/_zdata/Políticas/Assuntos%20Internacionais/Conveno%20de%20Aarhus.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2015.)

³²⁷ **Convenção ETAI**

A Convenção sobre os Efeitos Transfronteiriços de Acidentes Industriais (ETAI), aprovada em março de 1992, sob os auspícios da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas (UNECE), entrou em vigor em abril de 2000 e foi concebida para proteger as pessoas e o ambiente contra acidentes industriais. A Convenção tem como objetivo prevenir a ocorrência de acidentes ou reduzir a sua frequência e gravidade e mitigar os seus efeitos, quando necessário. A Convenção promove também a cooperação ativa internacional entre os países, antes, durante e depois de um acidente industrial. (AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE. *Convenção ETAI*. Disponível em: <http://www.apambiente.pt/_zdata/Políticas/Assuntos%20Internacionais/Conveno%20ETAI_Im.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2015.)

Dentre as convenções citadas, destaca-se a Convenção de Aarhus, que dispõe sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão, e acesso à justiça, em matéria de ambiente, que reconhece que o maior acesso do público à informação sobre ambiente, contribui para uma maior sensibilização da população em relação às questões ambientais, para uma participação mais efetiva do público no processo de tomada de decisão e, finalmente, para um ambiente melhor (AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE, s/d) ³²⁸.

A Convenção da Comissão Econômica para a Europa das Nações Unidas (CEE/ONU) em relação a Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente, denominada de *Convenção de Aarhus* foi adotada em 25 de junho de 1998, na cidade dinamarquesa de Aarhus, durante a 4ª Conferência Ministerial "Ambiente para a Europa".

Referida convenção entrou em vigor em 30 de outubro de 2001, concluído o processo de ratificação por 16 países membros da CEE/ONU e pela União Europeia, conforme previsto no art.º 20º. Portugal assinou esta Convenção em 1998 e a sua ratificação ocorreu em 2003, através do Decreto do PR n.º 9/2003, aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 11/2003, de 25 de fevereiro (AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE, s/d) ³²⁹.

De acordo com o artigo 1º³³⁰, da Convenção de Aarhus, com o objetivo de contribuir para a proteção do direito de todos os indivíduos, e as gerações futuras de viver em um ambiente adequado à saúde e bem-estar, cada parte de Convenção garantirá: 1) direito de acesso à informação; 2) direito de participação do público na tomada de decisões; 3) direito de justiça no domínio do ambiente.

A Convenção de Aarhus é uma Convenção inovadora, ao estabelecer relações entre os direitos ambientais e os direitos humanos, assumindo que o desenvolvimento sustentável só poderá ser atingido com o envolvimento de todos os cidadãos e dando

³²⁸ AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE. *Assuntos Internacionais*. s/d. Disponível em: <<http://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=1173>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

³²⁹ AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE. *Assuntos Internacionais*. s/d. Disponível em: <<http://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=1173>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

³³⁰ Artigo 1º - Convenção de Aarhus

“Com o objectivo de contribuir para a protecção do direito de todos os indivíduos, das gerações presentes e futuras, a viver num ambiente propício à sua saúde e bem-estar, cada Parte **garantirá a concessão dos direitos de acesso à informação, à participação do público no processo de tomada de decisões e à justiça no domínio do ambiente**, em conformidade com o disposto na presente Convenção.”

relevo às interações que devem ser estabelecidas entre o público e as autoridades, nos mais diversos níveis, num contexto democrático.

Ela visa estabelecer um diálogo entre público e privado com o fim de fixar princípios de responsabilização, transparência e credibilidade que se aplicam aos indivíduos e às instituições (AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE, s/d) ³³¹.

Nos últimos anos, influenciados por convenções e acordo internacionais de proteção do meio ambiente, nota-se o surgimento de programas/protocolos voltados a dar publicidade de questões ambientais, dentre eles destaca-se o “*Pollutant Release and Transfer Register*” – PRTR, que em português significa “Registro de Emissões e Transferências de Poluentes”.

O *protocolo PRTR*^{332,333} foi adotado em 21 de maio de 2003, no âmbito da 5ª conferência ministerial “Ambiente para a Europa”, entre partes da Convenção de Aarhus. De acordo com a Agência Portuguesa do Ambiente (s/d),

O Regulamento PRTR estabelece assim a obrigatoriedade de comunicação e divulgação anual de dados ambientais provenientes de um conjunto alargado de atividades económicas com base nos seguintes critérios:

- Um dos poluentes declarados pelo estabelecimento exceder a quantidade indicada no anexo II do Regulamento PRTR, ou;
- O somatório de todos os resíduos perigosos transferidos para fora do estabelecimento exceder 2 toneladas/ano, ou;
- O somatório de todos os resíduos não perigosos transferidos para fora do estabelecimento exceder 2000 toneladas/ano.

A comunicação de dados é efetuada de modo a contribuir para a construção de uma plataforma informativa e dinâmica, de carácter anual, sobre emissões de poluentes e transferências de poluentes e resíduos provenientes de um conjunto alargado de atividades económicas, baseado no processo de recolha *bottom-up*³³⁴.

³³¹ AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE. *Assuntos Internacionais*. s/d. Disponível em: <<http://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=1173>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

³³² “A nível europeu, o Protocolo PRTR foi aprovado através da Decisão 2006/61/CE, de 2 de Dezembro de 2005 (Decisão PRTR), publicada em Jornal Oficial (JO CE L) em 04/02/2006 e a sua implementação é definida no Regulamento (CE) n.º 166/2006, de 18 de janeiro de 2006 (Regulamento PRTR), publicado em JOCE L n.º 33 de 04/02/2006.” (AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE. *PRTR - Registo de Emissões e Transferências de Poluentes*. Disponível em: <<http://www.apambiente.pt>>. Acesso em 25 jun. 2015.).

³³³ “Portugal é Parte do Protocolo, aprovado, para ratificação, pela Resolução da Assembleia da República n.º 87/2009 e pelo Decreto n.º 90/2009, ambos publicados no Diário da República, 1.ª série, n.º 179, de 15 de setembro de 2009, tendo depositado o seu instrumento de ratificação em 8 de outubro de 2009. O Protocolo entrou em vigor para Portugal em 6 de janeiro de 2010, conforme indicação no Aviso n.º 110/2009 de 28-10-2009.” (AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE. *Convenção de Aarhus e seu Protocolo sobre os PRTR*. Disponível em: <http://www.apambiente.pt/_zdata/Políticas/Assuntos%20Internacionais/Conveno%20de%20Aarhus.pdf>. Acesso em 25 jun. 2015.).

³³⁴ AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE. *Assuntos Internacionais*. s/d. Disponível em: <<http://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=1173>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

Como visto, a Convenção de Aarhus e o protocolo PRTR, mostram-se como importantes ferramentas normativas para a concretização do direito à informação e à participação popular na tomada de decisões ambientais, contudo, não são as únicos Acordos e tratativas relacionadas ao tema, como se verá adiante.

A União Europeia, por intermédio de seus acordos e directivas, tem buscado, ao longo dos tempos, estabelecer um elevado nível de proteção ambiental, a exemplo do que pode ser visto com a Convenção sobre a Poluição Atmosférica Transfronteiriça a Longa Distância – CLRTAR; a Convenção sobre Avaliação dos Impactes Ambientais num Contexto Transfronteiriço - Convenção de Espoo; a 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; a Convenção sobre os Efeitos Transfronteiriços de Acidentes Industriais - Convenção ETAI; a Directiva 2003/4/CE; o Regulamento (CE) n. 166/2006 - Protocolo PRTR; a Inspire Directiva; a Declaração de Maastricht e o Protocolo de Kiev. Todos esses diplomas estão voltados para a melhoria da qualidade de vida, por meio da valorização do aspecto ambiental.

Esse complexo de normas, voltados a fomentar a tutela do ambiente e a ampliação dos canais de informação e participação tem, na sua base, normativas que valorizam a ampliação da tutela do meio ambiente através da ampla informação das condicionantes ambientais.

Isso pôde ser visto por intermédio dos diversos diplomas normativos acima estudados, que, ao estabelecerem ferramentas que aumentam a tutela do ambiente, através da ampliação de canais de informação ambiental, apontam no sentido de valorizar mecanismos facilitadores e fomentadores da informação, como mecanismos de mudança e transformações socioambientais.

A doutrina europeia, em especial a espanhola, por meio de Vicente José Garcia Hinojal López³³⁵; Fernando P. Méndez González³³⁶; Luis Alfredo Suarez Arias³³⁷;

³³⁵ LÓPEZ, Vicente José Garcia-Hinojal. Publicidade registral das limitações ambientais que afetem imóveis concretos e determinados. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 57, p. 148-154, jul./dez. 2004.

³³⁶ GONZÁLEZ, Fernando P. Méndez de. O registro da propriedade imobiliária como meio de prevenção ambiental. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 57, p. 155-160, jul./dez. 2004.

³³⁷ ARIAS, Luis Alfredo Suárez. O registro da propriedade como meio de garantia das sanções no meio ambiente. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 57, p. 165-170, jul./dez. 2004.

Santiago Lafarga Morell³³⁸; Marta Valls Teixedor³³⁹ e Mercedes Torno Santoja, em diversos estudos, apontam a importância da utilização do sistema registral imobiliário como instrumento de proteção do ambiente e garantidor de relações comerciais imobiliárias mais seguras, principalmente em razão da publicidade registral, da fé pública registral e da concentração dos atos³⁴⁰.

Em Portugal, a doutrina especializada está atenta à relação entre meio ambiente e Registro Predial, com destaque à Madalena Teixeira.

Ao discutir a publicidade registral das limitações ambientais, Vicente José Garcia Hinojal López (2004) lembra que a publicidade formal conferida pelos Registros da Propriedade pode se dar por meio de nota informativa ou por meio da emissão de certidões que podem dar efetivas informações sobre infraestruturas de comunicações, mapas acústicos, contaminação dos solos, contaminação das águas de banho nas zonas costeiras, conforme a Diretriz comunitária relativa à qualidade das águas de banho, grau de contaminação das águas interiores, uso do território, desflorestamento.

Referido autor ressalta, ainda, a problemática ambiental, dizendo que

[...] se considerarmos que o impacto das questões ambientais está produzindo já, e muito mais em um futuro imediato, uma alteração do conceito e conteúdo tradicional do direito de propriedade, aprofundando até limites insuspeitados em sua função social, isso aumentando pela condição aparentemente irreversível da degradação do meio ambiente e da extinção dos recursos naturais, o que até épocas recentes eram considerados imperecíveis; assim como, imprimido limitações e controles ao mencionado direito que chegou a ser considerado pelos revolucionários franceses como “sagrado e inviolável” **é necessário que o registro da propriedade não se contente em ser um mero escritório que informe com publicidade – notícia, mas que deve outorgar uma publicidade efetiva; na qual poderia conseguir, entre outros pontos e dentro da demarcação territorial de cada registro.** [...] (LÓPEZ, 2004, p. 152)³⁴¹. (Grifos nossos).

Vicente José Garcia Hinojal López (2004, p. 153) arremata, lecionando que

³³⁸ MORELL, Santiago Lafarga. Registro da propriedade e meio ambiente. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 57, p. 183-192, jul./dez. 2004.

³³⁹ TEIXIDÓ, Marta Valls; SATONJA, Mercedes Torno. Meio ambiente e Registro de Imóveis. Título passível de inscrição. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 57, p. 193-202, jul./dez. 2004.

³⁴⁰ Grande parte dos países europeus têm por base o sistema do notariado latino, com semelhanças entre os sistemas de publicidade registral, que ora garante efeitos de presunção relativa (Portugal, Itália, França dentre outros), ora de presunção absoluta (Alemanha, principalmente), do conteúdo registral.

³⁴¹ LÓPEZ, Vicente José Garcia-Hinojal. Publicidade registral das limitações ambientais que afetem imóveis concretos e determinados. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 57, p. 148-154, jul./dez. 2004.

Uma vez que nos encontramos diante da apaixonante **possibilidade de influenciar as políticas ambientais comunitárias**, devemos conseguir que o registro, dada a sua implantação territorial, o registro por imóveis, sua **vinculação ao meio e utilizando as modernas tecnologias, possa reunir e aglutinar toda a informação sobre as diversas normativas ambientais que afetem o conjunto de seu distrito, para dar assim uma informação geral, o que se pode conseguir com as adequadas interconexões com prefeituras e centros cadastrais e além de uma informação concreta de atuações jurídicas ambientais que afetem a cada imóvel, tanto de maneira positiva como de maneira negativa**. Incluindo-se aqui, tudo que se refira às questões cartográficas e georreferencias, como complemento da informação jurídica e econômica fornecida pelo mencionado Registro, o que, além disso, permitiria um intercâmbio de informações entre os Registros e as prefeituras, por exemplo, nas mudanças de titularidade de imóveis como suas correspondentes altas e baixas nos escritórios cadastrais, de censo, fiscais etc³⁴². (Grifos nossos).

O sistema registral imobiliário em razão de sua consolidada rede de princípios registrários, que formam a estrutura do sistema, garante bases sólidas e confiáveis para a concentração da informação ambiental relacionada à propriedade imobiliária, essa concentração de informações, na prática, permite maior facilidade de acesso da população local³⁴³ ao conteúdo registral imobiliário, garantindo maior acesso e participação sobre as demandas ambientais de determinadas regiões, o que vem fortalecer as políticas de participação através de informações seguras.

Reforçando a tese da utilização do sistema registral na defesa do meio ambiente, Antonio Giner (2004, p. 171) lembra que

O registo da propriedade, como instituição criada pelo Estados para garantir a segurança jurídica nas transmissões de imóveis, é organizado mediante uma rede de cartórios. As características dos mesmos são basicamente. a) são cartórios públicos, em sua dupla acepção: dependem do governo e estão abertos ao público; b) estão organizados territorialmente, e com uma conexão importante com o território de sua circunscrição; c) possuem uma conexão direta com as diferentes administrações públicas; d) possuem uma certa conexão intereuropeia³⁴⁴; e) estão dotados de meios técnicos avançados; f) são operados por cidadãos de elevada qualificação jurídica.

³⁴² LÓPEZ, Vicente José Garcia-Hinojal. Publicidade registral das limitações ambientais que afetem imóveis concretos e determinados. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 57, p. 148-154, jul./dez. 2004.

³⁴³ “São cartórios próximos ao cidadão. Os cartórios registrais são locais acessíveis aos cidadãos, tanto pela estrutura territorial que já destacamos (encontram-se fisicamente próximos do lugar de residência de cada cidadão), quanto por ser caráter público. Os cidadãos conhecem os cartórios públicos e recorrem a eles sempre que participam do mercado imobiliário.” (GINER, 2004, p. 174).

³⁴⁴ “São cartórios com conexões intereuropeias. Existe há anos um relacionamento constante entre os cartórios registrais dos países da União Europeia. Através de congressos internacionais realizados anualmente pelo Cinder (Centro Internacional de Direito Registral), os registradores europeus, juntamente com registradores de outros países, estudam e debatem as legislações aplicáveis,

As características acima possibilitam que as administrações públicas venham utilizando esses cartórios para outras funções, além de suas funções principais, ou seja, tributárias, de proteção e informação aos consumidores, urbanísticas, penais etc³⁴⁵.

A atual realidade mostra que há significativa dificuldade da população em obter informações sobre o ambiente, mesmo diante das várias ferramentas previstas na legislação, tanto em nível nacional como internacional.

Diversos são os problemas apontados para essa dificuldade de acesso, dentre eles: a distância dos centros responsáveis pela informação ambiental, a divergência e multiplicidade de centros e departamentos competentes para emissão da informação ambiental, a própria ausência de informações ambientais nos diversos órgãos públicos, a inaptidão de alguns órgãos da Administração em relação à função de armazenar e distribuir a informação ambiental, dentre outros tantos problemas que acabam por inviabilizar a correta, pronta e segura informação sobre o meio ambiente.

Pode-se dizer que esses problemas poderiam ser minimizados por intermédio do uso do sistema público registral, como ferramenta de divulgação da informação ambiental relativa à propriedade imobiliária.

Cabe lembrar que não basta a simples disponibilização da informação ambiental em órgãos esparsos e desconexos da realidade local. A informação ambiental relacionada à propriedade imobiliária é melhor publicizada por meio da matrícula registral, ou seja, é em função da publicização do conteúdo da tábula registral imobiliária, que a população local de determinada região tem, de forma mais segura, rápida e acessível, o contato com o conteúdo ambiental, objeto de proteção.

Favorecer o ingresso da informação ambiental no Registro Imobiliário é garantir a possibilidade de publicidade *erga omnes*, permitindo que qualquer do povo possa, através da solicitação de certidões, acessar o conteúdo do Registro Imobiliário e, conseqüentemente, ter conhecimento das condicionantes ambientais envolvidas com determinado imóvel.

O registro, desse modo, surge como mecanismo de concentração da informação imobiliária apto a garantir a necessária segurança jurídica não só para o comércio imobiliário, mas, principalmente, para o ambiente, ao efetivamente atuar

propõem aperfeiçoamentos, a fim de cumprir melhor suas finalidades, e intercambiam suas respectivas experiências internas." (GINER, 2004, p. 174).

³⁴⁵ GINER, Antonio O Registro de Imóveis e a Informação Ambiental. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 57, p. 171-181, jul./dez. 2004.

como ferramenta de fiscalização das condicionantes ambientais inscritas na tábula registral.

Santiago Lafarga Morell (2004, p. 184), ao tratar da publicidade registral e o meio ambiente, ressalta que

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 esta seja simétrica, com o que se evitariam maiores despesas e se ofereceria maior segurança e proteção ao tráfico jurídico e ao meio ambiente³⁴⁶. (Grifos nossos).

Diante da possibilidade de ingresso no fólio real dessas condicionantes, implicações e limitações relacionadas ao ambiente, faz-se necessário responder quais seriam os títulos e documentos aptos ao ingresso na tábula registral, para que se garanta a higidez e segurança, características dos sistemas de registros públicos.

Sobre o tema, a doutrina internacional por meio de Marta Valls Teixidó e Mercedes Tormo Satonja (2004)³⁴⁷, apresenta interessante classificação agrupando em (03) três formas os modos de ingresso das informações ambientais no Registro Imobiliário, a saber: 1) titulação administrativa; 2) documentos particulares e, 3) títulos judiciais, todos analisados a seguir.

As *titulações administrativas* podem ser subdivididas em: a) *Certificação ou Resolução Administrativa*³⁴⁸ – documento oficial expedido pelo órgão responsável por

³⁴⁶ MORELL, Santiago Lafarga. Registro da propriedade e meio ambiente. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 57, p. 183-192, jul./dez. 2004.

³⁴⁷ TEIXIDÓ, Marta Valls; SATONJA, Mercedes Tormo. Meio ambiente e Registro de Imóveis. Título passível de inscrição. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 57, p. 193-202, jul./dez. 2004.

³⁴⁸ “*Certificação ou resolução administrativa* expedida pelo órgão competente para **estabelecer determinadas proibições absolutas de emissão, uso ou qualquer outra limitação, sobre uma zona determinada** (por exemplo, por encontrar-se encravada em zona de parque natural ou de proteção especial). O órgão competente em matéria da União Europeia será a Comissão encarregada da execução para o meio ambiente, a Direção-Geral XI, apesar de que existam direções especiais para agricultura, energia e transportes, e sem prejuízos das competências que os Estados-membros possam assumir diretamente.

O órgão da CEE ou estatal competente para iniciar o processo de delimitar e impor sobre uma zona restrições, limitações ou ônus determinados por razões ambientais deverá sujeitar-se a um procedimento que as legislações devem regular esmeradamente no qual deverão ser mencionados os titulares de todos os imóveis afetados, bem como os direitos reais que recaem sobre eles, comunicando-lhes as limitações ou proibições que sejam derivadas do procedimento que se segue e que serão obtida uma **resolução na qual deverá constar a descrição do imóvel ou imóveis afetados que se mencionou ao titular registral do domínio e demais direitos reais, e deverão conter-se de forma clara as limitações ou proibições que se imponham por razões ambientais no uso do imóvel. A própria resolução, ou se for o caso uma certificação dela relativa a um ou vários imóveis afetados, será o título passível de inscrição**. Far-se-á constar no registro por meio

impor à imóvel restrição, limitação ou algum ônus por razões ambientais; b) *Resolução administrativa a modo de “concessão” ou autorização*³⁴⁹ – documento oficial expedido pelo órgão competente de cada país atribuindo um direito ou faculdade de extração ou exploração limitada de determinado bem ambiental; c) *Licenças expedidas pela Administração*³⁵⁰ – o órgão responsável pela emissão de licenças pode exigir o cumprimento de determinadas condicionantes ambientais que devem ingressar na matrícula como forma de dar publicidade destas condicionantes; d) *Documento administrativo outorgante de uma subvenção para determinada atividade*³⁵¹ –

de uma inscrição e constituirá um encargo sobre o imóvel.” (TEIXIDÓ; SATONJA, 2004, p. 194-195). (Grifos nossos).

³⁴⁹ “*Resolução administrativa a modo de ‘concessão’ ou autorização* caso afetem o domínio convencional das águas ou de terrenos estatais, ou a atmosfera e na qual a Administração **deve velar pelo cumprimento das condições da concessão, impondo multas e sanções e estabelecendo a obrigação de ressarcimento de danos.**

O procedimento será iniciado a pedido do interessado e na concessão ou autorização **será dada autorização ou concedido ao titular de um determinado imóvel o direito de emitir ou lançar na atmosfera ou no meio ambiente em geral determinadas quantias de produtos, ruídos, etc, que ultrapassem o umbral racional ou sustentável que é considerado permitido para todos em geral. O direito ou os poderes concedidos serão necessariamente ligados ao imóvel**, de forma que apesar de que possa ser um direito independente ou transmissível, **sempre recairá sobre um imóvel concreto** (por exemplo, por sua situação em um polígono industrial) e derivará dele como faculdade do domínio.

Tratar-se-á de um título administrativo expedido pela autoridade competente conforme a legislação de cada país na qual se fará constar a descrição do imóvel e os direitos que são concedidos, se for uma concessão se fará constar no registro a título de inscrição e serão refletidas todas as condições impostas na resolução administrativa. Se for uma autorização se fará constar por nota marginal do imóvel. Não terá a categorização de ônus, mas de direito agregado ou faculdade que pode desmembrar-se do domínio e que pode ter uma vida independente do imóvel.” (TEIXIDÓ; SATONJA, 2004, p. 195). (Grifos nossos).

³⁵⁰ “*Licenças expedidas pela Administração*, a pedido do titular, para realizar aqueles atos que a legislação dos Estados queira submeter à obtenção de licença, por exemplo construção de fábricas, granjas, plantações, corte de árvores, construções de estradas, etc. Em todas elas, podem ser estabelecidas determinadas condições que a atuação autorizada deve cumprir com relação ao meio ambiente e com relação ao imóvel afetado. Aas mencionadas condições, na maior parte das vezes, serão impostas como resultado do estudo de impacto ambiental que previamente à concessão da licença é obrigatório realizar. Neste caso, **o órgão encarregado de avaliar o impacto ambiental pode exigir que como requisito prévio à concessão da licença façam-se constar no registro determinadas condições ineludíveis para a concessão ou exigir que sejam incorporadas às condições ou obrigações impostas no corpo da licença. Seriam admitidas à inscrição tanto a licença propriamente dita como a resolução do órgão encarregado de avaliar o impacto ambiental que exige a constância como requisito prévio.** A descrição do imóvel e a enumeração detalhada das limitações ou obrigações impostas ao titular e que afetem diretamente ao imóvel são requisitos ineludíveis do título. Serão lavradas por nota marginal em virtude do documento administrativo expedido por delegação do órgão da comunidade ou pelo organismo do Estado competente.”. (TEIXIDÓ; SATONJA, 2004, p. 196). (Grifos nossos).

³⁵¹ “Documento administrativo outorgante de uma subvenção para determinada atividade que ao mesmo tempo imponha obrigação ao dono do imóvel com relação às atividades que podem ou não ser realizadas em um imóvel e que portanto podem configurar-se como limitações do domínio. Por exemplo, as ajudas às indústrias antigas para a sua renovação ambiental podem consistir em subvenções a fundo perdido, isenções fiscais ou condições em empréstimos qualificados. **Far-se-ia constar em nota marginal e representaria um ônus para o imóvel de tal modo que qualquer adquirente posterior do imóvel saberia que ele se encontra afetado ao cumprimento das**

documento oficial que imponha um dever de melhoria das instalações e atividades desenvolvidas em determinada propriedade por intermédio de subvenções a fundo perdido e ao mesmo tempo impõe ao proprietário do imóvel obrigação em relação às atividades que podem ou não ser desenvolvidas em determinado imóvel, configurando também uma limitação de domínio; e) *obrigatoriedade na contratação de seguros* – com o fim de se permitir a responsabilização civil de determinadas atividades, interessante medida seria a obrigatoriedade da contratação de seguros ambientais e sua subsequente inscrição no fólio real, antes da concessão de alguma licença, autorização ou subvenção etc.; f) *Certificação administrativa de desapropriação*³⁵² – devem ser mencionadas as causas das desapropriações, em especial a desapropriação derivada do meio ambiente; g) *em caso de infração, constar as sanções ou multas* – por intermédio de averbação na matrícula ou pela publicação da medida de garantia constituída para assegurar o seu cumprimento, visa dar ampla publicidade de que determinado imóvel foi objeto de ação judicial e que possui alguma restrição ou sanção para correção de um dano ambiental; h) *constar a declaração de solo contaminado* – por averbação na matrícula do imóvel afetado em virtude de certificação administrativa que o declare, dando ampla publicidade para futuros adquirentes das condições relativas ao comprometimento do solo; i) *procedimento de verificação do cumprimento de medidas mitigadora ambientais impostas pela Administração* – para as hipóteses de verificação do cumprimento de imposições

obrigações que lhe foram impostas ao obter a subvenção ou benefício de tal forma que o seu descumprimento poderia dar lugar à perda das subvenções ou benefícios e ao direito à Administração a restituir-se dos valores entregues ou a reposição do imóvel à sua situação anterior com ônus ao mesmo imóvel.” (TEIXIDÓ; SATONJA, 2004, p. 196). (Grifos nossos).

³⁵² “Em caso de desapropriação, será feita a inscrição em virtude da *certificação administrativa de desapropriação* na qual constem devidamente explicados os trâmites dos procedimentos seguidos que não devem ser diferentes dos atualmente regulados nas legislações de cada Estado. Unicamente deverá acrescentar e essas legislações uma ‘causa de desapropriação’ a mais que é a derivada do meio ambiente e que pode ser fundamentada em duas razões:

- i) Com sanção, expropriando o imóvel infrator das medidas ambientais, em procedimentos instalado contra o titular registral dos imóveis e se for o caso com a correspondente indenização;
- ii) a desapropriação cabe ser entendida também nos casos em que, por utilidade pública, as autoridades decretarem como necessária a desapropriação de determinadas zonas, solos (terreno físico ou de direito a emissões ou despejos sobre ele), ou zonas da atmosfera que querem excluir de todo o fluído ou despejos para estabelecer uma especial proteção. Nesses casos, será regulado um procedimento no qual deverá ser mencionado necessariamente o titular do imóvel objeto da desapropriação e, se for uma desapropriação de direitos de emissão, além de seu titular, o titular do imóvel sobre o qual recaem diretamente, se for outro imóvel, bem como os confrontantes aos quais de maneira indireta pode afetar. A legislação deverá estabelecer os casos em que caberá o pagamento de um preço justo. Como resultado desse processo será expedida uma certificação pela Administração atuante na qual serão descritas as circunstâncias essenciais do procedimento, [...]” (TEIXIDÓ; SATONJA, 2004, p. 196-197).

ambientais por Órgãos da CEE, para alguma autorização, permissão, subvenção – o início da averiguação deve ingressar na matrícula para noticiar que a propriedade está sendo fiscalizada no cumprimento das exigências anteriormente fixada, tal anotação preventiva deve ser regulada com prazo de caducidade, que na Espanha é de quatro anos. (TEIXIDÓ; SATONJA, 2004)³⁵³.

Os *documentos particulares* são numerosos, ou seja, os atos que os particulares podem fazer constar em um documento autêntico relacionado com o meio ambiente. Marta Valls Teixidó e Mercedes Tormo Satonja (2004, p. 198) lembram que

Tem neste campo grande importância a qualificação que desses documentos façam os registradores para ajustar o seu conteúdo ao espírito do direito ambiental nas hipóteses ainda não reguladas. Caberá ao direito ambiental o controle e posterior definição das novas figuras que venham aparecendo, bem como o estabelecimento do que pode ser objeto do tráfico jurídico lícito, pois não cabe dúvida que os poderes dominiais, que eram considerados até hoje integrantes inseparáveis do domínio, podem começar a ser desmembrados e será necessário determinar quais deles podem efetivamente ser objeto independente de tráfico.

Assim, as autoras destacam que podem ser citados como exemplos de documentos particulares que trazem implicações ambientais: a) documento cujo proprietário apresenta uma *renúncia a determinados direitos* (renúncia de determinadas emissões em benefício de outros – semelhante à servidão); b) documentos que tem por objeto cessão do direito de créditos de emissão de poluentes, nos casos de indústria que utilizando novas tecnologias conseguem reduzir a emissão de poluentes e, permitem com isso, a ampliação do parque industrial, através da instalação de novas indústrias; c) documentos com aproveitamento de cotas não dispostas (como as transferências de aproveitamentos urbanísticos).

Marta Valls Teixidó e Mercedes Tormo Satonja (2004) apresentam o último modo de ingresso das informações ou condicionantes ambientais no Registro Imobiliário, sendo esses os *títulos judiciais* que, em regra, ingressariam no fôlio real por meio de uma decisão judicial transitada em julgado, proferida em procedimento instaurado contra o titular do imóvel, sobre o qual se devem fazer constar as proibições, limitações ou sanções de natureza real.

³⁵³ TEIXIDÓ, Marta Valls; SATONJA, Mercedes Tormo. Meio ambiente e Registro de Imóveis. Título passível de inscrição. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 57, p. 193-202, jul./dez. 2004.

A classificação acima analisada mostra a possibilidade de importantes formas de ingresso nos serviços registrais de documentos e títulos variados, que podem permitir em razão da ampla publicidade registral, o conhecimento de terceiros sobre as informações e condicionantes da propriedade imobiliária.

Esse conhecimento prévio garantirá *ganhos ambientais*, pois serão diagnosticados os riscos inerentes à determinada atividade e sua área de impacto, permitindo que a Administração e a sociedade possam organizar meios de fiscalizar a propriedade.

Por outro lado, serão auferidos, também, *ganhos econômicos*³⁵⁴, pois o processo, ao dar maior segurança jurídica, acaba por fomentar o comércio imobiliário permitindo o ajuste mais competitivo de preços.

Assim, o ingresso desses e de outros títulos nos serviços imobiliários vem agregar valores não só ambientais, mas também econômicos e, porque não dizer, *ganhos sociais*, uma vez que a propriedade passa a cumprir, de forma mais coordenada, sua função social.

Cabe ressaltar que a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia consagra, no art. 37³⁵⁵, a proteção do ambiente que deve ser realizada atendendo à necessidade de se estabelecer um elevado nível de proteção do ambiente, com políticas voltadas a sua constante melhoria. Tal fato vem, por si só, justificar a aplicabilidade do princípio da obrigação do progresso, em matéria do ambiente ou, como denomina Alexandra Aragão (2010), princípio do progresso ecológico,

³⁵⁴ “Para evitar assimetrias por direitos ocultos – e, também, em alguma medida, para facilitar a atuação judicial *ex post* – a quase totalidade dos direitos modernos dispõe de algum tipo de intervenção pública *ex ante*, que reduz na maior medida possível as despesas de informação ou incerteza na contratação imobiliária.

Pois bem, os sistemas registrais – imobiliários e societários – têm como finalidade essencial diminuir a incerteza jurídica no seu âmbito de competência próprio, incluindo, conseqüentemente, as despesas de informação jurídica no mencionado setor.

A diminuição da incerteza equivale a aumento de segurança, o que não somente serve para facilitar o intercâmbio, mas também – e convém destacar este aspecto – para utilizar esses bens como garantia para o cumprimento de outros contratos, singularmente de crédito.” (GONZÁLEZ, Fernando P. Méndez de. O registro da propriedade imobiliária como meio de prevenção ambiental. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 57, p. 155-160, jul./dez. 2004, p. 156.).

³⁵⁵ **Artigo 37° - CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA**
Proteção do ambiente

“Todas as políticas da União devem integrar um **elevado nível de proteção do ambiente e a melhoria da sua qualidade**, e assegurar-los de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável.” (UNIÃO EUROPEIA. CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA. 2012. *Jornal Oficial* C 326/391, 25 outubro de 2012. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=PT>>. Acesso em: 20 jun. 2015.) (Grifos nossos).

entendido na seara legislativa secundária como aquele que visa à não estagnação legislativa. Dessa forma, está diretamente relacionado ao dever de rever a legislação existente em matéria de ambiente, quando qualquer condição política, social, ideológica, econômica, tecnológica, científica, ou outra, possa reduzir ou levar ao desaparecimento de qualquer proteção anteriormente estabelecida³⁵⁶.

Assim, percebe-se que todo esse conjunto de normas e acordos da União Europeia, ao apontar o dever amplo de informação das condicionantes ambientais, fazem-no, em termos de metadados, ou seja, grande parte desses diplomas estipulam a necessidade de adoção de instrumentos de informação ambiental, como a criação de cadastros, relatórios, pareceres, dentre outros, para a divulgação de dados agrupados sobre a qualidade ambiental de determinada macrorregião. Isso garante o conhecimento do aspecto ambiental de grandes áreas, não sendo tais informações individualizadas sob o ponto de vista das múltiplas propriedades que compõem determinado espaço, mesmo porque essa realidade ambiental individualizada de cada propriedade somente poderia ser compreendida através da conjugação de informações imobiliárias contidas nos Registros Prediais.

Nesse sentido, merece destaque a perfeita conjugação entre tais dispositivos normativos que, ao pugnar pela ampla informação de metadados, de modo análogo, valoriza e fomenta outras formas e ferramentas aptas a promover a divulgação ampla

³⁵⁶ Alexandra Aragão (2010), ao discorrer sobre três tipos de condições que devem levar à revisão legislativa, optou por analisar as condições econômicas, tecnológicas e científicas que, em razão da propriedade com que foram discutidas, merecem ser destacada abaixo. Veja:

"[...] A ponderação de **circunstancias económicas** condiciona inegavelmente a proteção ambiental: logo, **uma qualquer melhoria sensível no campo económico ambiental vai favorecer proporcionalmente o campo da proteção ambiental**. É o caso dos apoios financeiros criados especialmente com vista à proteção ambiental, como acontece, na União Europeia, com alguns **fundos de apoio como o ENVIREG, o ALTNER, o LIFE ou o Fundo de Coesão**, mas é também o caso de qualquer melhoria económica (resultante, por exemplo, de uma conjuntura económica mais favorável). Ambos os casos fazem incorrer os **Estados no dever de revisão da legislação com vistas à proteção ambiental acrescida**.

Sendo a **tecnologia** uma **condição importante da proteção ambiental**, o progresso tecnológico tona imperativo, pela cláusula da **Melhor Técnica Disponível (MTD)**, um acréscimo qualitativo da proteção ambiental, sendo que o progresso tecnológico possibilite essa proteção acrescida. [...].

[...] Com a emergência do princípio da precaução, há cerca de vinte anos, a ciência deixou de desempenhar, na política ambiental, um papel tão determinante na fundamentação da proteção ambiental, como até aí desempenhara. Porém, a existência de provas **científicas do dano ecológico** continua a ser o critério que permite *passar da adoção voluntária de medidas de precaução de danos prováveis e calculáveis por estimativas para a adoção imperativa de medidas de prevenção de danos ambientais certos e determináveis por avaliação*. [...]. (ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. Direito Constitucional do Ambiente da União Europeia. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. Organizadores: José Joaquim Gomes Canotilho e José Rubens Morato Leite. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 60-61.). (Grifos nossos).

e segura da informação ambiental de relevância imobiliária. Aqui não há como negar o primordial papel das conservatórias de Registro Predial.

Por outro lado, se há factibilidade teórica, acadêmica e normativa *lato sensu*, deve-se reconhecer que há, também, dificuldades operacionais do ponto de vista normativo interno, pois não há, expressamente, dispositivos no Ordenamento português, e, especificamente, no Código de Registo Predial, que admita o registo dessas condicionantes, implicações e limitações ambientais de forma expressa, o que reclama a devida adequação da norma portuguesa para que se estabeleça diálogos transversais entre os setores do meio ambiente, dos registos e do ordenamento do território.

Cabe destacar que, no Direito Europeu, a importância da Diretiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 28 de janeiro de 2003, relativa ao acesso do público às informações do meio ambiente e da Diretiva 2003/35/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece medidas para a participação do público em planos e programas do meio ambiente dentre outras, levaram à promulgação, na Espanha, do Real Decreto n.º 9/2005, de 14 de janeiro, que trata das atividades potencialmente poluidoras do solo e, em seu artigo 8º, que estabelece a competência do Registro Imobiliário como responsável pela publicidade registral dos solos contaminados.

Semelhantemente ao que ocorre no Brasil, referido tema também é bastante discutido pela doutrina espanhola, que vê a necessidade do uso do sistema registral, na proteção do ambiente. Por outro lado, notam-se poucos avanços na doutrina e legislação portuguesas, que se mostram silentes quando o tema envolve averbações ambientais.

Por fim, ressalta-se que a informação ambiental concentrada no Registro Predial facilitará a busca das diversas condicionantes, implicações e limitações relacionadas ao ambiente, que causam reflexos na propriedade imobiliária, ou seja, a informação ambiental relacionada à propriedade imobiliária é melhor publicizada por intermédio da matrícula registral. Não há como negar a vocação do Registro Predial como “vitrine” da propriedade imobiliária. É mediante a publicização do conteúdo constante da matrícula imobiliária, que a população local de determinada região passa a ter a possibilidade de acessar, de forma segura e rápida, o conteúdo ambiental contido no Registro Predial.

O registro/averbação, desse modo, surge como mecanismo de concentração da informação imobiliária, de relevância ambiental, sendo importante ferramenta de proteção do ambiente.

Por todo o exposto, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, os Deputados abaixo assinados, do Grupo Parlamentar do [...], apresentam o seguinte projeto de Decreto-Lei:

Artigo 1º

Alteração ao Decreto-Lei n.º 224/84, de 06 DE JULHO

Acrescenta o artigo 3º-A, ao Decreto-Lei n.º 224/84, com a seguinte redacção:

Artigo 3º-A

Art. 3º-A. No Registro de Predial serão registados, pelos responsáveis legais das áreas, no prazo de 05 dias, ainda, as condicionantes, implicações e limitações ambientais que afetem a propriedade imobiliária, nomeadamente, as relacionadas aos seguintes actos e factos:

1 – que desonerem sob o ponto de vista ambiental ou urbanístico imóvel específico e determinado, nomeadamente: a) as autorizações para construir; b) as autorizações para plantar; c) as autorizações para explorar atividade; e) as concessões, permissões ou autorizações de uso de áreas públicas contíguas;

2 – que estabeleçam uma limitação ou restrição sob o ponto de vista ambiental ou urbanístico para a propriedade imobiliária, nomeadamente: a) limitação ou restrição ao direito de construir; b) a obrigação de não desmatar; c) a obrigação de abster-se de lançar resíduos em determinado curso de água; d) a obrigação de abster-se de lançar fumaça ou fuligem; e) a obrigação de abster-se de desenvolver determinada atividade na região; f) a informação acerca das restrições ao parcelamento do solo, da impermeabilização do solo, da padronização e uniformização das construções, das restrições relacionadas aos imóveis integrantes do património cultural; g) a informação a respeito das limitações administrativas provisórias; todos estes atos ou fatos devem ser averbados pelos responsáveis legais, após a expedição dos atos administrativos ou da notificação dos órgãos de fiscalização e classificação competentes;

- 3 – que formalizem o tombamento provisório e definitivo de bem imóvel;
- 4 – que indiquem a reconversão urbanística;
- 5 – que instituem a servidão ambiental;
- 6 – que promovam a expropriação por descumprimento da função socioambiental da propriedade;
- 7 – que demonstrem a existência e o estado de conservação de paisagens e monumentos ordinários e extraordinários, resguardando assim o direito de acesso ao conteúdo natural, arquitetônico, urbanístico, cultural e artístico; após a expedição de laudos técnicos dos órgãos de fiscalização e classificação competentes;
- 8 – que demonstrem a autorização ou permissão para o desenvolvimento de atividade de extração de pedras preciosas, água, petróleo ou outra extração mineral, consignando todas as condicionantes relacionadas ao objeto da liberalidade;
- 9 – que atestem a contaminação do solo; da água e do ar; após a notificação dos órgãos de fiscalização e classificação competentes;
- 10 – que apontem a existência de depósito de substâncias perigosas, com seus respectivos laudos e avaliações das autoridades competentes;
- 11 – que atestem a aprovação do Licenciamento Ambiental de atividades potencialmente poluidoras ou degradadoras do ambiente; bem como o ingresso de Estudos de Impacto Ambiental, Relatório de Impacto Ambiental, Relatório de Impacto de Vizinhança e Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental relativos as atividades instaladas na propriedade;
- 12 – que demonstrem a existência de unidades de conservação, reservas, florestas e demais áreas protegidas, em especial a REDE NATURA 2000;
- 13 – que declarem a posse;
- 14 – que demonstrem a restauração de *habitats*;
- 15 – que apontem os instrumentos de mercados voltados a fomentar ações de proteção do ambiente;
- 16 – que apontem as ações judiciais relacionadas ao meio ambiente e a propriedade imobiliária pendentes de decisão final.

Lisboa, [...].

Os Deputados do [...]

CAPÍTULO 8

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa, ao analisar o papel do sistema registral público imobiliário, como ferramenta de proteção do ambiente, buscou, acima de tudo, verificar se, efetivamente, em termos ambientais, o Registro Imobiliário pode atuar como mecanismo de proteção ambiental.

A título de breve recordação, sem, contudo, trazer à baila a repetição exaustiva de temas anteriormente tratados, cabe lembrar que foram analisados pelo menos três pilares que formam a base de sustentação para as averbações ambientais, compondo seus fundamentos, quais sejam: o estrutural, o normativo (interno) e o jurídico (externo).

Por meio da análise de cada um desses fundamentos, pôde-se notar que há diferenças e similitudes entre o ordenamento jurídico brasileiro e português, embora ambos tenham uma matriz comum que se justifica tanto pelo processo de colonização do Brasil, bem como pela proximidade cultural estabelecida entre os dois países, cujas influência mútua – constitucional, legislativa e da ciência jurídica – continuou até os atuais dias ³⁵⁷.

Em termos organizacionais, pôde-se notar que, no Brasil, em razão das peculiaridades territoriais e, também, em razão do modelo adotado, que prioriza a delegação dos serviços a particulares, devidamente aprovados em concursos públicos de provas e títulos, que o setor vem conquistando avanços significativos em termos de organização, estrutura e aprimoramento profissional, o que vem

³⁵⁷ A respeito dessas interinfluências entre os países lusófonos, Alexandra Aragão, Cláudio Ramos Monteiro, Fernanda Paula Oliveira, José Eduardo Dias, José Rubens Morato Leite, Larissa Verri Boratti e Márcia Meiko Morikawa (2014, p. 113) afirmam que “[...] A história, a cultura, as visões do mundo e claro, a língua, aproximam-nos. A mútua interinfluência legislativa reforça esta convicção.”.

contribuindo sobremaneira para o fortalecimento do sistema registral como segmento confiável e de credibilidade³⁵⁸ perante a população.

Tais avanços mostram um sistema registral voltado a garantir a autenticidade, a segurança e a eficácia dos atos jurídicos, características que norteiam a atividade registral. Ademais, ainda em termos organizacionais, o sistema registral no Brasil está amplamente distribuído em todo o território nacional, o que garante a proximidade com o cidadão, sendo certo de que esta é a estrutura de Estado mais próxima da população. A isso, somam-se os esforços recentes para o fortalecimento de um sistema eletrônico em todo o país, que garantirá maior facilidade ao usuário.

Em Portugal, por outro lado, esse serviço público é prestado diretamente pelo Estado, que tem sua organização a partir do Instituto dos Registos e do Notariado – IRN, IP –. Com uma estrutura que permite o registro eletrônico em todo o país, o que facilita o acesso à informação em relação à propriedade imobiliária.

No tocante ao fundamento normativo, a pesquisa ampliou seu aspecto de análise para estudar normas (regras e princípios), bem como a jurisprudência e doutrina relativas ao tema. Assim, constatou-se que, no Brasil, há precedente legislativo, principiológico, jurisprudencial e doutrinário que aponte no sentido da necessidade de se incorporar o sistema registral público imobiliário como integrante do sistema de publicidade das questões ambientais ligadas à propriedade imobiliária.

Nesse sentido, destacam-se: 1) os artigos 167, II; e 246 da Lei de Registros Públicos; 2) a Lei n.º 13097/2015, Lei traz em seu artigo 54, uma série de hipóteses que necessitam de ingresso no Registro Imobiliário para ter eficácia perante terceiros, apresentando em seu inciso III, variantes de cujo ambiental; 3) a Resolução n.º 420/2009 do CONAMA que obriga a averbação do solo contaminado, em seu artigo 37, VI; 4) a Lei Paulista n.º 13577/2009, que dispõe sobre diretrizes e procedimentos

³⁵⁸ Pesquisa realizada aponta que o sistema registral público é um dos setores mais confiáveis no Brasil. **“Cartórios são instituições mais confiáveis do Brasil, aponta Datafolha.** Pesquisa do Instituto Datafolha aponta que os cartórios são as instituições mais confiáveis do país, incluindo os setores público e privado. O levantamento, realizado em cinco capitais brasileiras, conferiu aos cartórios o melhor índice de satisfação dos clientes, na comparação com outros órgãos ou empresas. Os dados foram divulgados nesta terça-feira (22) pelo jornal Correio Braziliense. Na avaliação de confiança das instituições públicas, os cartórios atingiram a média de 7,6 – em um ranking que conferiu notas de 0 a 10–, ficando à frente, por exemplo, dos Correios. Já na avaliação sobre os serviços públicos, 77% dos entrevistados consideraram os cartórios ‘ótimos’ ou ‘bons’. A mesma pesquisa apontou que 74% dos usuários são contra mudanças no atual sistema.”. (MARQUES, Humberto. Cartórios são instituições mais confiáveis do Brasil, aponta Datafolha. *O Estado on line*. 22 mar. 2016. Disponível em: <<http://www.oestadoonline.com.br/2016/03/cartorios-sao-as-instituicoes-mais-confiaveis-do-brasil-aponta-pesquisa-datafolha/>>. Acesso em: 02 set. 2016.).

para a proteção da qualidade do solo e gerenciamento de áreas contaminadas, que prevê no seu artigo 24, III, a obrigatoriedade de averbação do solo contaminado.

Adiciona-se a isso, a sólida base principiológica registral e ambiental brasileira, com destaque para o Princípio da Publicidade Registral, o Princípio da Taxatividade ou Tipicidade, o Princípio da Concentração, o Princípio da Informação Ambiental ou Publicidade Ambiental, o Princípio da Função Socioambiental da Propriedade e o Princípio do Nível Elevado de Proteção Ecológica – NEPE, emprestado do Direito Europeu.

O aparato jurisprudencial ganha relevo com a vanguarda da jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo que, por intermédio de sua Corregedoria que apontou desde abril de 2006, a necessidade de averbação de informações sobre a contaminação do solo, garantindo, assim, ampla publicidade das informações ambientais através da matrícula do Registro Imobiliário. A isso, somam-se as decisões do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, que impõe a necessidade de averbação de florestas.

Por outro lado, tem-se também ampla posição doutrinária a indicar a necessidade de integração do Registro Imobiliário como ferramenta de proteção do ambiente, em especial: Marcelo Augusto Santana de Melo, José Renato Nalini, Luciano Passareli, Flauzino Araújo dos Santos dentre outros.

Ainda em relação ao fundamento normativo, mas agora em relação ao ordenamento português, o que se constatou foi a ausência expressa de positivação do princípio da concentração, de modo a viabilizar o ingresso destas condicionantes, implicações e limitações ambientais ligadas à propriedade no Registro Predial.

Contudo, verificou-se que, de certo modo, o princípio da obrigatoriedade de registro, que foi positivado apenas com a reforma de 2008, inscrito nos artigos 8.º - A a 8.º - D do Código de Registro Predial, guarda grandes semelhanças com a concentração, ao indicar uma série de atos que devem ser objeto de registros.

Além do Decreto-Lei n.º 224/2007, que, de certo modo, em seu artigo 2º “b”, apresenta indícios do princípio da concentração de informações, o que pode ser levado para o Registro Predial.

Ainda em relação aos fundamentos normativos que podem inferir a viabilidade das averbações ambientais no Direito português destacam-se a Diretiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 28 de janeiro de 2003, relativa ao acesso

do público às informações do meio ambiente, e a Diretiva 2003/35/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece medidas para a participação do público em planos e programas do meio ambiente, dentre outras que levaram à promulgação na Espanha do Real Decreto n.º 9/2005, de 14 de janeiro, que trata das atividades potencialmente poluidoras do solo e, em seu artigo 8º, estabelece a competência do Registro Imobiliário como responsável pela publicidade registral dos solos contaminados, semelhantemente ao Brasil. Referido tema também é bastante discutido pela doutrina espanhola que vê a necessidade do uso do sistema registral na proteção do ambiente.

De uma forma geral, o fundamento normativo, embora mais robusto no Brasil que em Portugal, apresenta nos dois ordenamentos jurídicos pontos fracos que merecem um olhar atento por parte do legislativo desses dois países, de modo a ampliar a discussão com vistas a facilitar a edição de norma legislativa que passe a permitir, objetivamente, o ingresso no Registro Imobiliário e Predial de condicionantes, implicações e limitações ambientais ligadas à propriedade, como meio de aumentar a segurança jurídica das transações imobiliárias e potencializar a proteção do ambiente.

Nesse tópico, aponta-se a necessidade de regulamentação normativo-jurídica para o setor, com a possível implementação de uma política jurídica que determine a obrigatoriedade de ingresso no Registro Imobiliário ou Predial de todas as condicionantes, implicações e limitações ambientais ligadas à propriedade imobiliária, como forma de garantir a concentração das informações acerca do imóvel na matrícula e permitir a rápida, fácil e segura disponibilização da informação ambiental para todos os interessados.

Vale ressaltar que o ingresso das averbações ambientais no fôlio real não tem implicação sobre o direito de propriedade, ou em outros termos, tais registros/averbações não têm o condão de alterar o direito de propriedade, não se justificando a relutância ou postura que vise impedir a ampliação da publicidade registral.

As averbações ambientais apenas e tão somente publicitam, na matrícula, o histórico ambiental da propriedade, concentrando as informações ambientais de relevância para o imóvel, garantindo, assim, o fácil acesso da população à realidade ambiental que envolve a propriedade imobiliária, mesmo porque, na maioria das

vezes, a publicidade registral, nesses casos, atua de modo a apenas reforçar a limitação antes imposta por Lei ou outro ato administrativo já existente.

Em relação ao último fundamento a justificar as averbações ambientais, nos dois ordenamentos estudados, destacam-se: a prevalência do caráter transindividual do ambiente, a supremacia do interesse público e a dimensão ambiental da dignidade da pessoa humana, todos esses voltados a garantir a maior proteção do ambiente em função da ampliação dos canais de publicidade ambiental, por meio da integração do sistema registral público imobiliário como ferramenta de defesa do ambiente.

Ultrapassada essa fase que visou mostrar o tripé de sustentação das averbações ambientais, passa-se à análise objetiva de alguns pontos que nortearam o estudo.

O primeiro deles revela a ausência de transversalidade, integração e diálogo entre as políticas públicas e setoriais ambientais e registrais, tanto no Brasil quanto em Portugal. Não se vislumbrou, no decorrer da pesquisa, a integração do Registro Imobiliário ou Predial, como ferramenta de defesa do ambiente. Nos dois países, salvo os casos pontuais apresentados, nota-se que há grande ausência de integração dos sistemas de informação ambiental, com o Registro Imobiliário e Predial, em flagrante subutilização do sistema público registral, que poderia ser uma importante ferramenta na proteção do ambiente.

No Brasil, não se nota a integração dos Registros Imobiliários às ferramentas de informações ambientais do SINIMA – Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente; do mesmo modo, nota-se essa ausência de diálogo em Portugal, em relação aos envolvidos com a informação ambiental e territorial e os Registros Prediais.

Importante frisar que, na atualidade, o Registro Imobiliário mostra-se como forte parceiro do Estado, um verdadeiro *longa manus* do Poder Público na tarefa de fiscalização tributária, controle dos espaços urbanos, alimentador de cadastros públicos, dentre tantas outras tarefas que podem ser direcionadas a tais serviços, com destaque às relacionadas ao aspecto ambiental que envolve a propriedade imobiliária, uma vez que não há melhor “espelho” ou “retrato” da propriedade imobiliária do que as informações concentradas na tábula registral.

A concentração das informações ambientais no Registro Imobiliário ou Predial garante significativos benefícios econômicos, jurídicos, políticos, sociais, ambientais

e fiscais. Os *Econômicos* – estão relacionados à redução de tempo e de gastos financeiros para a busca de informações ambientais do imóvel em múltiplos e desconexos órgãos, informações ambientais essas que poderiam estar concentradas na matrícula, facilitando assim o acesso de todos os usuários e de toda a comunidade; *jurídicos* – relativos à redução de demandas para o Poder Judiciário, que frequentemente é instado a resolver problemas relacionados às pendências registrais frente à omissão ou não conhecimento de alguma condicionante, implicação e limitação ambiental; *políticos* – com a concentração das informações de relevância ambiental nos Registros Imobiliários, o Poder Público municipal, estadual ou federal terá maior facilidade de obtenção de informações centralizadas e organizadas em um ambiente seguro, que facilitará o planejamento de políticas públicas do ambiente e do ordenamento do território; *sociais* – a concentração das informações ambientais permitirá o rápido e pronto acesso das informações ambientais pela população diretamente interessada, facilitando assim, o engajamento da sociedade em políticas públicas correlatas, pois terá facilitado o acesso à informação ambiental; *ambientais* - a concentração das informações ambientais no Registro Imobiliário garantirá maior segurança jurídica, além de garantir a ampla publicidade dessas informações para que a sociedade e o Poder Público possam utilizar a correta informação na identificação dos sujeitos e dos objetos envolvidos com a proteção do ambiente; *fiscais* – em termos fiscais poder-se-á pensar em mecanismos de incentivos fiscais para a propriedade que desenvolve ações positivas de preservação do ambiente, devidamente registradas; e, por outro lado, poder-se-á pensar progressividade de tributo nos casos de danos ao ambiente, advindos de determinado imóvel.

Essa dupla via, portanto, permite que o Registro Imobiliário ou Predial, seja utilizado de modo a fiscalizar o cumprimento de demandas ambientais, podendo ser benéfico ou prejudicial ao proprietário, a depender do seu comportamento em relação à proteção do ambiente e ao cumprimento da função social que é dada a sua propriedade.

A característica marcante sob o pronto de vista registral ambiental está na possibilidade da 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.

Cabe deixar claro que, o que se observou, durante a realização da pesquisa é que o sistema registral público, em especial o Registro Imobiliário e Predial, no Brasil e em Portugal, tem muito a oferecer em termos segurança, informação e facilitação de acesso à população em relação às condicionantes, implicações e limitações ambientais ligadas à propriedade imobiliária; entretanto, como anteriormente mencionado, é enorme o *deficit* de integração entre todos esses setores. Tal *deficit* pode ser observado pelo silêncio legislativo, pelas raras ou ausentes menções na doutrina e jurisprudência, salvo casos pontuais em relação ao ingresso do solo contaminado, no Brasil.

A análise das hipóteses de averbações ambientais pôde revelar que algumas hipóteses apresentam maior factibilidade prática e operacional para a realização das averbações ambientais, com destaque em especial para a averbação do solo contaminado que encontra previsão legal no Brasil e na Espanha.

Entretanto, o presente trabalho apontou ao menos dezoito novas propostas de averbações ambientais, isto é, dezoito exemplos de atos, fatos ou negócios jurídicos, relevantes do ponto de vista ambiental, que poderiam ser levados ao arquivamento e publicitados por intermédio do Registro Imobiliário ou Predial como forma de garantir a necessária, correta e completa informação ambiental da propriedade imobiliária. Cabe, contudo, ressaltar que esse rol é apenas exemplificativo, podendo ser admitidas outras hipóteses, não analisadas nesse estudo.

Em razão da importância para o tema, cabe reforçar o importante papel da publicidade registral, pois não há mecanismo mais seguro para efetivamente viabilizar a informação a respeito da propriedade. Os documentos emitidos pelo Registro de Imóveis gozam de fé pública, ou seja, a informação ambiental relativa à propriedade constante da matrícula deve refletir a realidade fática do imóvel, portanto, importante incorporar, aqui, a realidade ambiental que circunda a propriedade imobiliária, com todas as suas condicionantes, implicações e limitações ambientais, orientando, dessa forma, terceiros adquirentes e toda a sociedade a respeito da realidade fática ambiental da propriedade.

Ante a essa importância singular do Registro Imobiliário para a salvaguarda do meio ambiente e ampliação da segurança do comércio imobiliário, faz-se necessário a ampliação da discussão em relação ao tema, no meio acadêmico, jurídico, ambiental, registral e legislativo, ainda mais que, como pôde-se constatar, há, sim,

grande desconhecimento acerca da função ambiental do Registro Imobiliário e Predial, frente a flagrante subutilização do sistema registral público para esse fim.

É necessário ampliar os canais de diálogo entre o Direito Ambiental e Registral, efetuando as devidas conexões em relação aos temas ora apresentados para que se possa garantir, cada vez mais, melhoria na qualidade do ambiente e na qualidade de vida em geral.

Para encerrar, retoma-se a citação trazida no prefácio desse trabalho fazendo uso das palavras de José Renato Nalini (2010, p. 104) ao afirmar que *“Não há conclusão, senão reinício. Algo já se fez para tornar o Registro de Imóveis um instrumento eficiente e eficaz de tutela ambiental; muito, ainda, pode ser feito. Há um longo e árduo caminho a trilhar; é urgente se reinicie a jornada”*.

CAPÍTULO 9

TESES

9.1 TESE QUANTO AO DIREITO AMBIENTAL REGISTRAL

As diversas implicações ambientais que impactam a propriedade imobiliária exigem maior transversalidade, integração e diálogo entre os ramos do Direito, em especial o Direito Ambiental e Registral.

9.2 TESES QUANTO À GÊNESE DO PRINCÍPIO DO DIREITO AMBIENTAL REGISTRAL

O princípio do Direito Ambiental e Registral reforça a tutela do direito ao meio ambiente sadio e à sadia qualidade de vida, promovendo o necessário diálogo entre estes dois ramos do Direito.

O princípio do Direito Ambiental e Registral associa elementos do Direito Ambiental, com institutos do Direito Registral Imobiliário, com a finalidade de fomentar a tutela dos recursos naturais.

9.3 TESES QUANTO AOS OBJETIVOS DAS AVERBAÇÕES AMBIENTAIS

As averbações ambientais contribuem para a realização de 11 objetivos:

- Permitem a concentração das informações de relevância ambiental nas matrículas dos imóveis.

- Promovem a publicidade das condicionantes, implicações e limitações ambientais.
- Contribuem para a preservação de recursos ambientalmente relevantes.
- Facilitam o trânsito de informações ambientalmente relevantes.
- Permitem amplo acesso da população às informações ambientais.
- Possibilitam a ampliação da participação popular na tomada de decisões de interesse ambiental;
- Fomentam um sistema de memórias de averbações ambientais.
- Auxiliam a administração pública na escolha de seus colaboradores ambientalmente sustentáveis.
- Permitem o intercâmbio de informações de interesse ambiental entre os vários órgãos do governo e a sociedade civil.
- Garantem maior segurança ao comércio imobiliário.
- Fomentam o comércio imobiliário.

9.4 TESES QUANTO AOS FUNDAMENTOS DAS AVERBAÇÕES AMBIENTAIS

As averbações ambientais apresentam ao menos três fundamentos que servem para justificar não somente a admissibilidade, mas, principalmente, a viabilidade estrutural, normativa e jurídica das averbações ambientais, como importante ferramenta de defesa do ambiente.

9.4.1 Teses quanto aos fundamentos estruturais

Os fundamentos estruturais podem ser observados por meio do aparato organizacional, estrutural e técnico das serventias e conservatórias, presentes no Brasil e em Portugal.

O sistema registral público imobiliário brasileiro possui no Brasil uma complexa dimensão organizacional, normativa e profissional que atende a população em todas as regiões do país e que vem se destacando nos últimos anos como serviços públicos de excelência.

O sistema registral público no Brasil é a estrutura de Estado mais próxima do cidadão, visto que está presente em quase todos os municípios brasileiros, facilitando o acesso e o contato direto do cidadão com o Estado.

As serventias imobiliárias, na atualidade, mostram-se cada vez mais como ferramentas auxiliares do Estado, pois possuem papel de destaque na regularização fundiária, na fiscalização e recolhimento de tributos etc.

As serventias imobiliárias possuem significativa estrutura organizacional, sistêmica, técnica e pessoal que pode ser utilizada na defesa do ambiente.

9.4.2 Teses quanto aos fundamentos normativos

Os fundamentos normativos podem ser observados por intermédio do amplo aparato legislativo e principiológico, presente no ordenamento jurídico brasileiro e português.

No âmbito do Direito Registral aparece como grande incentivador das averbações ambientais, o Princípio da Concentração, pois em razão dele se busca a constante atualização dos dados registrais, de modo a permitir a mais completa e adequada caracterização da realidade fática dos imóveis.

No Brasil, há normas que servem de fundamentos para as averbações ambientais, em especial à averbação do solo contaminado.

No Brasil, a doutrina e a jurisprudência estão atentas à relação meio ambiente e registro imobiliário.

Em Portugal, não há expressamente, na legislação, norma que demonstre a registrabilidade das questões ambientais no Registro Predial.

Em Portugal, a doutrina já começa a discutir a relação meio ambiente e Registro Predial.

No Direito Europeu há uma série de Directivas que valorizam a informação e a participação em matéria do ambiente de onde se pode concluir que existem também fundamentos, provenientes do Direito Europeu, para reforçar o papel dos registros públicos como ferramenta de proteção do ambiente.

9.4.3 Tese quanto aos fundamentos jurídicos

Os fundamentos jurídicos que apontam para a viabilidade das averbações ambientais se baseiam em três premissas básicas do Direito, quais sejam: 1) a prevalência do caráter transindividual do ambiente; 2) a supremacia do interesse público; e, 3) a dimensão ambiental da dignidade da pessoa humana.

9.5 TESES QUANTO ÀS DIMENSÕES DAS AVERBAÇÕES AMBIENTAIS

Em relação à proteção registral dada ao meio ambiente, nota-se que existem pelo menos três dimensões que merecem destaque: *a dimensão organizacional; a dimensão normativa; e, por fim, a dimensão profissional.*

9.5.1 Teses quanto à dimensão organizacional

A dimensão organizacional está amparada na ampla estrutura nacional do sistema registral brasileiro.

O sistema registral brasileiro, em especial o Registro Imobiliário, apresenta uma organização estrutural apta a permitir o ingresso de títulos e documentos voltados a garantir publicidade e eficácia perante terceiros, prevenindo, assim, litígios.

A dimensão organizacional notadamente no que concerne à atuação descentralizada dos serviços registrares pelo país, facilita o acesso à informação ambiental de relevância imobiliária, somada à segurança jurídica que envolve o arquivamento de documentos e títulos nas Serventias de Imóveis, certamente credenciam o sistema registral público imobiliário, como importante meio de promover a tutela do ambiente.

Em Portugal, essa dimensão pode ser observada também em razão da presença das Conservatórias de Registro Predial, em grande parte do território, além das várias possibilidades de acesso através do Registro Predial Eletrônico.

9.5.2 Teses quanto à dimensão normativa

A dimensão normativa está amparada nas normas jurídicas (regras e princípios) que dão suporte ao sistema registral público. Notadamente, no Brasil, esta dimensão normativa está atrelada às regras e princípios de Direito Ambiental e Registral que dão suporte a tais ramos do Direito.

No Brasil, há legislação específica que indica a necessidade de averbação da contaminação do solo, uma das espécies de averbações ambientais.

Em Portugal, não há legislação específica sobre averbações ambientais, entretanto, na Europa, essa previsão é observada na Espanha, que possui legislação acerca da averbação da contaminação do solo.

9.5.3 Teses quanto à dimensão profissional

A dimensão profissional está relacionada à organização do quadro de delegatários e prepostos³⁵⁹ ligados ao sistema público registral.

A dimensão profissional do sistema registral brasileiro está apta a garantir a necessária segurança e publicidade às condicionantes ambientais levadas ao arquivamento, nas diversas serventias dispersas por todo o país.

No Brasil, esses profissionais do Direito possuem quando da delegação dos serviços registrares responsabilidade civil, administrativa, penal, trabalhista e fiscal sobre os atos praticados e serviços realizados, o que, por conseguinte, dota o serviço registral de grande seriedade, o que contribui para a consequente legalidade e segurança registrária ambiental.

Em Portugal, a competência dos Conservadores do Registro Predial, sob a tutela e supervisão do Ministério da Justiça e do Instituto dos Registos e do Notariado – IRN – credenciam tais serviços públicos a integrarem o rol de serviços de informações ambientais ligadas à propriedade.

³⁵⁹ De acordo com a Lei n.º 8935/94 – Lei dos Notários e Registradores, em seu Capítulo II “Dos Prepostos”, artigo 20, os Oficiais de Registos e os Tabeliães podem contratar auxiliares, escreventes ou substitutos, para o desempenho das funções.

9.6 TESES QUANTO AO PRINCÍPIO DA CONCENTRAÇÃO NA SUA DIMENSÃO AMBIENTAL

A dimensão ambiental do princípio da concentração busca fomentar a concentração de informações de relevância ambiental para a propriedade imobiliária no Registro Imobiliário, para que se tenha o real conhecimento da história ambiental de determinada propriedade.

A dimensão ambiental do princípio da concentração visa garantir segurança tanto em termos ambientais como no campo dos negócios imobiliários.

A dimensão ambiental do princípio da concentração pode garantir benefícios econômicos, jurídicos, políticos, sociais, ambientais e fiscais à propriedade.

A característica marcante sob o prisma de vista registral ambiental está na possibilidade da concentração e publicização das informações ambientais, de forma rápida e acessível a todos os cidadãos.

9.7 TESES QUANTO À FUNÇÃO SOCIAL DO REGISTRO IMOBILIÁRIO

O Registro Imobiliário é a única estrutura do Estado dotado de fé-pública, apta a garantir a perfeita caracterização, localização, demarcação do imóvel, identificação das partes relacionadas ao negócio jurídico, permitindo através de seus acervos constantes da tábula registral, a mais completa e complexa visualização fática da realidade imobiliária.

Os registros públicos atuam como auxiliares da justiça, ao garantir a publicidade, autenticidade e validade dos negócios jurídicos e estão aptos a promover os registros e averbações de interesse ambiental, vez que possuem estrutura organizacional, normativa, pessoal e técnica adequada.

O papel atual do Registro Imobiliário ultrapassa os limites de mero controlador do direito real de aquisição da propriedade imobiliária e suas derivações.

O Registro de Imóveis na atualidade desempenha papel fiscalização tributária, controle do ordenamento do solo, devendo ser também utilizado como ferramenta de controle das condicionantes, implicações e limitações ambientais, cumprindo assim sua função social, nela incluída a ambiental.

O sistema registral imobiliário representa, hoje, observadas as peculiaridades de cada país, uma ferramenta segura e apta a servir de base sólida à proteção do ambiente.

9.8 TESES QUANTO À INFLUÊNCIA DAS DIRECTIVAS, CONVENÇÕES, TRATADOS, PROTOCOLOS DA UNIÃO EUROPEIA E OUTROS ACORDOS MUNDIAIS VOLTADOS À PROTEÇÃO DO AMBIENTE, NO ÂMBITO REGISTRÁRIO

A União Europeia, por meio de seus acordos e directivas, tem buscado, ao longo dos tempos, estabelecer um elevado nível de proteção ambiental, em razão de diplomas normativos voltados à melhoria da qualidade de vida, por intermédio da valorização do aspecto ambiental.

Diversas dessas Directivas, Convenções, Tratados, Protocolos entre outros, têm sido firmados para fomentar a informação ambiental através de seus diversos canais, aqui, podendo-se inserir o Registro Predial ou Imobiliário, como ferramenta apta a promover a adequada informação ambiental de relevância para a propriedade imobiliária.

As averbações ambientais permitem ampla publicidade das condicionantes, implicações e limitações ambientais ligadas à propriedade imobiliária, aproximando a informação do real interessado, indo ao encontro do que preconiza muitas das Directivas, Convenções, Tratados, Protocolos da União Europeia.

9.9 TESES QUANTO AOS PRINCÍPIOS DO DIREITO REGISTRAL E AMBIENTAL INERENTES ÀS AVERBAÇÕES AMBIENTAIS

As averbações ambientais estão amparadas numa ampla estrutura principiológica do Direito Registral e Ambiental que, de certo modo, fundamentam sua defesa como ferramenta apta a promover a tutela do ambiente.

Dentre os vários princípios de Direito Registral, ao menos três destacam-se como norteadores das averbações ambientais: o Princípio da Publicidade Registral, Princípio da Taxatividade ou Tipicidade, Princípio da Concentração.

Dentre os princípios de Direito Ambiental, ao menos três apresentam maior influência sobre as averbações ambientais: o Princípio da Informação Ambiental ou

Publicidade Ambiental, o Princípio da Função Socioambiental da Propriedade, e o Princípio do Nível Elevado de Proteção Ecológica – NEPE.

9.10 TESES QUANTO ÀS IMPLICAÇÕES SOCIAIS, POLÍTICAS, JURÍDICAS, ECONÔMICAS, AMBIENTAIS E FISCAIS DAS AVERBAÇÕES AMBIENTAIS NO SERVIÇO REGISTRAL IMOBILIÁRIO

As averbações ambientais podem provocar diversas implicações dentre elas as sociais, políticas, jurídicas, econômicas, ambientais, fiscais etc.

9.10.1 Tese quanto às implicações sociais

A utilização do sistema registral público por meio do uso dos Registros Imobiliários ou Conservatórias Prediais na proteção do meio ambiente tem implicações sociais diversas dentre elas podem ser citadas: *a)* adequação fundiária dos espaços urbano e rural; *b)* melhoria nas condições sanitárias das cidades; *c)* melhoria reflexa na saúde em razão da adequação do espaço urbano e rural; *d)* melhoria geral na qualidade de vida da população local.

9.10.2 Tese quanto às implicações políticas

A utilização do sistema registral por intermédio do uso dos Registros de Imóveis ou Conservatórias Prediais na proteção do meio ambiente tem implicações políticas diversas dentre elas podem ser citadas: *a)* o fomento as políticas públicas de regularização de fundiária; *b)* o fomento a democracia ambiental; *c)* incentivo a políticas públicas de educação ambiental; *d)* o descongestionamento dos órgãos públicos estatais, dentre outras.

9.10.3 Tese quanto às implicações jurídicas

As implicações jurídicas relacionadas às averbações ambientais estão relacionadas: *a)* ao aumento da segurança jurídica das informações ambientais; *b)* a

inibição de ilícitos ambientais; c) ao fomento da justiça ambiental; d) a desburocratização do acesso a informação ambiental.

9.10.4 Tese quanto às implicações econômicas

As implicações econômicas da utilização do sistema registral na defesa do meio ambiente, apresentam como principais pontos: a) a redução de custos para a sociedade e, b) a desoneração do Estado.

9.10.5 Tese quanto às implicações ambientais

A utilização do sistema registral público como ferramenta de proteção do ambiente visa acima de tudo: a) garantir a proteção da flora, da fauna e dos ecossistemas; b) garantir a proteção da saúde humana e a sadia qualidade de vida.

9.10.6 Tese quanto às implicações fiscais

As implicações fiscais das averbações ambientais têm ligação direta com a possibilidade de preservação do ambiente, ao permitir que ações positivas de proteção do meio sejam incentivadas através da redução tributária e; por outro lado, ações negativas para com o ambiente sejam taxadas de forma mais vigorosa, ou seja, a vertente fiscal poderá admitir: a) redução de impostos (casos de ações benéficas ao ambiente), incentivos tributários por meio da redução de impostos vinculados à propriedade imobiliária, pode ser verificada, por exemplo, na redução da taxa do Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU, ou Imposto Territorial Rural – ITR, e seus correspondentes em Portugal, quando a propriedade atender a sua função socioambiental; b) aumento de impostos (casos de reiteração de danos ao ambiente), o aumento de impostos progressivos dos tributos ligados à propriedade surge como opção para barrar o avanço do dano ambiental, com base no princípio do poluidor pagador.

As implicações fiscais possuem duplo poder de atuação no Registro Imobiliário em termos de condicionantes, implicações e limitações ambientais, podendo ser

benéficas ou prejudiciais ao proprietário, a depender do respeito ou não a função socioambiental do imóvel.

9. 11 TESES QUANTO AO EFEITO PUBLICITÁRIO OU EFEITO NOTÍCIA DO REGISTRO DE IMÓVEIS EM TERMOS DE AVERBAÇÕES AMBIENTAIS

A publicidade notícia ou enunciativa atribuída pelas averbações ambientais atua como “garante”, ou, em outros termos, é garantidora de estabilidade das relações socioambientais relacionadas ao ramo imobiliário, ao atribuir segurança jurídica, evitando-se omissões ou indesejadas surpresas sobre a realidade fática e jurídica do bem imóvel.

O efeito de publicidade notícia ou enunciativo não pode ser tido como meramente facultativo ou não obrigatório, em razão da forte carga valorativa socioambiental, elemento integrante das averbações ambientais, que tem, na sua essencialidade, a tarefa de servir como verdadeiro pilar a publicizar a realidade ambiental dos imóveis para toda a sociedade.

9.12 TESES QUANTO FACTIBILIDADE DA UNIFICAÇÃO E CONCENTRAÇÃO DAS INFORMAÇÕES AMBIENTAIS NO REGISTRO IMOBILIARIO

A unificação das informações ambientais nos Registros Imobiliários ou Prediais garantirá maior transparência, acessibilidade, segurança jurídica e facilitará o tráfego imobiliário.

A concentração dos atos no Registro Imobiliário ou Predial proporcionará maior agilidade e facilidade de acesso as informações ambientais relacionada à propriedade imobiliária.

9.13 TESE QUANTO AO DIREITO DE INDENIZAÇÃO EM RAZÃO DAS AVERBAÇÕES AMBIENTAIS

Não há direito de indenização em razão do efeito publicitário decorrente da averbação ambiental, pois, essa limita-se a exteriorizar uma restrição imposta por ato precedente.

A averbação ambiental não impõe a limitação ou restrição, mas apenas potencializa o efeito publicitário de um ato ou fato jurídico precedente.

Havendo “expropriação indireta” do imóvel, em razão de limitação ou restrição ambiental ou urbanística imposta, a indenização devida é decorrente do ato ou fato jurídico que originou a restrição ou limitação e não em razão da averbação ambiental que apenas potencializa o efeito publicitário da medida protetiva do ambiente.

BIBLIOGRAFIA

AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE. *Assuntos internacionais*. s.d. Disponível em: <<http://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=1173>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. *CLRTAP*. Disponível em: <http://www.apambiente.pt/_zdata/Políticas/Assuntos%20Internacionais/CLRTAP_UNECE_Im.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2015.

_____. *Convenção de Aarhus e seu Protocolo sobre os PRTR*. 1998. Disponível em: <http://www.apambiente.pt/_zdata/Políticas/Assuntos%20Internacionais/Conveno%20de%20Aarhus.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2015.

_____. *Convenção de Espoo*. Disponível em: <http://www.apambiente.pt/_zdata/Políticas/Assuntos%20Internacionais/Conveno%20de%20Espoo_Im.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2015.

_____. *Convenção ETAI*. Disponível em: <http://www.apambiente.pt/_zdata/Políticas/Assuntos%20Internacionais/Conveno%20ETAI_Im.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2015.

_____. ONU - *Convenção de Aarhus*. Disponível em: <<http://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=142&sub2ref=726&sub3ref=727>>. Acesso em 02 abr. 2015.

_____. *PRTR - Registo de emissões e transferências de poluentes*. Disponível em: <<http://www.apambiente.pt>>. Acesso em: 25 jun. 2015.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Virgílio Afonso da Silva (Tradutor). São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. *Constitucionalismo discursivo*. Luís Afonso Heck (Organizador e Tradutor). 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

ALMEIDA, Tabosa de. Das inexatidões registraes e sua retificação. *Revista de Direito Imobiliário*, n. 11, São Paulo, 1983.

ALMEIDA, Carlos Ferreira de. *Publicidade e teoria dos registos*. Coimbra: Almedina, 1966.

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*. 2001. 419 f. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Pós - Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina. 2001. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/106978>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os direitos fundamentais na constituição portuguesa de 1976*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2009.

ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *Direito público do ambiente: diagnose e prognose da tutela processual da paisagem*. Coimbra: Almedina, 2008.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

ARAGÃO, Alexandra. A natureza não tem preço... mas devia. O dever de valorar e pagar os serviços dos ecossistemas. *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Jorge Miranda*. 2011. Disponível em: <<https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/17696/1/A%20natureza%20n%C3%A3o%20tem%20pre%C3%A7o%20Alexandra%20%20Arag%C3%A3o%2025%20de%20Outubro.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

_____. A prevenção de riscos em estados de direito ambiental na união europeia. *Observatório do risco do centro de estudos sociais da Universidade de Coimbra*. 2012a. Disponível em: <<https://estudogeral.sib.uc.pt/jspui/handle/10316/20155>>. Acesso em: 06 set. 2016.

_____. Dano ecológico: critérios práticos de identificação e avaliação. *Revista do centro de estudos judiciais*. v. II, Coimbra, 2013.

_____. Desenvolvimento sustentável em tempo de crise e em maré de simplificação. Fundamentos e limites da proibição de retrocesso ambiental. *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Gomes Canotilho*. Coimbra: Coimbra Editora, 2012b.

_____. *Direito comunitário do ambiente*. Cadernos CEDOUA. Coimbra: Almedina, 2002a.

_____. Direito constitucional do ambiente da União Europeia. In: José Joaquim Gomes Canotilho e José Rubens Morato Leite. (Orgs.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. Instituição concreta e proteção efectiva da Rede Natura 2000 – alguns problemas. *Revista CEDOUA*. n. 10, v. 2, 2002b.

_____. Instrumentos científicos e instrumentos jurídicos: perspectivas de convergência rum à sustentabilidade no direito comunitário do ambiente. *Revista jurídica do urbanismo e do ambiente*. n. 20. Coimbra: Almedina, dez. 2003.

ARAGÃO, Alexandra. *O princípio do nível elevado de protecção e a renovação ecológica do direito do ambiente e dos resíduos*. Coimbra: Almedina, 2006. (Teses).

_____. Property and environmental protection in Portugal. In: Gerd Winter. (Editor) *Property and environmental protection in Europe*. Groningen/Amsterdam: Europa Law Publishing, 2016.

_____. Uma Europa inspiradora: sustentabilidade e justiça territorial através dos sistemas de informação geográfica. *Boletim de Ciências Económicas*. Faculdade de Direito: Coimbra, 2014.

_____; JACOBS, Sander; CLIQUET, An. What's law got to do with it? Why environmental justice is essential to ecosystem service valuation. *Ecosystem services*. Elsevier. 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.ecoser.2016.09.012>>. Acesso em: 03 nov. 2016.

_____; MONTEIRO, Cláudio Ramos; OLIVEIRA, Fernanda Paula; DIAS, José Eduardo; MORATO, José Rubens Leite; BORATTI, Larissa Verri; MORIKAWA, Márcia Meiko. Urbanismo, ordenamento do território e ambiente na lusofonia. *Revista CEDOUA*. n. 34. v. 2. 2014.

_____; OLIVEIRA, Fernanda Paula; CONDE, Alice Sobral. Educação ambiental e urbana para o desenvolvimento sustentável. *Revista CEDOUA*. n. 33. v. 1. 2014.

ARCHER, António Barreto. *Direito do ambiente e responsabilidade civil*. Coimbra: Almedina, 2009.

ARIAS, Luis Alfredo Suárez. O registro da propriedade como meio de garantia das sanções no meio ambiente. *Revista de direito imobiliário*, São Paulo, v. 57, p. 165-170, jul./dez. 2004.

AYALA, Patryck de Araújo. Direito ambiental da sustentabilidade: os imperativos de um direito ambiental de segunda geração na Lei de Política Nacional de Meio Ambiente. *Tópicos de direito ambiental – 30 anos da Política Nacional de Meio Ambiente*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

BARREIROS, Alexandre Augusto de Paiva. Meio ambiente e Registro de Imóveis. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 75, p. 201-218, jul./dez. 2013.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2009.

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco*. Rumo a uma outra modernidade. Tradução Sebastião Nascimento. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BENJAMIM, Antônio Hermam. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: José Joaquim Gomes Canotilho e José Rubens Morato Leite (Orgs). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Carlos Nelson Coutinho (Tradutor). Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

_____. A Quinta geração de direitos fundamentais. *Revista de direitos fundamentais e justiça*. n. 3, abr./jun. 2008. Disponível em: <http://dfj.inf.br/Arquivos/PDF_Livre/3_Doutrina_5.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2016.

BORGES, Alice Gonzalez. Supremacia do interesse público: desconstrução ou reconstrução? *Revista diálogo jurídico*. Salvador, n. 15, jan./fev./mar. 2007.

BOSELMMANN, Klaus. *The principle of sustainability: transforming law and governance*. Aldershot: Ashgate, 2008.

_____; ENGEL, Ron; TAYLOR, Prue, *Governance for sustainability - issues, challenges and successes*.). IUCN, Gland, Switzerland. 2008.

BOTTEGA, Jéverson Luís. A publicidade registral *versus* a tutela da privacidade em perspectiva de direito comparado – Portugal e Brasil. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 75, p. 97-137, jul./dez. 2013.

BOVARNICK, Andrew; KNIGHT, Chris; STEPHENSON, Jim. *Habitat Banking in Latin America and Caribbean: a feasibility assessment*. United Nations Development Programme, 2010. Disponível em: <<https://www.cbd.int/financial/offsets/g-offsethabitatbanklac-undp.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2016.

BRANCO, Margarida Castelo; COITO, Anabela. *Servidões e restrições de utilidade pública*. Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano. 2011. Disponível em: <[http://www.dgterritorio.pt/static/repository/2013-12/2013-12-02113927_54ab20bb-0b19-4b78-b3b7-038c54e07421\\$\\$39309043-A2D2-421E-9D32-5E39CB45EFA8\\$\\$721229EE-E1B3-49AA-B632-752D25DE6C63\\$\\$File\\$\\$pt\\$\\$1.pdf](http://www.dgterritorio.pt/static/repository/2013-12/2013-12-02113927_54ab20bb-0b19-4b78-b3b7-038c54e07421$$39309043-A2D2-421E-9D32-5E39CB45EFA8$$721229EE-E1B3-49AA-B632-752D25DE6C63$$File$$pt$$1.pdf)>. Acesso em: 10 set. 2016.

BRASIL. IBGE. *Indicadores sociais municipais*. 2000. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipais/abela1a.shtm>. Acesso em: 03 mar. 2016.

_____. IPEA. *Mapa da defensoria pública no Brasil*. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/sites/mapadefensoria>>. Acesso em: 14 de mar. 2016.

_____. Ministério do Meio Ambiente. *Painel nacional de indicadores ambientais 2012*. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/images/arquivos/Banner/banner_pnia_2012.pdf>. Acesso em: 21 de jul. 2015.

_____. _____. *Convenção de Roterdã*. s.d. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/seguranca-quimica/convencao-de-roterda>>. Acesso em: 21 de jul. 2015.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Áreas contaminadas*. s.d. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-perigosos/areas-contaminadas>>. Acesso em: 10 de jun. 2016.

_____. _____. *Qualidade do ar*. s.d. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/qualidade-do-ar>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CABELEIRA, Margarida. O *MIRANTE*. Semanário Regional. ago. 2006. Disponível em: <<http://omirante.pt/semanario/2006-08-23/especial-pedreiras/2006-08-23-as-pegadas-que-acabaram-com-a-pedreira-do-galinha#.Vx0-PFQrLct>>. Acesso em: 09 set. 2016.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. A responsabilidade por danos ambientais - aproximação juspublicística. *Direito do ambiente*. INA, 1992.

_____. Direito constitucional ambiental português e da União Europeia. In: José Joaquim Gomes Canotilho e José Rubens Morato Leite (Orgs). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003.

_____. Electrosmog e relações de vizinhança ambiental: primeiras considerações. *Revista CEDOUA*. vol. 5, n. 10. 2002.

_____. Estado constitucional e democracia sustentada. *Revista CEDOUA*. v. 4, n. 8. 2001.

_____. *Estado de Direito*. s.d. Disponível em: <<http://www.libertarianismo.org/livros/jjgcoedd.pdf>>. Acesso em: 01 out. 2016.

_____. Judicialização da ecologia ou ecologização do Direito. *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*. Coimbra, n. 4, dez. 1995a.

_____. O Direito ao ambiente como direito subjetivo. In: *Estudos sobre direitos fundamentais*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora. 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Proteção do ambiente e direito de propriedade*. (Crítica de jurisprudência ambiental). Coimbra: Coimbra Editora, 1995b.

CARVALHO, Afrânio de. *Registro de Imóveis*. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional: teoria do Estado e da Constituição – direito constitucional positivo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

CENEVIVA, Walter. *Lei de registros públicos comentada*. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

CHIMENTI, Ricardo Cunha; *et al.* *Curso de direito constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

COLAUTO, Romualdo Douglas; MECCA, Marlei Salete; LEZANA, Álvaro Guillermo Rojas. *Gestão Governamental: análise SWOT em estudo situacional de um município de Minas Gerais*. 2007. Disponível em: <<https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/download/1504/1504>>. Acesso em: 30 de jun. 2016.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E O CARIBE. CEPAL. s.d. Disponível em: <<http://www.cepal.org/es/temas/principio-10>>. Acesso em: 12 ago. 2015.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Relatório de Brundtland. 1987. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>>. Acesso em: 25 mar. 2016.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CONWAY, Mavourneen; RAYMENT, Matt; WHITE, Andy; BERMAN, Sandra. *Exploring potential demand for and supply of habitat banking in the EU and appropriate design elements for a habitat banking scheme*. 2013. Disponível em: <http://ec.europa.eu/environment/enveco/taxation/pdf/Habitat_banking_Summary.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2016.

CORREIA, Fernando Alves. *As garantias do particular na expropriação por utilidade pública*. Coimbra: Coimbra Editora, 1982.

_____. A nova Lei de bases da política de solos, de ordenamento do território e de urbanismo: alguns princípios fundamentais. *Revista CEDOUA*. n. 34, 2014.

_____. *Direito do ordenamento do território e do urbanismo (Legislação Básica)*. Coimbra: Almedina, 2011.

_____. *Justiça constitucional*. Coimbra: Almedina, 2016.

_____. *Manual de direito do urbanismo*. v. I. Coimbra: Almedina, 2008.

_____. *Manual de direito do urbanismo*. v. II. Coimbra: Almedina, 2010.

_____. *Manual de direito do urbanismo*. v. III. Coimbra: Almedina, 2010.

_____. *O Plano urbanístico e o princípio da igualdade*. Coimbra: Almedina, 2001.

COSTA, José Marcelo Ferreira. Solo criado: aspectos jurídicos do direito de propriedade e do direito de edificar. *Revista dos Tribunais*. v. 785, mar. 2001.

COSTA, José Marcelo Ferreira. Medidas de compensação ambiental para instalações de parques eólicos nas áreas da “REDE NATURA 2000”. *Revista CEDOUA*. n. 37, v. 1. 2016.

CRIADO, Francisco de Asís Palacios. O registro e seus desafios no novo milênio: ordem, progresso e proteção ambiental. In: Sérgio Jacomino, Marcelo Augusto Santana de Melo e Francisco de Asís Palacios Criado (Coords.). *Registro de Imóveis e Meio Ambiente*. São Paulo: Saraiva, 2010.

DAHIBIR, Rahj Al. *Prática do Registro de Imóveis, de Títulos e Documentos e Civil da Pessoa Jurídica*. Santa Cruz da Conceição: Vale do Mogi, 2013.

DE PLACIDO E SILVA. *Vocabulário jurídico*. 28 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

DINIZ, Maria Helena. *Lei de Introdução ao Código Civil brasileiro interpretada*. São Paulo: Saraiva, 1994.

_____. *Sistemas de Registros de Imóveis*. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

_____. O princípio da supremacia do interesse público: sobrevivência diante dos ideais do neoliberalismo. In: Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Carlos Vinicius Alves Ribeiro (Coords). *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010.

DIP, Ricardo Henry Marques. Da unitariedade matricial. *Revista de direito imobiliário*, São Paulo, v. 17/18, p. 51-54, jan./dez. 1986.

_____. São taxativos os atos registráveis? *Revista de direito imobiliário*, São Paulo, v. 47, p. 34-37, jul/dez. 1999.

DUARTE, Rui Pinto. *O Registo Predial*. 2011. Disponível em: <www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/rpd_MA_13651.doc>. Acesso em: 01 jun. 2015.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Nelson Boeira (Tradutor). São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ECYCLE. *Poluição da água e seus perigos para a saúde e o meio ambiente*. s/d. Disponível em: <<http://www.ecycle.com.br/component/content/article/63-meio-ambiente/2945-poluicao-agua-perigos-riscos-saude-meio-ambiente-essencial-quatro-dias-potavel-categorias-pontuais-tipos-sedimentar-biologicas-detergentes-fezes-humanas-restos-alimentos-termica-quimica-fertilizantes-agrotoxicos-doencas-efeitos-humanos-meio-controle.html?lb=no>>. Acesso em: 23 ago. 2016.

EMBRAPA. Impactos Ecológicos. *Agência Embrapa de informação tecnológica*. s.d. Disponível em: <<http://www.agencia.cnptia.embrapa.br/gestor/cana-de-acucar/arvore/CONT1.html>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

ERPEN, Décio Antônio; PAIVA, João Pedro Lamana. A autonomia registral e o princípio da concentração. *Revista de Direito Imobiliário*. São Paulo, v. 49, jul/dez. 2000.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*. 2 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *A propriedade no direito ambiental*. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

FILHO, Nicolau Balbino. *Averbações e cancelamento no Registro de Imóveis*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

GABARDO, Emerson. *Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GINER, Antonio. O Registro de Imóveis e a informação ambiental. *Revista de direito imobiliário*, São Paulo, v. 57, p. 171-181, jul./dez. 2004.

GOMES, Carla Amado. Os bens ambientais como bens de interesse comum da humanidade: entre o universalismo e a razão do Estado. *O Direito*. Ano 141. Coimbra, Almedina, 2009.

_____. *Risco e modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de protecção do ambiente*. 2007. 566 f. Tese Doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas) - Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal. 2007. Disponível em: <http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/cg_ma_17157.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2016.

_____. Subsídios para um quadro principiológico dos procedimentos de avaliação e gestão do risco ambiental. *Revista jurídica do urbanismo e do ambiente*. Coimbra: Almedina, n. 17, junho, 2002.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito civil brasileiro*. Direito das coisas. São Paulo: Saraiva, v. 5, 2006.

GONZÁLEZ, Fernando P. Méndez de. O registro da propriedade imobiliária como meio de prevenção ambiental. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 57, p. 155-160, jul./dez. 2004.

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

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito ambiental*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

GUERREIRO, José Augusto Mouteira. *Ensaio sobre a problemática da titulação e do registo à luz do Direito Português*. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.

INSTITUTO DA CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E DAS FLORESTAS. ICNF. *Rede Natura 2000*. s.d. Disponível em: <<http://www.icnf.pt/portal/naturaclas/rn2000>>. Acesso em: 14 jul. 2016.

INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL. IRIB. *IRIB Responde* - Regularização fundiária de interesse social. Auto de demarcação urbanística. Averbação. Procedimento. Questão esclarece acerca do procedimento de averbação do auto de demarcação urbanística de regularização fundiária de interesse social. 2013. Disponível em: < <http://www.irib.org.br/noticias/detalhes/irib-responde-regulariza-ccedil-atilde-o-fundi-aacute-ria-de-interesse-social-auto-de-demarca-ccedil-atilde-o-urban-iacute-stica-averba-ccedil-atilde-o-procedimento>>. Acesso em: 22 de jun. 2016.

INSTITUTO DOS REGISTOS E DO NOTARIADO. *Reorganização dos serviços*. 2016. Disponível em:<http://www.irn.mj.pt/IRN/sections/irn/a_registral/registo-predial/docs-predial/reoganizacao-dos/downloadFile/file/Reorganizacao_dos_servicos.pdf?no-cache=1380647512.71>. Acesso em: 01 mar. 2016.

JACOVACCI, Etelvana Alvarez Paulino. A Constituição Federal e a Lei de Registros Públicos. *Portal boletim jurídico*. 2007. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1769>>. Acesso em: 24 mar. 2015.

JARDIM, Mónica. A eficácia do registo no âmbito de factos frequentes em tempo de recessão económica e em fase de crescimento económico. *Revista de direito imobiliário*, São Paulo, v. 76, p. 231-280, jan./jun. 2014.

_____. *Efeitos substantivos do Registo Predial – terceiros para efeitos de registo*. Coimbra: Almedina, 2013.

JÚNIOR, José Eliaci Nogueira Diógenes. *Apontamentos gerais acerca da responsabilidade penal da pessoa jurídica*. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11765>. Acesso em: 27 mar. 2015.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

LIBERAL, Jorge Requejo. A informação ambiental associada aos bancos gráficos dos imóveis no registo da propriedade. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 57, p. 161-164, jul./dez. 2004.

LINS, Caio Mario de Albuquerque. A atividade notarial e de registo. In: *Coleção Concurso para Notários e Registradores*. São Paulo: Concursos Jurídicos, n. 1, 2011.

LINS, Caio Mario de Albuquerque. Registo de Imóveis. In: *Coleção Concurso para Notários e Registradores*. São Paulo: Concursos Jurídicos, n. 4, 2011.

LOPES, Joaquim de Seabra. *Direito dos registos e do notariado*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2011.

LÓPEZ, Vicente José Garcia-Hinojal. Publicidade registral das limitações ambientais que afetem imóveis concretos e determinados. *Revista de direito imobiliário*, São Paulo, v. 57, p. 148-154, jul./dez. 2004.

KIM, Richard Pae. Titularidade dos direitos fundamentais difusos e coletivos. In: Richard Pae Kim, Sérgio Resende de Barros, Fausto Kozo Matsumoto Kosaka (Coords.). *Direitos fundamentais coletivos e difusos: questões sobre a fundamentalidade*. São Paulo: Verbatim, 2012.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito à informação meio ambiente*. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. *Direito Ambiental Brasileiro*. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

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: Sérgio Jacomino, Marcelo Augusto Santana de Melo e Francisco de Asís Palacios Criado (Coords.). *Registro de Imóveis e Meio Ambiente*. São Paulo: Saraiva, 2010.

MARÉS, Carlos Frederico. *A função social da terra*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

MARQUES, Humberto. Cartórios são instituições mais confiáveis do Brasil, aponta Datafolha. *O Estado on line*. 22 mar. 2016. Disponível em: <<http://www.oestadoonline.com.br/2016/03/cartorios-sao-as-instituicoes-mais-confiaveis-do-brasil-aponta-pesquisa-datafolha/>>. Acesso em: 02 set. 2016.

MARTINS, Fernando Ribeiro. Atividades da Terra: a exploração dos recursos extractíveis. *Atlas de Portugal*. s.d. Disponível em: <http://dev.igeo.pt/atlas/Cap3/Cap3b_8.html>. Acesso em: 29 jun. 2016.

MATIAS, Hoton Esteves; LIMA, Joana D`Acr de; GÓIS, Patrícia Lafayette. *Manuscritos: como suporte histórico dos registros do conhecimento, da escrita à encadernação*. 2011. Disponível <<http://rabci.org/rabci/sites/default/files/MANUSCRITOS.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2015.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

MEIRELLES, Helly Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 41 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MELLO, Sebastião Luiz de; et al. *Planejamento estratégico do CFA 2011/2014*. Brasília: CFA, 2011. Disponível em: <http://www.cfa.org.br/servicos/publicacoes/planejamento-estrategico-do-cfa-2012-2014/planejamento_2011_2014_web.pdf>. Acesso em: 30 maio 2016.

MELO, Marcelo Augusto Santana de. A publicidade da reserva florestal legal. *Revista de direito imobiliário*, São Paulo, v. 77, p. 31- 60, jul./dez. 2014.

_____. Breves anotações sobre o Registro de Imóveis. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 8, n. 429, set. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/5669/breves-annotacoes-sobre-o-registro-de-imoveis>>. Acesso em: 02 abr. 2015.

_____. Meio Ambiente e Registro de Imóveis. *Revista de direito imobiliário*. n. 57, jul-dez. 2004.

_____. O Meio Ambiente e o Registro de Imóveis. In: Sérgio Jacomino, Marcelo Augusto Santana de Melo e Francisco de Asís Palacios Criado (Coords.). *Registro de Imóveis e meio ambiente*. São Paulo: Saraiva, 2010.

MICHELIN, Fábio; BERGER FILHO, Airton Guilherme et al. Os princípios do direito ambiental e sua positivação no ordenamento jurídico brasileiro. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 9, n. 763, ago. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7117>>. Acesso em: 03 jun. 2015.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MENDONÇA, João Josué Walmor de. *Fundamentos da supremacia do interesse público*. Porto Alegre: Nuria Fabris Editora, 2012.

MIRANDA, João Paulo Rocha de. A Reserva Legal e o Direito de Propriedade. In: Sérgio Jacomino, Marcelo Augusto Santana de Melo e Francisco de Asís Palacios Criado (Coords.). *Registro de Imóveis e meio ambiente*. São Paulo: Saraiva, 2010.

MOORE, Mark H. *Criando valor público*. Rio de Janeiro: Letras & Expressões, 2002.

MORELL, Santiago Lafarga. Registro da propriedade e meio ambiente. *Revista de direito imobiliário*, São Paulo, v. 57, p. 183-192, jul./dez. 2004.

NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos - contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo*. 2015. (Tese Doutorado em Direito). Coimbra: Almedina, 2015.

NALINI, José Renato. O ambiente e o Registro de Imóveis. In: Sérgio Jacomino, Marcelo Augusto Santana de Melo e Francisco de Asís Palacios Criado (Coords.). *Registro de Imóveis e meio ambiente*. São Paulo: Saraiva, 2010.

OLIVEIRA, Fernanda Paula. *Classificação do Solo no novo quadro legal*. Coimbra: Almedina, 2016.

_____. *Execução programada de planos municipais*. Coimbra: Almedina, 2013.

_____. *Licenciamento Zero - Regime jurídico comentado*. Coimbra: Almedina, 2013.

OLIVEIRA, Fernanda Paula. Medidas preventivas de planos urbanísticos e indemnização. *Revista CEDOUA*, n. 1, 1998. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10316.2/5497>>. Acesso em: 31 out. 2016.

_____. *Notas e comentários à revisão do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial de 2015*. Coimbra: Almedina, 2015.

_____. *Novas tendências do direito do urbanismo - de um urbanismo de expansão e de segregação a um urbanismo de contenção, de reabilitação urbana e de coesão social*. Coimbra: Almedina, 2012.

_____. *Nulidades urbanísticas - casos e coisas*. Coimbra: Almedina, 2011.

_____. FIGUEIREDO, José Eduardo de Oliveira. *Noções fundamentais de direito administrativo*. Coimbra: Almedina, 2015.

_____; LOPES, Dulce. Direito do urbanismo e desmaterialização. *Revista CEDOUA*, v. 1, n. 29, 2012.

_____; LOPES, Dulce. O papel dos privados no planeamento: que formas de intervenção. *Revista jurídica do urbanismo e do ambiente*. Coimbra: Almedina, n. 20, 2003.

PASSARELLI, Luciano Lopes. Breves reflexões sobre a qualificação registral imobiliária da sucessão *causa mortis*. *Boletim do IRIB em Revista*, n. 354, São Paulo, 2016.

_____. O Meio ambiente urbano e o Registro de Imóveis. In: Sérgio Jacomino, Marcelo Augusto Santana de Melo e Francisco de Asís Palacios Criado (Coords.). *Registro de Imóveis e meio ambiente*. São Paulo: Saraiva, 2010.

PORTAL BRASIL. Região Norte lidera extrativismos vegetal e mineral. 2012. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2012/04/regiao-norte-lidera-extrativismos-vegetal-e-mineral>>. Acesso em: 29 jun. 2016.

PORTUGAL. *Direção Geral do Território*. Sistema Nacional de Informação Territorial. Disponível em: <http://www.dgterritorio.pt/sistemas_de_informacao/snit/o_que_e_o_snit/enquadramento_e_evolucao/>. Acesso em: 30 jun. 2016.

PRIEUR, Michel. Princípio da proibição de retrocesso ambiental. In: Antonio Herman Benjamin (Coord.). *Colóquio Internacional sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental*. mar. 2012. Disponível em: <www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/242559>. Acesso em: 24 jul. 2015.

RAMOS, Erasmo Marcos. *Direito ambiental comparado (Brasil-Alemanha-EUA): uma análise exemplificada dos instrumentos ambientais brasileiros à luz do direito comparado*. Maringá: Midiograf II, 2009.

REZENDE, Afonso Celso F.; CHAVES, Carlos Fernando Brasil. *Tabelionato de Notas e o notário perfeito*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. Interesse público: um conceito jurídico indeterminável. In: Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Carlos Vinicius Alves Ribeiro (Coords). *Supremacia do Interesse Público e outros Temas Relevantes do Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010.

RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Elementos de direito ambiental*. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

SANTOS, Cláudia Maria Cruz; DIAS, José Eduardo de Oliverira Figueiredo; ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. *Introdução ao direito do Ambiente*. José Joaquim Gomes Canotilho (Coord). Lisboa: Universidade Aberta, 1998.

SANTOS, Flauzilino Araújo dos. Algumas linhas sobre a prenotação. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 43, p. 61-70, jan./abr. 1998.

_____. Registro de Imóveis e Meio Ambiente: uma reflexão intra-organizacional necessária. In: Sérgio Jacomino, Marcelo Augusto Santana de Melo e Francisco de Asís Palacios Criado (Coords.). *Registro de Imóveis e meio ambiente*. São Paulo: Saraiva, 2010.

SANTOS, Marcos Alberto P. Insegurança Jurídica: Novo Código Florestal não exige averbação da reserva. *Revista Consultor Jurídico*, jun. 2012. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-jun-14/marcos-santos-codigo-florestal-nao-exige-averbacao-reserva-legal>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

_____. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na constituição Federal de 1988*. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

_____. *Princípios do direito ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2014c.

_____; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental*. Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014a.

_____; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito ambiental: introdução, fundamentos e teoria geral*. São Paulo: Saraiva 2014b.

SECRETARIA DO CONVENIO DE BASILÉIA. *Convenio de Basilea sobre el control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación*. 2005. Disponível em <<http://www.basel.int/text/17Jun2010-conv-s.pdf>>. Acesso em: 04 jul. 2016.

SENDIN, José de Sousa Cunhal. *Responsabilidade civil por danos ecológicos: da reparação dos danos através de restauração natural*. Coimbra: Coimbra Editora, 1998.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. *Direito ambiental constitucional*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, Júlia Alexim Nunes da. *Tombamento e classificação de bens culturais: estudo comparado entre Brasil e Portugal*. 2013. Disponível em: <http://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2013/06/2013_06_05733_05839.pdf>. Acesso em: 21 de jun. 2016.

SILVA, Mário Tavares da. Direitos fundamentais e políticas públicas de ordenamento do território. *Revista jurídica de urbanismo e ordenamento do território*, n. 31/34. jan/dez, 2009/2010.

SILVA, Solange Teles da. Direito à informação em matéria ambiental. In: Rômulo S. R. Sampaio; Guilherme J. S. Leal; Antonio Augusto Reis (Orgs.). *Tópicos de Direito Ambiental – 30 anos da política Nacional de Meio Ambiente*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

_____. A emergência de uma cidadania ambiental planetária. In: Claudia Lima Marques; Odete Medauar; Solange Teles da Silva (Coords.). *O novo direito administrativo, ambiental e urbanístico: estudos em homenagem à Jacqueline Morand-Deviller*. São Paulo: Revista do Tribunais, 2010.

SILVEIRA, Mario Antonio. *Registro de Imóveis – função social e responsabilidades*. São Paulo: RCS, 2007.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

SOUZA, Keila Maria Mota Mendes. *Princípios: Uma abordagem da luz do direito registral brasileiro*. s.d. Disponível em: <http://www.portalcatalao.com/painel_clientes/cesuc/painel/arquivos/upload/temp/95fd22b99dbb4b8ee75dc2b39db68b78.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2015.

STEFFEN, Will; RICHARDSON, Katherine; ROCKSTRÖM, Johan; CORNELL, Sarah E.; FETZER, Ingo; BENNETT, Elena M.; BIGGS, Reinette; CARPENTER, Stephen R.; VRIES, Wim de; WIT, Cynthia A. de; FOLKE, Carl; GERTEN, Dieter; HEINKE, Jean; MACE, Georgina M.; PERSSON, Linn M.; RAMANATHAN, Veerabhadran; REYERS, Belinda; SÖRLIN, Sverker. Planetary boundaries: guiding human development on a changing planet. *Science*. Feb. 2015. Published online 15 January 2015. [DOI:10.1126/science.1259855]. Disponível em: <http://www.sciencemag.org/search?site_area=sciencejournals&y=4&fulltext=Planetary%20limites%2C%20Johan%20Rockstr%C3%B6m&x=32&journalcode=sci&journalcode=sigtrans&journalcode=scitransmed&submit=yes>. Acesso em: 16 jul. 2015.

STIFELMAN, Anelise Grehs. O registro de imóveis e a tutela do meio ambiente. *Revista de direito imobiliário*, São Paulo, v. 69, p. 337-350, jul/dez. 2010.

TEIXEIRA, Madalena. *O direito ao ambiente e o Registo Predial*. 2016. (No prelo).

TEIXIDÓ, Marta Valls; SATONJA, Mercedes Tormo. Meio ambiente e Registro de Imóveis. Título passível de inscrição. *Revista de direito imobiliário*, São Paulo, v. 57, p. 193-202, jul./dez. 2004.

VALLE, Belén Gomez. Publicidade registral dos solos contaminados. In: Sérgio Jacomino, Marcelo Augusto Santana de Melo e Francisco de Asís Palacios Criado (Coords.). *Registro de Imóveis e meio ambiente*. São Paulo: Saraiva, 2010.

VARELA, Laura Beck. *Das sesmarias à propriedade moderna: um estudo de História do direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Renovar. 2005.

VELLOSO, Reinaldo. *Despesas nas transações imobiliárias no Brasil e no mundo*. 2016. Disponível em: <http://anoreg.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=26548&Itemid=999>. Acesso em: 04 mar. 2016.

LEGISLAÇÃO

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Comunicado RTD 001/2009*, do CNJ. 2009. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/acompanhamentoprocessualportal/faces/jsf/consultarandamentoprocessual/DocumentoEletronico.jsp?id=9983>>. Acesso em: 14 jul. 2015.

_____. _____. Provimento n.º 44 de 18 de março de 2015. Estabelece normas gerais para o registro da regularização fundiária urbana. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/atos_administrativos/provimento-n44-18-03-2015-corregedoria.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2016.

_____. _____. Provimento n.º 47 do Conselho Nacional de Justiça de 19 de junho de 2015. Estabelece diretrizes gerais para o sistema de registro eletrônico de imóveis. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/atos_administrativos/provimento-n47-18-06-2015-corregedoria.pdf>. Acesso em: 20 de abr. 2016.

_____. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. CRFB. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 jun. 2015.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 25 de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 6 de dez. 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0025.htm>. Acesso em: 14 mar. 2016.

_____. Decreto-Lei n.º 3365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 18 de jul. 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365compilado.htm>. Acesso em: 14 mar. 2016.

_____. Decreto n.º 482, de 14 de novembro de 1846. Estabelece o Regulamento para o Registro geral das hypothecas. *CLBR*, Rio de Janeiro, 1865. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-482-14-novembro-1846-560540-publicacaooriginal-83591-pe.html>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

BRASIL. Decreto n.º 3453, de 26 de abril de 1865. Manda observar o Regulamento para execução da Lei n.º 1237 de 24 de setembro de 1854, que reformou a legislação hypothecaria. [revogada pelo Decreto n. 370/1890]. *CLBR*, Rio de Janeiro, 1865. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DIM/DIM3453.htm>. Acesso em: 10 jun. 2015

_____. Decreto n.º 169 – A, de 19 de janeiro de 1890. Substitue as leis n. 1237 de 24 de setembro de 1864 e n. 3272 de 5 de outubro de 1885. [revogado pelo Decreto n. 11/1991]. *CLBR*, Rio de Janeiro, 1890. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D169-A.htm>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Decreto n.º 370, de 02 de maio de 1890. Manda observar o regulamento para execução do decreto n. 169 A de 19 de janeiro de 1890, que substituiu as leis n. 1237 de 24 de setembro de 1864 e n. 3272 de 5 de outubro de 1885, e do decreto n. 165 A de 17 de janeiro de 1890, sobre operações de crédito móvel. [revogado pelo Decreto n. 11/1991]. *CLBR*, Rio de Janeiro, 1890. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d370.htm>. Acesso em 10 jun. 2015.

_____. Decreto n.º 97632, de 10 abril de 1989. Dispõe sobre a regulamentação do Artigo 2º, inciso VIII, da Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 12 de abr. 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D97632.htm>. Acesso em: 14 mar. 2016.

_____. Decreto n.º 4340, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 23 de ago. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm>. Acesso em: 14 jul. 2016.

_____. Decreto n.º 6848, de 14 de maio de 2009. Altera e acrescenta dispositivos ao Decreto n.º 4.340, de 22 de agosto de 2002, para regulamentar a compensação ambiental. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 15 de maio. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6848.htm>. Acesso em: 14 jul. 2016.

_____. Lei Complementar n.º 140, de 08 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, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 09 de dezembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em: 10 jul. 2015

BRASIL. Lei Orçamentária n.º 317, de 21 de outubro de 1843. Fixando a Despesa e orçando a Receita para os exercicios de 1843 - 1844, e 1844 - 1845. *CLBR*, Rio de Janeiro, 1865. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LIM/LIM317.htm>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Lei n.º 601/1.850, de 19 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. *CLBR*, Rio de Janeiro, 1850. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Lei n.º 1237, de 24 de setembro de 1864. Reforma a legislação Hypotecaria, e estabelece as bases das sociedades de credito real. [revogada pelo Decreto n. 370/1890]. *CLBR*, Rio de Janeiro, 1865. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LIM/LIM1237.htm>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Lei n.º 3071, de 1 de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. [revogado pela Lei n. 10.406/2002]. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 1 de jan. 1916. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Lei n.º 4132, de 10 de setembro de 1962. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 07 de nov. 1962. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4132.htm>. Acesso em: 14 mar. 2016.

_____. Lei n.º 4591, de 16 de dezembro de 1964. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 21 de dez. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/L4591.htm>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Lei n.º 4771, de 15 de setembro de 1965. ~~Institui o novo Código Florestal.~~ (Revogada). *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 16 de set. 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4771.htm>. Acesso em: 14 mar. 2016.

_____. Lei n.º 5709, de 07 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. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 11 de out. 1971. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5709.htm>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Lei n.º 5869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 17

de jan. 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869.htm>. Acesso em: 10 jun. 2015.

BRASIL. Lei n.º 6015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre registros públicos e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 31 dez. 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Lei n.º 6515, de 26 de dezembro de 1977. Regula os casos de dissolução da sociedade conjugal e do casamento, seus efeitos e respectivos processos, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 27 de dez. 1977. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6515.htm>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Lei n.º 6607, de 07 de setembro de 1978. Declara o Pau-Brasil árvore nacional, institui o Dia do Pau-Brasil, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 12 de dez. 1978. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6607.htm>. Acesso em: 14 mar. 2016.

_____. Lei n.º 6938, 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. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 02 de set. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 10 jul. 2015.

_____. Lei n.º 7433, de 18 de dezembro de 1985. Dispõe sobre os requisitos para a lavratura de escrituras públicas e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 19 de dez. 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7433.htm>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Lei n.º 8009, de 29 de março de 1990. Dispõe sobre a impenhorabilidade do bem de família. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 30 de mar. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L8009.htm>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Lei n.º 8078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 12 de set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm>. Acesso em: 28 fev. 2016.

_____. Lei n.º 8629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 26 de fev. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629.htm>. Acesso em: 20 ago. 2016.

_____. Lei n.º 8847, de 28 de janeiro de 1995. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e dá outras providências. *Diário Oficial [da]*

República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 29 de jan. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8847compilado.htm>. Acesso em: 10 jun. 2015.

BRASIL. Lei n.º 8935, de 18 de novembro de 1994. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 21 de nov. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8935.htm>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Lei n.º 9795, de 27 de abril de 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 28 de abr. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9795.htm>. Acesso em: 14 mar. 2016.

_____. Lei n.º 9807, de 13 de julho de 1999. Estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e dispõe sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 14 de jul. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9807.htm>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Lei n.º 9985, 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. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 19 de set. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm>. Acesso em: 14 jul. 2016.

_____. Lei n.º 10257, 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. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 11 de jul. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 10 jul. 2015.

_____. Lei n.º 10406, de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 11 de jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Lei n.º 10650, de 16 de abril de 2003. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 17 de abr. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.650.htm>. Acesso em: 10 jul. 2015.

BRASIL. Lei n.º 10931, de 02 de agosto de 2004. Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, as Leis nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 03 ago. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.931.htm>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Lei n.º 11284, de 02 de março de 2006. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 03 de mar. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11284.htm>. Acesso em: 14 jul. 2016.

_____. Lei n.º 11977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6015, de 31 de dezembro de 1973, 8036, de 11 de maio de 1990, e 10257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 08 set. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Lei n.º 12527, 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; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 18 de nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 14 mar. 2016.

_____. Lei n.º 12651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 28 de maio 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 10 jul. 2015.

_____. Lei n.º 13097/2015, de 19 de janeiro de 2015. Dispõe sobre registros públicos; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*,

Poder Legislativo, Brasília, DF, 20 de janeiro de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13097.htm>. Acesso em: 10 maio de 2016.

BRASIL. Medida Provisória n.º 2166, de 24 de agosto de 2001. Altera os arts. 1º, 4º, 14, 16 e 44, e acresce dispositivos à Lei n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal, bem como altera o art. 10 da Lei n.º 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, e dá outras providências. (Revogado). *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 25 de ago. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2166-67.htm>. Acesso em: 14 ago. 2016.

_____. Medida Provisória n.º 724, de 04 de maio de 2016. Altera a Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012, para dispor sobre a extensão dos prazos para inscrição no Cadastro Ambiental Rural e para adesão ao Programa de Regularização Ambiental. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 05 de maio 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv724.htm>. Acesso em: 19 ago. 2016.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Resolução CONAMA N.º 01, 23 de janeiro de 1986. Estabelece as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Conselho Nacional do Meio Ambiente, Brasília, DF, 17 de fev. 1986. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 14 mar. 2016.

_____. _____. Resolução CONAMA N.º 420, 28 de dezembro de 2009. Dispõe sobre 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 atividade antrópicas. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Conselho Nacional do Meio Ambiente, Brasília, DF, 30 de dez. 2009. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=620>>. Acesso em: 14 mar. 2016.

_____. Resolução n.º 76 (CONSULTA DA MESA DO DESEMBARGO DO PAÇO) 17 de julho de 1822. Manda suspender a concessão de sesmarias futuras até a convocação da Assembleia Geral Constituinte. Disponível em: <<https://arisp.files.wordpress.com/2009/07/resolucao-76.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2016.

PARÁ (Estado). Lei Estadual n.º 6.895, de 1 de agosto de 2006. Declara de preservação permanente, de interesse comum e imune ao corte no Estado do Pará, a castanheira (*Bertholletia excelsa* H.&B) e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Pará*, Belém, PA, 03 de ago. 2006. Disponível em: <<https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/index.php?action=MenuOrgao.show&id=495&oOrgao=25>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

PORTUGAL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA. 1976. *Diário da República*. Disponível em: <<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. Decreto-Lei n.º 47344/1966, de 25 de novembro. Aprova o Código Civil e regula a sua aplicação - Revoga, a partir da data da entrada em vigor do novo Código Civil, toda a legislação civil relativa às matérias que o mesmo abrange. *Diário da República*. Disponível em: <http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=775&tabela=leis&so_mio=&>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. Decreto-Lei n.º 54/1975, de 12 de fevereiro. Remodela o actual sistema de registo da propriedade automóvel. *Diário da República*. Disponível em: <http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=598&tabela=leis&so_mio=&>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. Decreto-Lei n.º 224/1984, de 06 de julho. Aprova o Código do Registo Predial. *Diário da República*. Disponível em: <http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=488&tabela=leis&so_mio=&>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. Decreto-Lei n.º 131/1995, de 06 de junho. Aprova o Código do Registo Civil. *Diário da República*. Disponível em: <http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=682&tabela=leis&so_mio=&>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. Decreto-Lei n.º 129/1998, de 13 de maio. Estabelece o regime jurídico do Registo Nacional de Pessoas Colectivas. *Diário da República*. Disponível em: <http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=688&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. Decreto-Lei n.º 140/1999, de 24 de abril. Transpõe a diretiva aves e habitats. *Diário da República*. Disponível em: <<https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/1999/04/096A00/21832212.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. Decreto-Lei n.º 169/2001, de 25 de maio. A protecção do sobreiro e da azinheira, que ocupam, respectivamente, 720 000 ha e 465 000 ha em povoamentos puros e mistos dominantes, justifica-se largamente pela sua importância ambiental e económica, já reconhecida na Lei de Bases da Política Florestal (Lei n. 33/96, de 17 de agosto). *Diário da República*. Disponível em: <<https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2001/05/121A00/30533059.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. Decreto-Lei n.º 155/2004, de 30 de junho. Altera o Decreto-Lei n.º 169/2001, de 25 de Maio, que estabelece as medidas de protecção ao sobreiro e à azinheira. *Diário da República*. Disponível em: <<https://dre.tretas.org/dre/173152/>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 49/2005, de 24 de fevereiro. Altera do Decreto Lei n. 140/99. *Diário da República*. Disponível em: <<https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2005/02/039A00/16701708.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

_____. Decreto-Lei n.º 178-A/2005, de 28 de outubro. Aprova o documento único automóvel, mediante a criação do certificado de matrícula, transpondo para a ordem jurídica nacional a Directiva n.º 1999/37/CE, do Conselho, de 29 de abril, com a redacção dada pela Directiva n.º 2003/127/CE, da Comissão, de 23 d. *Diário da República*. Disponível em: <http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=587&tabela=leis&so_miolo=&>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. Decreto-Lei n.º 124/2006, 28 de junho. Sistema nacional de defesa da floresta contra incêndios. *Diário da República*. Disponível em: <<https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2006/06/123A00/45864599.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. Decreto-Lei n.º 178/2006, de 05 de setembro. Aprova o regime geral da gestão de resíduos, transpondo para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 2006/12/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril, e a Directiva n.º 91/689/CEE, do Conselho, de 12 de dezembro. *Diário da República*. Disponível em: <http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=981&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo=&>. Acesso em: 23 ago. 2016.

_____. Decreto-Lei n.º 55/2007, de 12 de março. Altera (terceira alteração) o Decreto-Lei n.º 327/90, de 22 de outubro (alterado, por ratificação, pela Lei n.º 54/91, de 8 de agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 34/99, de 5 de fevereiro) que estabelece medidas de protecção aos povoamentos florestais percorridos por incêndios, e republica-o em anexo na sua redacção actual. *Diário da República*. Disponível em: <<https://dre.tretas.org/dre/207844/>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

_____. Decreto-Lei n.º 224/2007, de 31 de maio. Aprova o regime experimental da execução, exploração e acesso à informação cadastral, visando a criação do Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral, abreviadamente designado por SINERGIC. Disponível em: <<https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2007/05/10500/36183629.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

_____. Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de julho. Regime Jurídico da Responsabilidade por Danos Ambientais. *Diário da República*. Disponível em: <http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_estrutura.php?tabela=leis&artigo_id=1061X0001&nid=1061&nversao=&tabela=leis&so_miolo=>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. Decreto-Lei n.º 171/2009, de 03 de agosto. Cria Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade, no âmbito do Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, I. P. (ICNB, I. P.), doravante designado por Fundo. *Diário da República*. Disponível em: <<https://dre.pt/application/file/492868>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 10/2010, de 04 fevereiro. Estabelece o regime jurídico a que está sujeita a gestão de resíduos das explorações de depósitos minerais e de massas minerais, transpondo para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 2006/21/CE (EUR-Lex), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março, relativa à gestão dos resíduos das indústrias extractivas. *Diário da República*. Disponível em: <<https://dre.tretas.org/dre/269504/>>. Acesso em: 23 ago. 2016.

_____. Decreto-Lei n.º 108/2010, de 13 de outubro. Estabelece o regime jurídico das medidas necessárias para garantir o bom estado ambiental do meio marinho até 2020, transpondo a Directiva n.º 2008/56/CE (EUR-Lex), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de junho. *Diário da República*. Disponível em: <<https://dre.tretas.org/dre/279657/>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. Decreto-Lei n.º 96/2013, de 19 de julho. Regime jurídico aplicável às ações de arborização e rearborização, com recurso a espécies florestais, no território continental. Disponível em: <http://www.unac.pt/attachments/article/173/Decreto%20Lei%2096_2013.pdf>. Acesso em: 20 jun 2016.

_____. Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro. Estabelece o regime jurídico da Avaliação de Impacte Ambiental (AIA) dos projetos públicos e privados suscetíveis de produzirem efeitos significativos no ambiente. *Diário da República*. Disponível em: <<https://dre.pt/application/file/513900>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

_____. Decreto-Lei n.º 154/2013, de 05 de novembro. Institui o sistema de acompanhamento de projetos de investimento, e procede à criação do Conselho Interministerial para o Investimento e da Comissão Permanente de Apoio ao Investidor. *Diário da República*. Disponível em: <http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2008&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo=&>. Acesso em: 02 jul. 2016.

_____. Decreto-Lei n.º 403/2013, de 03 de dezembro. Aprova o Código do Registo Comercial. *Diário da República*. Disponível em: <http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=506&tabela=leis&so_miolo=&>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. Decreto-Lei n.º 75/2015, de 11 de maio. LICENCIAMENTO ÚNICO DE AMBIENTE (LUA). *Diário da República*. Disponível em: <<https://dre.pt/application/file/67188490>>. Acesso em: 08 jul. 2016.

_____. Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio. Aprova a Revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial. *Diário da República*. Disponível em: <http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2333&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo=&>. Acesso em: 20 jul. 2016.

_____. Decreto-Lei n.º 242/2015, de 15 de outubro. Procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho, que aprova o regime jurídico da conservação da natureza e da biodiversidade. *Diário da República*. Disponível em: <http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2447&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo=&>. Acesso em: 20 jul. 2016.

PORTUGAL. Lei n.º 91/1995, de 02 de setembro. Estabelece as diretrizes a respeito da reconversão das áreas urbanas de gênese ilegal. *Diário da República*. Disponível em: <http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1240&tabela=leis&ficha=1&pagina=1>. Acesso em: 22 jun. 2016.

_____. Lei n.º 107/2001, de 08 de setembro. Estabelece as bases da política e do regime de protecção e valorização do património cultural. *Diário da República*. Disponível em: <http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=844&tabela=leis&so_miolo=&>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. Lei n.º 19/2006, de 12 de junho. Regula o acesso à informação sobre ambiente. *Diário da República*. Disponível em: <<https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2010/10/19900/0446204472.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

_____. Lei n.º 53/2012, de 05 de setembro. Aprova o regime jurídico da classificação de arvoredo de interesse público (revoga o Decreto-Lei n.º 28468, de 15 de fevereiro de 1938). *Diário da República*. Disponível em: <http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2168&tabela=leis&ficha=1&pagina=1>. Acesso em: 20 maio 2016.

_____. Lei n.º 19/2014, de 14 de abril. Define as Bases da Política de Ambiente. *Diário da República*. Disponível em: <http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2091&tabela=leis&so_miolo=&>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. Lei n.º 31/2014, de 30 de maio. Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo. *Diário da República*. Disponível em: <http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2123&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo=&>. Acesso em: 20 jul. 2016.

_____. Lei n.º 82-D/2014, de 31 de dezembro. Proceda à alteração das normas fiscais ambientais nos sectores da energia e emissões, transportes, água, resíduos, ordenamento do território, florestas e biodiversidade, introduzindo ainda um regime de tributação dos sacos de plástico e um regime de incentivo ao abate de veículos em fim de vida, no quadro de uma reforma da fiscalidade ambiental. *Diário da República*. Disponível em: <<https://dre.pt/application/file/66014833>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

_____. Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto. Aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos, transpondo a Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro, e a Diretiva 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro. *Diário da República*. Disponível em: <http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2591&tabela=leis&so_miolo=>>. Acesso em: 30 out. 2016.

_____. Portaria n.º 124/2014, de 24 de junho. A presente portaria estabelece os critérios de classificação e desclassificação de arvoredo de interesse público,

determina os procedimentos de instrução e de comunicação nesse âmbito e define o modelo de funcionamento do Registo Nacional do Arvoredo de Interesse Público (RNAIP). *Diário da República*. Disponível em: <<https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2014/06/11900/0334603352.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

PORTUGAL. Portaria n.º 160/2015, de 1 de junho. Fixa o âmbito temporal e espacial de aplicação do regime experimental de execução, exploração e acesso à informação cadastral aprovado pelo Decreto-Lei n.º 224/2007, de 31 de maio. Disponível em: <<https://dre.pt/application/file/67352194>>. Acesso em: 20 ago. 2016.

_____. Regulamento n.º 55/1975, de 12 de fevereiro. Aprova o Regulamento do Registo de Automóveis. *Diário da República*. Disponível em: <http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=606&tabela=leis&so_mio=&>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. Resolução da AR n.º 15/2012, de 10 de fevereiro. Institui o Sobreiro como árvore nacional de Portugal. *Diário da República*. Disponível em: <http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1617&tabela=leis>. Acesso em: 20 jul. 2016.

SÃO PAULO (Estado). Lei n.º 11241 de 19 de setembro de 2002. Dispõe sobre a eliminação gradativa da queima da palha da cana-de-açúcar e dá providências correlatas. *Diário Oficial [do] Estado de São Paulo*, Poder Legislativo, São Paulo, SP, 19 de setembro de 2002. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2002/lei-11241-19.09.2002.html>>. Acesso em: 10 maio de 2016.

_____. Lei n.º 13577 de 08 de julho de 2009. Dispõe sobre diretrizes e procedimentos para a proteção da qualidade do solo e gerenciamento de áreas contaminadas. *Diário Oficial [do] Estado de São Paulo*, Poder Executivo, São Paulo, SP, 09 de julho de 2009. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2009/lei-13577-8.07.2009.html>>. Acesso em: 10 maio de 2016.

SINTRA. Câmara Municipal de Sintra ao analisar a revisão do Plano Diretor municipal contempla na proposta de plano, em seu volume III – *Regulamento* – de abril de 2016. Disponível em: <http://www.cm-sintra.pt/phocadownload/PDF/PDM/PDM_Regulamento.pdf>. Acesso em: 30 de maio de 2016.

_____. *Medidas preventivas para o concelho de Sintra no âmbito do processo de revisão do Plano Diretor Municipal*. Aviso n. 2088 de 19 de fevereiro de 2016. Disponível em: <<https://dre.tretas.org/dre/2510343/>>. Acesso em: 25 maio de 2016.

JURISPRUDÊNCIA

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AgRg no Ag 1089722/DF. Agravante: Manoel da Cruz Gonçalves Martins e Outros. Agravado: Leonídia Braga Meireles. Relator: Massami Uyeda, Terceira Turma, Brasília, DF, Julgado em 16 de dezembro de 2010, DJe 03 de fevereiro de 2011. *Jurisprudência do STJ*. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=RESUMO&livre=1089722&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO>. Acesso em: 14 jul. 2015.

_____. _____. Resp 1161300/SC. Recorrente: HABITASUL EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA. Recorrido: Ministério Público Federal. Relator: Herman Benjamin, Segunda Turma, Brasília, DF, Julgado em 22 de fevereiro de 2011, DJe 11 de maio de 2015. *Jurisprudência do STJ*. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200901976450&dt_publicacao=11/05/2011>. Acesso em: 22 ago. 2016.

_____. _____. Resp. 1161300/SC. Recorrente: Recorrente: Habitasul Empreendimentos Imobiliários Ltda. Recorrido: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, Brasília, DF, julgado em 22 de fevereiro de 2011, DJe 11 maio de 2011. *Jurisprudência do STJ*. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=9229672&num_registro=200901976450&data=20110511&tipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 14 jul. 2015.

_____. _____. Resp 954.861/RJ. Recorrente: Custódio Cabral de Almeida e Outro. Recorrido: Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Humberto Gomes de Barros. R.P/Acórdão: Ministra Nancy Andrighi. Terceira Turma, Brasília, DF, Julgado em 06 de novembro de 2011, DJe 26 de novembro de 2011. *Jurisprudência do STJ*. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=954861&b=ACOR&p=false&t=JURIDICO&l=10&i=2>>. Acesso em: 14 jul. 2015.

_____. _____. Resp. 1228615/SP. Recorrente: Nestor Martins e Outros. Recorrido: Mitra Diocesana de São José do Rio Preto. Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, Brasília, DF, julgado em 17 de dezembro de 2013, DJe 05 março de 2014. *Jurisprudência do STJ*. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=RESUMO&livre=1228615&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO>. Acesso em: 14 jul. 2015.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI. 1378 MC. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Governador do Estado do Espírito Santo; Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo. Relator: Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno, Brasília, DF, julgado em 30 de novembro de 1995, DJe 30 maio de 1997. *Jurisprudência do STJ.* Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347013>>. Acesso em: 14 mar. 2016.

_____. _____. MS 22.164 – SP, Impetrante: Antônio de Andrade Ribeiro Junqueira. Impetrado: Presidente da República. Relator: Ministro Celso de Melo, Tribunal Pleno, Brasília, DF, Julgado em 30 de outubro de 1995, DJ 17/11/1995, p. 1177. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85691>>. Acesso em: 28 fev. 2016.

SÃO PAULO (Estado). TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. CGJSP - PROCESSO: 167/2005 CGJSP. Relator: Gilberto Passos de Freitas. Corregedoria Geral de Justiça de São Paulo, São Paulo, SP, julgado em 02 de maio de 2006. *Kollemata Jurisprudência.* Disponível em: <<http://www.kollemata.com.br/kollemata/integra.php?id=14874>>. Acesso em: 14 jul. 2015.

_____. _____. PROTOCOLADO CG-8.505/2000 -PIRACICABA - *JUIZO DE DIREITO DA 1ª VARA CÍVEL.* Disponível em: <www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/.../provimento-registro-testamentos.doc>. Acesso em: 13 jul. 2016.

DIREITO INTERNACIONAL E EUROPEU

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU. *Agenda 21*. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2015.

_____. ONU. *Convenção para a proteção do património mundial, cultural e natural*. 1972. A Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura, reunida em Paris de 17 de outubro a 21 de novembro de 1972. Disponível em: <<http://whc.unesco.org/archive/convention-pt.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. ONU. *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 05 jul. 2015.

_____. ONU. *Declaração de Estocolmo*. 1972. Disponível em: <http://www.apambiente.pt/_zdata/Políticas/DesenvolvimentoSustentavel/1972_Declaracao_Estocolmo.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2015

UNIÃO EUROPEIA. Carta dos direitos humanos fundamentais da União Europeia. 2012. *Jornal Oficial da União Europeia*. C 326/391, 25 outubro de 2012. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=PT>>. Acesso em: 20 Jun. 2015.

_____. Convenção de Aarhus. Convenção sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, de 25 de junho de 1998. *Jornal Oficial da União Europeia*. L 124/4, 17 maio 2005. Disponível em: <[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22005A0517\(01\)&qid=1439484270534&from=PT](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22005A0517(01)&qid=1439484270534&from=PT)>. Acesso em: 25 jun. 2015.

_____. Convenção de Estocolmo. Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes, de 22 de maio de 2001. *Jornal Oficial da União Europeia*. L 209/16, 31 jul. 2006. Disponível em: <[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22006A0731\(01\)&qid=1439483655914&from=PT](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22006A0731(01)&qid=1439483655914&from=PT)> Acesso em: 25 jun. 2015.

UNIÃO EUROPEIA. *Convenção Europeia da Paisagem Florença 20.10.2000*. Disponível em: <<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802f3fb7>>. Acesso em: 27 de jun. 2016.

_____. Decisão n.º 1386/2013/UE do parlamento europeu e do conselho, de 20 de novembro de 2013. Relativa a um programa geral de ação da União para 2020 em matéria de ambiente «Viver bem, dentro dos limites do nosso planeta» (Texto relevante para efeitos do EEE). *Jornal Oficial da União Europeia*. L 354/171, 28 dez. 2013. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1386&qid=1439481465048&from=PT>>. Acesso em: 25 jun. 2015.

_____. Declaração de Maastricht. A transparência como motor da democracia ambiental, de 02 de julho de 2014. Disponível em: <http://www.apambiente.pt/_zdata/DESTAQUES/2014/DeclMaastricht201407_vfinal_PT.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2015.

_____. Directiva 79/409/CEE do parlamento europeu e do conselho, de 2 de abril de 1979. Relativa à conservação das aves selvagens. *Jornal Oficial da União Europeia*. L 103, 25 abr. 1979. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX%3A31979L0409>>. Acesso em: 25 jun. 2015.

_____. Directiva 92/43/CE do parlamento europeu e do conselho, de 21 de maio de 1992. Relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens. *Jornal Oficial da União Europeia*. L 206/7, 22 jul. 1992. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31992L0043&from=PT>>. Acesso em: 25 jun. 2016.

_____. Directiva 2003/4/CE do parlamento europeu e do conselho, de 28 de janeiro de 2003. Relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente e que revoga a Directiva 90/313/CEE do Conselho. *Jornal Oficial da União Europeia*. L 41/26, 14 fev. 2003. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0004&qid=1439479755304&from=PT>>. Acesso em: 25 jun. 2015.

_____. Directiva 2007/2/CE do parlamento europeu e do conselho, de 14 de março 2007. Estabelece uma infra-estrutura de informação geográfica na Comunidade Europeia (Inspire). *Jornal Oficial da União Europeia*. L 108/1, 24 abr. 2007. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007L0002&qid=1439480938903&from=PT>>. Acesso em: 25 jun. 2015.

_____. Directiva 2009/147/CE do parlamento europeu e do conselho, de 30 de novembro de 2009. Relativa à conservação das aves selvagens. *Jornal Oficial da União Europeia*. L 207, 26 jan. 2010. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:020:0007:0025:PT:PDF>>. Acesso em: 25 jun. 2016.

_____. Directiva 2011/92/CE do parlamento europeu e do conselho, de 13 de dezembro de 2011. Relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos

públicos e privados no ambiente. *Jornal Oficial da União Europeia*. L 26/1, 28 jan. 2012. Disponível em: <<http://www.apai.org.pt/m1/1328186720directiva201192ue.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2015.

UNIÃO EUROPEIA. Protocolo de Kiev. Protocolo sobre registos de emissões e transferências de poluentes, de 21 de maio de 2013. *Jornal Oficial da União Europeia*. L 032, 04 fev. 2006. Disponível em: <[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:22006A0204\(01\)&qid=1439485159300&from=PT](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:22006A0204(01)&qid=1439485159300&from=PT)>. Acesso em: 25 jun. 2015.

_____. Protocolo PRTR. Regulamento (CE) N. 166/2006 do parlamento europeu e do conselho, de 18 de janeiro de 2006. Relativo à criação do Registo Europeu das Emissões e Transferências de Poluentes e que altera as Directivas 91/689/CEE e 96/61/CE do Conselho (Texto relevante para efeitos do EEE). *Jornal Oficial da União Europeia*. L 33/1, 4 fev. 2006. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R0166&qid=1439481230089&from=PT>>. Acesso em: 25 jun. 2015.

_____. Tratado sobre funcionamento da união europeia. (TFUE). *Jornal Oficial da União Europeia*. C 326, 26 outubro de 2012. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:FULL:PT:PDF>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

ANEXO

ANEXO A –

PARECER E DECISÃO DA CORREGEDORIA DE JUSTIÇA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO SOBRE A AVERBAÇÃO NA MATRÍCULA DO IMÓVEL DE ÁREA CONTAMINADA SOB RESPONSABILIDADE DA CETESB

REGISTRO DE IMÓVEIS – Cadastramento de áreas contaminadas sob a responsabilidade da CETESB, qualificado com presunção de veracidade e legalidade, própria dos atos da Administração Pública – Interesse público que envolve a referida matéria ambiental e que impõe amplitude de informação – Segurança jurídico-registral, estática e dinâmica, que reclama concentração da notícia de contaminação, oficialmente declarada, no fôlio real - Integração do Registro Predial na esfera da tutela ambiental – Admissibilidade da publicidade registral de áreas contaminadas por substâncias tóxicas e perigosas, por averbação enunciativa de “*declaração*” ou “*termo*” emitido pela Cetesb – Inteligência do artigo 246 da Lei de Registros Públicos - Consulta conhecida, com resposta positiva.

Excelentíssimo Senhor Corregedor Geral da Justiça:

O Ministério Público do Estado de São Paulo e a Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental do Estado de São Paulo formulam consulta a respeito da viabilidade de recepção e arquivamento nas Serventias de Registro de Imóveis do Estado de São Paulo do “*Cadastro de Áreas Contaminadas*” elaborado pela CETESB, a fim de que todas as certidões emitidas pelos oficiais registradores apontem, quando o caso, o fato de o imóvel correspondente estar situado em área identificada como *contaminada*.

Sustentam que não têm sido raras as hipóteses de adquirentes de imóveis verem-se surpreendidos pela informação de que passaram a ocupar áreas contaminadas por substâncias perigosas, sujeitas a restrições administrativas de natureza sanitária e ambiental, as quais, frequentemente, impedem construções de qualquer natureza, notadamente nos grandes centros urbanos, como nas cidades da região metropolitana de São Paulo, Ribeirão Preto e Campinas, dentre outras. Assim, a utilização do sistema registral de imóveis, nessas hipóteses, permitiria maior garantia aos adquirentes de propriedades imobiliárias, especialmente quando enquadrados na figura de consumidores, evitando que, inadvertidamente, se tornem proprietários de bens atingidos por vícios que afetam seu direito ao uso da coisa, por força da contaminação do solo subjacente ou armazenamento neste de produtos nocivos à saúde pública e ao meio ambiente, inclusive com o risco de sofrer sanções previstas na legislação ambiental.

Acompanham a consulta relação de áreas contaminadas do Estado de São Paulo (fls. 06 a 66) e relatório de atividades do Grupo Interinstitucional para Estabelecimento de Procedimentos em Áreas Contaminadas (GIAC), elaborado em fevereiro de 2005 por representantes do Ministério Público Estadual (Centro de Apoio Operacional de Urbanismo e Meio Ambiente), da CETESB e da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente, com a contribuição de outras entidades, como o SECOVI, a AELO, o IRIB, o SINDUSCON, a JUCESP e a PRODESP (fls. 68 a 121).

Solicitados esclarecimentos por esta Corregedoria Geral da Justiça (fls. 138 e v.), vieram os informes de fls. 143 a 146.

É o relatório. Passamos a opinar.

Constitui entendimento tranqüilo desta Corregedoria Geral da Justiça que não merecem conhecimento consultas formuladas, salvo casos em que se justifique a apreciação, dadas a peculiaridade, repercussão, interesse de âmbito geral e excepcionalidade da matéria questionada.

E, de fato, a hipótese dos autos atende às peculiaridades apontadas, face à importância e à gravidade de que se revestem as áreas contaminadas no Estado de São Paulo e à necessidade de ampla informação pública a respeito. Por essa razão, tem-se que a consulta deva ser conhecida.

1. O problema das áreas contaminadas no Estado de São Paulo

“Áreas contaminadas”, conforme definição apresentada pelo Grupo Interinstitucional para Estabelecimento de Procedimentos em Áreas Contaminadas (GIAC), são todas as áreas onde há contaminação comprovada do solo e/ou subsolo por substâncias perigosas, capaz de causar danos à saúde humana ou a outros bens a proteger (fls. 68).

De acordo com estudo desenvolvido pela CETESB – Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental do Estado de São Paulo, órgão ambiental de controle da poluição integrante da Secretaria de Estado do Meio Ambiente, a origem das áreas contaminadas em São Paulo está relacionada ao desconhecimento, no passado, de procedimentos seguros para o manejo de substâncias perigosas, bem como ao desrespeito aos procedimentos conhecidos e à ocorrência de acidentes ou vazamentos durante o desenvolvimento de processos produtivos, transporte ou armazenamento de matérias primas e produtos (fls. 81).

Ao longo dos anos, a CETESB vem adotando procedimentos de gerenciamento das áreas contaminadas, tendo identificado, no Estado de São Paulo, em 2002, a existência de 255 áreas com tais características, número esse que subiu para 727 em 2003 e para 1.336 em 2004, época da última atualização da lista divulgada (fls. 81). Observe-se, a propósito, que o número de áreas contaminadas listadas tende a aumentar com a continuidade das ações de fiscalização empreendidas pelo referido órgão ambiental (fls. 86).

Os principais contaminantes encontrados nas áreas contaminadas foram combustíveis líquidos, solventes aromáticos, hidrocarbonetos policíclicos aromáticos (PAHs), metais e solventes halogenados (fls. 82), que têm

como principais fontes emissoras postos de combustíveis, atividades industriais, atividades comerciais e instalações para destinação de resíduos (fls. 81).

Dentre os problemas gerados pela existência de uma área contaminada podem ser apontados danos à saúde da população, comprometimento da qualidade dos recursos hídricos, restrições ao uso do solo, danos ao meio ambiente e danos ao patrimônio público e particular decorrentes da desvalorização da propriedade (fls. 81).

A situação assume, no presente, evidente gravidade, bastando para compreendê-la o exame do Cadastro de Áreas Contaminadas divulgado pela CETESB (fls. 10 a 66), de onde se extraem inúmeras ocorrências em municípios espalhados pela totalidade do território do Estado de São Paulo.

Ressalte-se que por atingirem, freqüentemente, o subsolo e as águas subterrâneas, tais contaminações não são conhecidas ou percebidas pela população em geral e, em especial, por aquela residente na vizinhança próxima à área e, normalmente, são ignoradas pelos adquirentes dos terrenos sobrejacentes, em transações imobiliárias.

Outrossim, atento ao fato de que a CETESB é órgão delegado do Governo do Estado de São Paulo para aplicação da Lei Estadual nº 997, de 31 de março de 1976, e de seu Regulamento (artigo 5º do Decreto Estadual nº 8.468/76), responsável pelo controle e preservação do Meio Ambiente (artigo 6º do mesmo Decreto Estadual nº 8.468/76), seu Cadastramento de Áreas Contaminadas é qualificado como oficial e, assim, tem a marca da presunção relativa de veracidade e legalidade, própria dos atos da Administração Pública.

2. A necessidade de ampla informação à população a respeito das áreas contaminadas

De acordo com o princípio nº 10 da Declaração das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, adotada no Rio de Janeiro em 1992, *“a melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação, no nível*

apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos (...)”.

Estabeleceu-se, assim, o princípio da informação como um dos princípios fundamentais do Direito Ambiental (cf. Paulo Affonso Leme Machado, *Direito Ambiental Brasileiro*. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 84-88; Édis Milaré, *Direito do Ambiente*. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 162-163; Antonio Herman V. Benjamin, A principiologia do estudo prévio de impacto ambiental e o controle da discricionariedade administrativa. In: *Estudo Prévio de Impacto Ambiental*. São Paulo: RT, 1993, p. 76 e seguintes; Helita Barreira Custódio, *Direito Ambiental e questões jurídicas relevantes*. Campinas: Millennium, 2005, p. 4-11), a ser incorporado em normas e tratados internacionais e no direito interno dos diversos países.

No plano do direito interno, que é o que ora interessa mais de perto, cabe ressaltar, no Brasil, a edição da Lei nº 10.650/2003, a qual dispõe sobre o acesso público aos dados e informações ambientais existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA.

Nos termos do art. 2º do referido diploma legal, os órgãos e entidades da Administração Pública, direta, indireta e fundacional, integrantes do SISNAMA, ficam obrigados a *permitir o acesso público* aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a *fornecer todas as informações ambientais* que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico, especialmente as relativas a: (a) qualidade do meio ambiente; (b) resultados de monitoramento e auditoria nos sistemas de controle de poluição e de atividades potencialmente poluidoras, bem como de planos e ações de recuperação de áreas degradadas; (c) acidentes, situações de risco ou de emergência ambientais;

(d) emissões de efluentes líquidos e gasosos e produção de resíduos sólidos; (e) substâncias tóxicas e perigosas (incisos I, III, IV, V e VI).

Estabeleceu-se, assim, no direito brasileiro, de maneira expressa, por um lado, o *direito de todos terem acesso às informações* em matéria ambiental e, por outro lado, o *dever de o Poder Público informar a população* (cf. Paulo Affonso Leme Machado, *Estudos de Direito Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 38), sobretudo no tocante à qualidade do meio ambiente, aos resultados do monitoramento das atividades potencialmente degradadoras, às situações de risco e emergência ambientais e à emissão e depósito (incluindo o depósito por contaminação) no ar, nas águas superficiais e subterrâneas e nos solos e subsolos de substâncias tóxicas e perigosas.

A CETESB, como órgão ambiental estadual encarregado do controle da poluição, é entidade integrante do SISNAMA (art. 6º, V, da Lei nº 6.938/1981) e, assim, está obrigada não apenas a permitir o acesso da população às informações sobre o estado do meio ambiente como também a informar periodicamente o público a respeito das situações de risco e da contaminação do ambiente por substâncias tóxicas e perigosas, como as que se verificam nas denominadas “*áreas contaminadas*” do Estado de São Paulo.

Daí por que se exige do referido órgão ambiental ampla e adequada *publicidade* a respeito das áreas contaminadas do Estado, a fim de que todos possam ter ciência das contaminações existentes e posicionar-se na defesa desse bem de uso comum que é a qualidade ambiental (art. 225, *caput*, da CF) e na defesa dos próprios interesses individuais, seja na condição de vizinhos dos imóveis contaminados, imediatamente afetados pela contaminação, seja, até mesmo, na condição de adquirentes desses terrenos, já que, ao se tornarem proprietários dos imóveis, estarão sujeitos a restrições de ordem sanitária e ambiental, quanto ao uso e gozo da coisa e aos riscos decorrentes da contaminação.

Como analisa Paulo Affonso Leme Machado:

“A informação serve para o processo de educação de cada pessoa e da comunidade. Mas a informação visa, também, a dar chance à pessoa informada de tomar posição ou pronunciar-se sobre a matéria informada. Como já salientaram os juristas da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, os dados ambientais devem ser publicados. A publicidade está ligada à informação.” (Direito Ambiental Brasileiro, cit., p. 86).

Afinal, sem difusão de informações, sem capacitação cognitiva e sem tradição de saber não há cultura sã e, nas sábias palavras de José Renato Nalini *“apenas uma nova cultura ambiental poderá coibir a reiteração de práticas lesivas, hoje disseminadas e, pior ainda, toleradas” (Ética ambiental, Ed. Millennium, Campinas, 2001, p. XXIII).*

Sob outra perspectiva de análise, cumpre anotar, ainda, que o ordenamento jurídico brasileiro erigiu, igualmente, como direito básico do consumidor *“a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade e preço, bem como sobre os riscos que apresentem” (art. 6º, III, da Lei nº 8.078/1990).* Além disso, *“Os produtos e serviços colocados no mercado de consumo não acarretarão riscos à saúde ou segurança dos consumidores, exceto os considerados normais e previsíveis em decorrência de sua natureza e fruição, obrigando-se os fornecedores, em qualquer hipótese, a dar as informações necessárias e adequadas a seu respeito” (art. 8º, caput, do mesmo diploma legal).*

Trata-se, sem dúvida, de normas que reforçam a necessidade de ampla publicidade e informação sobre as áreas contaminadas, já que, como sabido, inúmeras negociações imobiliárias envolvem relações de consumo, com consumidores, de um lado, e fornecedores, de outro lado (arts. 2º e 3º da Lei nº 8.078/1990).

3. A publicidade do registro de imóveis e a informação a respeito das áreas contaminadas no fôlio real

Nessa orientação estabelecida, de procurar assegurar ampla informação e publicidade a respeito do estado do meio ambiente e, bem assim,

da existência e localização de áreas contaminadas por substâncias tóxicas e perigosas, tem-se cogitado da integração do sistema de registro de imóveis com as ferramentas de tutela ambiental.

Mas, note-se que isso não só atende ao interesse público nessa matéria ambiental, que impõe amplitude de informação. Concentrar no fólio real a notícia de contaminação, oficialmente declarada, do imóvel respectivo, agrega, sem dúvida, segurança jurídica formal, estática e dinâmica, própria do registro predial. Esse, pois, é o ponto central, que, sob o ângulo registral imobiliário, também justifica a admissibilidade da publicidade das áreas contaminadas no registro de imóveis.

Afinal, registro imobiliário tem por fim minimizar incertezas de situações jurídico-prediais e, na mira da publicidade exata e integral da *res certa*, conferir, por esse sistema de publicidade registrária, tutela pela aparência, pelo sinal, enfim, segurança jurídica formal (confira, entre outros, Ricardo Dip: a) O conceito de direito registral imobiliário, b) Sobre a crise contemporânea da segurança jurídica, c) Sobre a qualificação no registro de imóveis – *in Registro de Imóveis (vários estudos)*, Ed. Sérgio Fabris, Porto Alegre, 2005, p. 44, 114-117 e 173; J. A. Mouteira Guerreiro, *Noções de Direito Registral*, 2ª edição, Ed. Coimbra, Coimbra, 1994, p. 15; Angel Cristóbal Montes [com menção as doutrinas de Sanz Fernandez, Hernández Gil, Gimenez Arnau e Roca Sastre], *Direito imobiliário registral*, tradução de Francisco Tost, Ed. Sérgio Fabris, Porto Alegre, 2005, p. 165/166).

Ora, na medida em que se multiplicam, a cada dia, restrições administrativas à propriedade imobiliária de diversas ordens de interesses públicos (urbanísticos, histórico-culturais, ambientais etc), impõe-se reconhecer que o desafio de hoje é “*transformar os serviços registrais em confiáveis, céleres, acessíveis e absolutamente seguros. Aí o princípio da concentração terá precioso espaço*”, observando-se que a matrícula “*deve ser tão completa que dispense diligências outras, até criar-se a cultura da segurança jurídica*” (Décio Anônio Erpen e João Pedro Lamana Paiva, Princípios do registro imobiliário formal *in Introdução ao Direito Notarial e Registral*, Ed. Sergio Fabris, Porto Alegre, 2004, p. 172 e 181).

Ademais, é certo que o registro de imóveis é e continuará sendo, como consta em sua feição clássica, instituição destinada a assegurar “a organização jurídica da propriedade privada imobiliária” e, com isso, “garantir as liberdades históricas e concretas do povo” (Ricardo Dip, O registro de imóveis: ser e dever ser institucional, *ob. cit.*, p. 578), residindo, nisso, sua principal “função social” (Ricardo Dip: a) Sobre a crise contemporânea da segurança jurídica; b) Sobre a função social do registrador de imóveis – *ob. cit.*, p. 117 e 151). É sistema de publicidade da situação jurídica dos prédios, em vista da segurança nas transmissões de imóveis, aparecendo como verdadeiro guardião do direito de propriedade e da segurança do tráfego imobiliário.

Entretanto, com a evolução havida na sociedade, marcada pela transição do individual para o social e pela crescente urbanização, verificaram-se os fenômenos da transformação da concepção da propriedade, com destaque a sua função social, e da consolidação do direito urbanístico e ambiental, trazendo como reflexo verdadeira necessidade de integração com o registro de imóveis, quer pelas exigências próprias dessas novas frentes de interesse público que se abriram, quer pela necessidade de fomento da segurança jurídica inerente ao próprio sistema de publicidade registral-imobiliária.

Por isso, com Narciso Orlandi Neto, se pode concluir que o “registro de imóveis, instituto de direito privado, inicialmente com vocação para os direitos reais imobiliários, para o interesse privado, cedo mostrou-se eficaz para o Poder Público” e, assim, passou a ter significativa presença no foco do interesse público, não só em fiscalização de recolhimento de impostos e contribuições, mas também em caráter de proteção do “Meio Ambiente” (Narciso Orlandi Neto, Registro de Imóveis - herói ou vilão? *in Registros Públicos e segurança jurídica*, Ed. Sergio Fabris, Porto Alegre, 1998, p. 86/87).

Assim, o registro de imóveis tem, hoje, múltiplas funções sociais: além de sua função precípua de proteção do direito de propriedade, assumiu, ainda, funções secundárias, mas de significativa relevância, atuando como instrumento protetivo-social e de controle urbanístico e ambiental, com feição

integrativa a novos ramos jurídicos diversos do direito civil (direito agrário, direito urbanístico, direito ambiental etc).

Essa via de integração do sistema registral imobiliário, em crescente intensidade, por exigências legais, culturais e factuais da vida hodierna, aliás, não é novidade.

De acordo com a doutrina de Vicente de Abreu Amadei, um dos autores deste parecer:

“Das características da sociedade contemporânea, em especial da tendência de transição cultural do enfoque individual para o enfoque social aliada ao fenômeno da urbanização, (a) afirma-se a concepção contemporânea da propriedade com maior destaque à sua função social, (b) consolida-se o direito urbanístico e (c) destaca-se, por reflexo, no registro imobiliário, sua crescente importância como instrumento protetivo-social e como instrumento urbanístico.

(...)

(...) sem desmerecer a instrumentalidade do registro imobiliário na proteção do direito de propriedade e dos demais ‘direitos reais menores’ e, por conseqüência, na consolidação da segurança jurídica (estática e dinâmica), que são, aliás, o núcleo finalístico da instituição registrária, não se pode negar a importância instrumental protetivo-social e urbanística do registro imobiliário, que tende a crescer, na proporção em que crescem o destaque à função social da propriedade e os instrumentos legais urbanísticos.

*Ademais, esses dois enfoques instrumentais não são contraditórios, mas são complementares, pois, sendo o imóvel o centro em torno do qual gravitam os atos registrários, atingir-se-á em maior amplitude a finalidade à qual o registro imobiliário é destinado (segurança jurídica) quando maior for a concentração de informações existentes no fôlio real relativas ao imóvel especificamente considerado, tenham ou não conotação protetivo-social ou urbanística, e, por outro lado, atingir-se-á maior eficácia no controle urbanístico da propriedade quanto maior for o vínculo entre os instrumentos da política de desenvolvimento urbano em atuação (afetando determinadas propriedades) e o registro predial.” (Anotações para uma reflexão sobre o aspecto instrumental do registro imobiliário no controle urbanístico da propriedade. *Revista de Direito Imobiliário*, Ns. 31/32, janeiro-dezembro de 1993, p. 22 e seguintes, especialmente p. 45-47).*

Em conformidade, ainda, com o entendimento de Marcelo

Augusto Santana Melo:

“O Registro de Imóveis é uma instituição que surgiu como necessidade do Estado de controlar o direito de propriedade e como instrumento de segurança jurídica para o tráfego imobiliário. Em razão da evolução do estudo do meio ambiente e conseqüente transformação do direito de propriedade que após a Constituição Federal deve atender a uma função social, tornou-se necessário também estudar essa nova característica do registro imobiliário

brasileiro, principalmente na necessidade de sua adaptação às normas protetoras do meio ambiente e utilização de sua estrutura para tal finalidade. (...)

A Constituição Federal ao instituir em cláusula pétrea a função social da propriedade (art. 5º, XXIII) e ao declarar que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225) atribuiu ao Registro de Imóveis características que outrora não possuía, como a necessidade de incorporação do conceito de função social da propriedade e do meio ambiente, percepção claramente observada pelo legislador no Estatuto da Cidade e na legislação ambiental.

Mas não é somente na publicidade dos espaços territoriais especialmente protegidos que o Registro de Imóveis pode ajudar o meio ambiente; várias são as situações em que podemos nos valer do instituto, ou melhor, da estrutura do Registro de Imóveis para garantir o respeito e a reparação do meio ambiente (...).

Podemos conceituar o Registro de Imóveis como 'órgão auxiliar do direito civil destinado ao assentamento de títulos públicos e privados, outorgando-lhes oponibilidade a terceiros, com ampla publicidade e destinado ao controle, cadastro, eficácia, segurança e autenticidade das relações jurídicas envolvendo imóveis, garantindo-lhes presunção relativa da prova da propriedade'.

Esse é conceito tradicional do Registro de Imóveis, contudo, hodiernamente não exerce somente a função de guardião do direito de propriedade, mas também a novel missão de guardião da função social da propriedade, nesta incluída a ambiental. Observe a facilidade natural de concentração das informações imobiliárias e o fato de se tratar de órgão constitutivo da propriedade através do registro, levou no decorrer dos anos a exercer funções atípicas como fiscalizar o recolhimento de tributos (imposto predial e territorial urbano, imposto de transmissão de bens imóveis, imposto territorial rural, entre outros)." (O meio ambiente e o registro de imóveis. *Revista de Direito Imobiliário*, N. 57 – julho-dezembro de 2004, p. 111-147, especialmente p. 111 e 117-118).

Essa tem sido, por fim, a orientação no direito estrangeiro, como o revela Antonio Giner, a respeito da situação atual na Espanha e no âmbito da União Europeia:

"(...) Os Estados criaram e organizaram os cartórios registrais como mecanismos ou instrumentos para o cumprimento da função de segurança do mercado imobiliário ou do registro da propriedade. Entretanto, as já examinadas características desses cartórios propiciaram aos referidos Estados que os utilizem para outras funções além da original. Cabe inclusive destacar que são utilizados não apenas pela administração da qual dependem organicamente, mas também por outras administrações distintas, devido a suas características especiais, fundamentalmente seu caráter territorial. Assim, à guisa de exemplo, os cartórios registrais podem desenvolver algumas das seguintes funções, que transcendem sua finalidade original.

O Cartório de Registro de Imóveis tem as seguintes funções:

a) *fiscais*: os cartórios registrais têm sido utilizados pelos Estados como mecanismo para garantir a cobrança dos diferentes impostos que recaem sobre os imóveis. Assim, é necessário o pagamento dos impostos devidos em função das operações imobiliárias cujo registro se solicita (portanto, seu pagamento é um requisito para gozar da proteção propiciada pelo registro (...)).

b) *proteção aos consumidores*: o âmbito imobiliário, especialmente em matéria de moradia, é um dos que sofrem maior incidência da atuação pública, destinada a proteger os consumidores. Para tal função, os cartórios registrais têm sido utilizados como autênticos cartórios de informação ao consumidor (...).

c) *urbanísticas*: o desenvolvimento urbanístico implica uma série de operações que se refletem no registro da propriedade: alteram-se fisicamente os imóveis, a titularidade muda, estabelecem-se gravames sobre os bens (...). Ademais, a legislação urbanística exige do registro da propriedade a função de informar sobre a situação urbanística dos imóveis situados em sua circunscrição. Do mesmo modo, colabora com a administração nas tarefas de disciplina urbanística, tanto preventiva quanto punitiva. Assim, os registradores devem exigir certos requisitos de natureza urbanística para o acesso registral de determinados atos jurídicos (declaração de edificações, transformação e loteamento do solo etc.). Igualmente, os registradores comunicam à administração determinadas operações que podem infringir as normas urbanísticas.

d) *penais*: a informação dos registros tem sido utilizada para evitar e punir determinadas atividades, como as derivadas de lavagem de dinheiro, sonegação fiscal, fraude etc.

(...)

O Cartório de Registro de Imóveis, como vimos, tem uma função principal ou original: a de acomodar o registro de propriedade. No entanto, como vimos, suas características o qualificam para outras funções que interessam aos poderes públicos. Entre essas funções, propomos que se inclua a de proporcionar aos cidadãos um espaço acessível, onde recebam informação sobre a situação do meio ambiente, tanto em escala geral, mas sobretudo, a respeito do território de sua circunscrição (...)" (O registro de imóveis e a informação ambiental. *Revista de Direito Imobiliário*, N. 57 – julho-dezembro de 2004, p. 171-182, especialmente p. 175-176 e 178).

Saliente-se que, entre as informações passíveis de constar do registro imobiliário, para fins de publicidade ambiental, indicadas pela doutrina especializada, está, precisamente, a concernente às áreas contaminadas, devido à circunstância de configurarem fator relevante para a propriedade, por limitarem seu regular uso, e ao fato de implicarem potencial risco aos adquirentes, pelo desconhecimento dessa condição (cf. Marcelo Augusto Santana de Melo, ob. cit., p. 127-131; Vicente José Garcia-Hinojal López, Publicidade registral das limitações ambientais que afetem imóveis concretos e determinados. *Revista de Direito Imobiliário*, N. 57 – julho-dezembro de 2004, p. 152; Marta Valls Teixidó e Mercedes Tormo Satonja, Meio ambiente e registro de imóveis. Título passível de inscrição. *Revista de Direito Imobiliário*, N. 57 – julho-dezembro de 2004, p. 197).

Colhe-se, ainda, no direito comparado, em abono, o recente Decreto Real Espanhol nº 9, de 14 de janeiro de 2005, que não só estabeleceu, naquele país, a relação de atividades potencialmente contaminantes do solo, bem como os critérios para a declaração de solos contaminados, mas também explicitou as respectivas formas de publicidade registral em seu artigo 8º, cumprindo aqui destacar, porque oportuno, a de registro imobiliário, inserta em seu item 3:

“3. La resolución administrativa por la que se declare el suelo contaminado se hará constar en el folio de la finca o fincas registrales a que afecte, por medio de nota extendida al margen de la última inscripción de dominio.

La nota marginal se extenderá en virtud de certificación administrativa en la que se haga inserción literal de la resolución por la que se declare el suelo contaminado, con expresión de su firmeza en vía administrativa, y de la que resulte que el expediente ha sido notificado a todos los titulares registrales que aparecieran en la certificación a la que se refiere el apartado anterior.

Dicha certificación habrá de ser presentada en el Registro de la Propiedad por duplicado, y en ella se harán constar, además de las circunstancias previstas por la legislación aplicable, las previstas por la legislación hipotecaria en relación con las personas, los derechos y las fincas a las que afecte el acuerdo.

La nota marginal de declaración de suelo contaminado se cancelará en virtud de una certificación expedida por la Administración competente, en la que se incorpore la resolución administrativa de desclasificación”.

(http://www.juridicas.com/base_datos/Admin/rd9-2005.html#a8)

Nesses termos, parece, com efeito, factível a integração do sistema de registro imobiliário no controle ambiental, sobretudo a partir da publicidade que por seu intermédio se consegue dar às informações ambientais relevantes que afetam o imóvel (primeiro objeto de inscrição) e refletem no direito de propriedade (situação jurídico-real de maior relevo que o registro predial publica), como as relacionadas às áreas contaminadas objeto da presente consulta.

4. A modalidade de inscrição das áreas contaminadas – a averbação

Verificada a viabilidade da publicidade registral das áreas contaminadas, à vista do exposto, resta precisar de que forma deve ela ser implementada.

Considerando que o cadastramento oficial da CETESB implica, em si e em certa medida, alteração da situação jurídica do imóvel, por constatação de novidade fática antes ignorada (“*área contaminada*”), que resulta em restrições ao uso e gozo da coisa dela decorrentes, a contaminação de áreas por substâncias tóxicas e perigosas deve ter sua inserção no Registro Imobiliário efetivada, para fins de publicidade, pela via da *averbação de mera notícia*, ou seja, como ato averbatório de *publicidade enunciativa*.

Publicidade, lembre-se, é “*l’apertura allá diffusa conoscenza*” (Adriano de Cupis, *Osservatorio sul Diritto Civile*, Ed. Dott. A. Giufré, Milão, 1992, p. 253), “*atividade orientada a difundir e fazer notório um acontecimento*” (Angel Cristóbal Montes, ob. cit., p. 15), “*disponibilização da informação*” (Narciso Orlandi Neto, Distorções da finalidade do registro: compromisso de compra e venda não registrado ganha eficácia sobre o credor hipotecário, *Jornal Anoreg-SP*, Ano III, nº 4, abril/2000).

Publicidade enunciativa é aquela decorrente de inscrição que nada acresce à situação substantiva, “*esgotando-se a sua função na genérica mera notícia do facto a que se reporte*” (José de Oliveira Ascensão, *Direito Civil – Reais*, 5ª edição, Ed. Coimbra, Coimbra, 1993, p. 358).

Averbação, como ensina Serpa Lopes, “*serve, em princípio, para tornar conhecida uma alteração da situação jurídica ou de fato, seja em relação à coisa, seja em relação ao titular do direito real. Representa, além disso, uma medida complementar, tendente a, pelo meio aludido, tornar o Registro de Imóveis um índice seguro do estado do imóvel, do seu desmembramento, da mudança de numeração, bem como da mudança de nome do titular do domínio, das alterações que possam influir na sua capacidade etc.*” (*Tratado dos Registros Públicos*. 4ª ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Freitas Bastos, 1962, IV volume, p. 196).

Não é o outro o entendimento de Vicente de Abreu Amadei, ao discorrer sobre a atuação do registro de imóveis como instrumento de controle urbanístico e ambiental:

“Oportuno, no momento, salientar, analiticamente, como age (ou pode agir) o registro de imóveis nesse controle urbanístico, considerando suas funcionalidades de qualificação, inscrição e publicidade.

Partindo, então, da publicidade, cumpre lembrar que, nesse enfoque funcional, o registro imobiliário também atua como elemento de informação jurídica da situação do imóvel e, conseqüentemente, quanto maior for a concentração de informações relativas ao imóvel no fôlio real, maior será a proteção dos terceiros interessados na aquisição do prédio.

Assim, a centralização de informações específicas na matrícula do imóvel atua no sentido de aumentar a segurança do tráfico imobiliário, o que justifica ‘la máxima amplitud’ do registro imobiliário.

Por isso, partindo dessa necessidade de centralizar as informações de dados específicos relativos a atos ou situações jurídicas que atingem o imóvel, conjugada com a conveniência de ampliação das informações do registro imobiliário, a funcionalidade publicitária do registro predial é refletida na funcionalidade registrária da inscrição, ampliando as hipóteses de ingresso desses dados específicos na matrícula, especialmente por via de averbação.” (Ob. cit., p. 48).

Ressalte-se que, embora a contaminação de áreas não esteja prevista no rol do art. 167, II, da Lei nº 6.015/1973, como ocorrência que autoriza averbação na matrícula do imóvel, esta resta ainda assim possível à luz do disposto no art. 246, *caput*, do mesmo diploma legal.

Efetivamente, nos termos da referida norma, *“Além dos casos expressamente indicados no item II do art. 167, serão averbadas na matrícula as sub-rogações e outras ocorrências que, por qualquer modo, alterem o registro”*. Tal dispositivo legal atribui ao elenco de hipóteses de averbação discriminadas na Lei de Registros Públicos o caráter de rol meramente *exemplificativo*, diversamente do que se passa com as hipóteses de registro do art. 167, I, enumeradas em caráter taxativo (cf. Vicente de Abreu Amadei, ob. cit., p. 50, nota 111; Valmir Pontes, *Registro de Imóveis*. São Paulo: Saraiva, 1982, p. 178, nota 2).

Esse, a propósito, o entendimento de Serpa Lopes, após ressaltar a taxatividade das hipóteses em que a lei *impõe* a averbação, sem obstar igual inscrição em relação a outras ocorrências, para fins de mera publicidade:

“Analisada, assim, a natureza jurídica da averbação, no que diz respeito ao Registro de Imóveis, passaremos, em seguida, ao estudo de cada um dos casos em que a lei taxativamente a impõe.

Convém salientar, no entretanto, que esta enumeração não se deve tomar como uma formalidade restrita aos mesmos, mas, mui ao contrário, de vez

que se trata de um ato acessório, tendente a publicar as mutações de índole secundária, em relação ao imóvel ou à pessoa do titular de direito sobre o mesmo, lícito é interpretá-lo de um modo mais amplo, admitindo-se a averbação mesmo para outros atos ou fatos análogos, ou ainda que simplesmente interessem a uma publicidade mais completa, acêrca da situação do imóvel em todos os seus sentidos.” (Ob. cit., p. 199).

Não é outra, ainda, a doutrina de Décio Antônio Erpen e João Pedro Lamana Paiva, quando discorrem sobre o princípio da concentração: “O art. 167, da Lei 6.015/73, pode ser considerado exaustivo por alguns. Todavia, o apego a essa conclusão não enriquece o sistema, também porque o art. 246, da mesma Lei, permite ilações no sentido de se dar elasticidade ao comando legal” (ob.cit., p. 181).

Anote-se que esta Egrégia Corregedoria Geral da Justiça já se pronunciou no sentido da não taxatividade do rol do art. 167, II, da Lei nº 6.015/1973, ao responder a consulta do extinto Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF sobre a possibilidade, no Estado de São Paulo, de averbação, à margem das transcrições imobiliárias, de “*termo de responsabilidade pela preservação de florestas*”, em cumprimento ao disposto no art. 16 do Código Florestal. Da decisão proferida no caso, da lavra do eminente Desembargador Adriano Marrey, então Corregedor Geral da Justiça deste Estado, extrai-se a seguinte passagem:

“O termo de responsabilidade em questão visa apenas estabelecer, de modo preciso, os limites da área preservada. A averbação desse termo não encontra nenhum óbice na Lei de Registros Públicos. É exato que, entre as treze hipóteses do inciso II do art. 167 da referida lei, não se inclui o termo. Mas o elenco de hipóteses não é taxativo, e a averbação sempre cabe desde que guarde pertinência com o registro e represente alteração dos elementos que o compõem.

É óbvio que o termo de responsabilidade pela preservação de florestas se traduz na delimitação de uma área específica da propriedade, que não poderá ser explorada, e tal circunstância modifica o registro de propriedade. A averbação se destina a tornar pública a obrigação assumida, de preservação permanente da área florestada.” (Processo C.G. nº 53873 – decisão proferida em 30.01.1980).

Idêntica orientação, quer nos parecer, salvo melhor juízo de Vossa Excelência, deve ser adotada no tocante às “*áreas contaminadas*”, já que a contaminação do solo e do subsolo de imóveis por substâncias tóxicas e perigosas, como referido, em conformidade com o tipo e o grau de contaminação, acarreta

restrições importantes ao uso e gozo da coisa pelo proprietário e a imposição de obrigação de descontaminação, bem como, eventualmente, de sanções administrativas e penais. Evidente, por isso, como também já referido, a necessidade de dar publicidade à condição de tais imóveis, como áreas contaminadas. Nesse sentido, a averbação enunciativa nada mais fará do que tornar pública a situação fática e jurídica dos imóveis em questão, para ciência da população em geral, dos vizinhos e habitantes de áreas próximas e de eventuais adquirentes dos bens, os quais terão conhecimento das restrições, ônus e obrigações que pesam sobre os imóveis adquiridos.

Por outro lado, para que a averbação das áreas contaminadas se efetive concretamente, parece-nos conveniente a observância de algumas cautelas. Em primeiro lugar, afigura-se necessária a prévia identificação do imóvel e sua correspondência com uma dada matrícula ou registro anterior do registro de imóveis. Em segundo lugar, ainda se impõe que a CETESB promova a cientificação (pessoal, por carta com AR ou outro meio comprobatório de recepção, ou por edital, conforme o caso) do titular do domínio do imóvel (e de eventuais titulares de direitos reais menores afetados com a inscrição), à luz dos dados tabulares, quanto ao cadastramento do seu imóvel entre as áreas contaminadas.

5. O título passível de averbação – termo ou declaração de área contaminada expedido pela CETESB

Por fim, cumpre analisar o ponto relativo ao aspecto formal do documento a ser apresentado pela CETESB às serventias de registro de imóveis para averbação da circunstância de o imóvel em causa estar localizado, total ou parcialmente, em “*área contaminada*”.

Inserido determinado imóvel no cadastro de áreas contaminadas do Estado de São Paulo - cuja prévia investigação, análise de dados, delimitação de área e certeza da assertiva de contaminação é de atribuição e responsabilidade da própria CETESB, em procedimento administrativo adequado, para o qual se anota recomendação de cientificação do proprietário indicado como tal

no registro de imóveis -, a CETESB poderá emitir “termo” ou “declaração” de área contaminada para averbação na matrícula do imóvel afetado. Com isso, poder-se-á ter como formalizado o título para a pretendida averbação, a fim de ser dada publicidade da certificação administrativa da condição do imóvel como área contaminada, seja em prol da preservação do meio ambiente e da saúde pública, seja em benefício dos vizinhos e moradores das proximidades da área, seja, finalmente, para proteção dos interesses de possíveis adquirentes posteriores da coisa (cf. Marta Valls Teixidó e Mercedes Tormo Satonja, ob. cit., p. 197).

É certo que os requisitos formais da certificação (“*termo*” ou “*declaração*” de área contaminada) firmada por quem, na CETEB, esteja dotado da faculdade certificante, dependerá também de normas reguladoras do órgão administrativo, mas, em se tratando de título referente a ato administrativo destinado à inscrição predial, não se pode deixar de apontar, desde já, a necessidade de satisfação de determinados requisitos que dimanam do sistema registral, com especial atenção aos princípios de trato sucessivo, de legitimação e de especialidade, conforme doutrina de Rafael Arnaiz Eguren, que, nada obstante própria à Lei Hipotecária da Espanha, vale, diante da raiz principiológica da lição, para cá (*Registro de la propiedad y urbanismo – Estudio sobre la inscripción de actos y negocios de naturaleza urbanística*, Ed. Marcial Pons, Madri, 1995, p. 148-152), cumprindo destacar a lição que impõe a necessidade de menção no título do comparecimento ou da notificação dos titulares do direito registrado afetado pelo ato inscritível: “...*contra o sin contar con la voluntad del titular registral, como ocurre, en general, con las anotaciones preventivas o con la inscripción de resoluciones judiciales, el sistema suple dicha falta de consentimiento con la necesidad de notificación al titular o de su comparecencia en el expediente de que se trate, e, incluso, con la exigência de que el titular sea parte en el procedimiento. Este mismo critério es de inexcusable aplicación en matéria de inscripción de actos inscribibles de naturaleza urbanística*” (ob. cit., p. 150/151).

Assim, em atenção aos princípios registrários, oportuno consignar que o referido “*termo*” ou “*declaração*” deve indicar e especificar o imóvel em que incide a situação de “*área contaminada*” certificada pelo órgão ambiental, no

todo ou em parte, o número de sua matrícula ou do registro anterior, o nome e a qualificação do(s) proprietário(s) e eventual(is) titular(es) de direito real menor afetado, em conformidade com os dados tabulares existentes, bem como a informação quanto ao comparecimento ou cientificação deles no procedimento administrativo respectivo.

Observa-se, ainda, que, para a hipótese de contaminação parcial do imóvel, bastará constar essa referência (“*parcial*”) na escrituração da averbação, sem especificação da área contaminada, lembrando-se que, para a hipótese de segregação do bem, cada uma das partes seccionadas não sujeitas à contaminação, segundo declaração da CETESB, não terão nas novas matrículas abertas, obviamente, a averbação enunciativa de “*área contaminada*”.

Por fim, convém consignar que a descontaminação, igualmente declarada pela CETESB, também poderá ser levada ao registro imobiliário, por averbação.

6. Conclusão

Em conclusão, à vista de todo o acima exposto, o parecer que submetemos à elevada consideração de Vossa Excelência é no sentido de ser conhecida a consulta formulada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo e pela Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental do Estado de São Paulo, com resposta positiva quanto à possibilidade de averbação enunciativa ou de mera notícia, no Estado de São Paulo, de “*termo*” ou “*declaração*” de área contaminada oficialmente emitido pela CETESB, observadas as cautelas mencionadas, nas matrículas dos imóveis atingidos por contaminação de produtos tóxicos e perigosos.

Caso aprovado, recomenda-se a publicação deste parecer e da decisão que o aprovar, diante de seu caráter normativo.

Sub censura.

São Paulo, 20 de abril de 2006.

ÁLVARO LUIZ VALERY MIRRA
Juiz Auxiliar da Corregedoria

ANA LUIZA VILLA NOVA
Juíza Auxiliar da Corregedoria

ROBERTO MAIA FILHO
Juiz Auxiliar da Corregedoria

VICENTE DE ABREU AMADEI
Juiz Auxiliar da Corregedoria

Proc. CG nº 167/05.

Aprovo o parecer dos MM. Juízes Auxiliares da Corregedoria e por seus fundamentos, que adoto, conheço da consulta formulada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo e pela Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental do Estado de São Paulo, com resposta positiva quanto à possibilidade de averbação enunciativa ou de mera notícia, no Estado de São Paulo, de “termo” ou “declaração” de área contaminada oficialmente emitido pela CETESB, observadas as cautelas mencionadas no parecer, nas matrículas dos imóveis atingidos por contaminação de produtos tóxicos e perigosos. Dou caráter normativo à solução apontada.

Publique-se, inclusive o parecer.

São Paulo, 2 de maio de 2006.

GILBERTO PASSOS DE FREITAS
Corregedor Geral da Justiça