

NOTA TÉCNICA

DOS OFICIAIS DE CARTÓRIOS DE REGISTROS DE IMÓVEIS

Assunto: Código Florestal – Da Averbação da Reserva Legal Florestal
Sobre o texto aprovado na Câmara dos Deputados em 24.5.2011.

Todavia, segundo os arvoredos são mui muitos e grandes, e de infinitas espécies, não duvido que por esse sertão haja muitas aves! (...) Contudo a terra em si é de muito bons ares frescos e temperados como os de Entre-Douro-e-Minho, porque neste tempo d'agora assim os achávamos como os de lá. Águas são muitas; infinitas. Em tal maneira é graciosa que, querendo-a aproveitar, dar-se-á nela tudo; por causa das águas que tem! Contudo, o melhor fruto que dela se pode tirar parece-me que será salvar esta gente. E esta deve ser a principal semente que Vossa Alteza em ela deve lançar. (...) Deste Porto Seguro, da Vossa Ilha de Vera Cruz, hoje, sexta-feira, primeiro dia de maio de 1500. (a) Pero Vaz de Caminha (Trechos da carta enviada a D. Manuel, Rei de Portugal).

Excelentíssimos Senhores Deputados Federais, Senadores da República, Digníssimas Autoridades Governamentais, Cidadãs e Cidadãos brasileiros:

O Plenário da Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Lei nº 1.876/99, que trata da redação do novo Código Florestal. Dentre diversas inovações, pedimos licença para destacar apenas aquelas relacionadas com o Sistema de Publicidade da Reserva Legal Florestal (RLF) e das Áreas de Preservação Permanente (APPs).

Como é hoje: A Reserva Legal Florestal é averbada na matrícula do imóvel rural, no cartório de Registro de Imóveis da comarca onde está localizada a propriedade.

Como vai ficar: O artigo 19 do texto aprovado estabelece que a Reserva Legal Florestal seja “registrada junto ao órgão ambiental competente por meio de inscrição no Cadastro Ambiental Rural”.

Pergunta-se: Por que tirar a publicidade da Reserva Legal Florestal de um ambiente controlado pela sociedade civil e fiscalizado pelo Poder Judiciário – que é o cartório – para ocultá-lo em um cadastro eletrônico estatal, localizado nos porões do órgão ambiental?

Quantos já foram a um órgão ambiental? É possível comparar o acesso a um órgão ambiental com o acesso a um cartório de Registro de Imóveis?

Em primeiro lugar, deve ser proclamado que o cartório de Registro de Imóveis é, na verdade, um serviço público; porém, por ser o guardião do direito fundamental de propriedade, funciona como âncora da democracia e está diretamente nas mãos da sociedade civil, visto que a opção da nação brasileira sempre foi a de seu exercício em caráter privado e fiscalizado pelo Poder Judiciário, inclusive para fazer frente ao próprio Estado, na manutenção das garantias individuais dos cidadãos, sempre que isso se faz necessário.

Hoje, qualquer pessoa pode ir a um cartório e obter uma certidão da Reserva Legal de qualquer propriedade rural sem declarar o motivo. Outrossim, os cartórios são encontrados no próprio município onde o imóvel rural está localizado. E o órgão ambiental? Onde ele está localizado?

A quem interessa tirar a publicidade da Reserva Legal de um ambiente de controle da sociedade civil para ocultá-la em um cadastro eletrônico estatal, localizado nos porões do órgão ambiental?

A verdade é que, caso não ocorra uma correção para definição de papéis – quem cuida de quê(?) –, o instituto da Reserva Florestal, que possui tradição e eficiência quase secular no âmbito do Direito Ambiental brasileiro e que é orgulho brasileiro de transparência em negócios, estará arruinado.

Há um aspecto eminentemente técnico que foi equivocadamente considerado na Câmara dos Deputados, a saber: “registro” e “cadastro” não são expressões sinônimas; ademais, possuem finalidades distintas, como veremos adiante. Esse entendimento não é sequer uma questão que exija aprofundamento linguístico; pelo contrário, qualquer aluno do primeiro ano do curso de Direito já aprendeu em suas lições preliminares que são termos distintos com objetivos e funções também definidos.

Atualmente, a Reserva Legal Florestal é definida e especializada pela autoridade ambiental e, posteriormente, sua existência é averbada de forma declaratória na matrícula do imóvel no Registro de Imóveis.

De conformidade com o art. 30 do referido projeto, ficará “criado o Cadastro Ambiental Rural – CAR, no âmbito do Sistema Nacional de Informações de Meio Ambiente – SINIMA, registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico, combate ao desmatamento, além de outras funções previstas no regulamento”.

Estranhamente, a retirada da publicidade registral do Registro de Imóveis somente ocorreu ou foi exteriorizada no começo do mês de maio de 2011. Todos os textos anteriores ao relatório do deputado Aldo Rebelo previam e até prestigiavam a averbação da Reserva Legal Florestal na matrícula do imóvel e jamais foram objeto dos intensos e inúmeros debates realizados em audiências públicas e através de outros instrumentos democráticos, em algumas oportunidades com a participação dos autores.

A função ambiental do Registro de Imóveis

A instituição do Registro de Imóveis surgiu como necessidade de controle do direito de propriedade e como instrumento de segurança jurídica para o tráfego imobiliário. Em razão da evolução do estudo do meio ambiente e da conseqüente transformação do direito de propriedade, que deve atender a sua função social, o Registro de Imóveis passou a concentrar, naturalmente, informações ambientais relevantes ao direito de propriedade.

A evolução do conceito de direito de propriedade alcançou e influenciou o sistema de transmissão da propriedade não somente no direito brasileiro, mas em todo o mundo.

A facilidade natural de concentração das informações imobiliárias e o fato de se tratar de órgão constitutivo da propriedade imobiliária, por meio do registro, levaram o Registro de Imóveis, no decorrer dos anos, a exercer funções atípicas, como fiscalizar o recolhimento de tributos, e a ambiental, em cooperação com os poderes públicos.

No estudo da possibilidade de utilizar a publicidade registrária também para questões ligadas à preservação do meio ambiente começou a ganhar notoriedade

com o *Expert corner report*, publicado em 1o de outubro de 2002 e 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. Através do referido estudo, a União Europeia reconheceu o Registro de Imóveis como órgão adequado para centralizar informações ambientais da propriedade.

No Brasil, o tema ganhou grande repercussão também, tendo sido objeto de relevante estudo jurídico publicado pela Editora Saraiva que contou com a participação de juristas, acadêmicos e profissionais ligados ao estudo e à preservação do meio ambiente.

O Registro de Imóveis, por sua vocação natural, sempre atraiu informações ambientais relevantes, fazendo parte da tradição legislativa e ambiental da sociedade brasileira o reforço de informações ambientais também sob a ótica do direito de propriedade prova disso é a possibilidade de publicidade registral de espaços contaminados, evitando-se a construção de empreendimentos em áreas poluídas, em reservas particulares de patrimônio natural – conhecidas como RPPNs –, em áreas de proteção a mananciais, com limitações administrativas, em parques florestais, dentre outros espaços protegidos.

Cadastro é cadastro. Registro é registro

Quando se trata de meio ambiente e Registro de Imóveis, é realmente importante ter clarificada a diferenciação entre estes dois institutos – cadastro e registro –, para que não sejam criadas pueris discussões e confusões, prejudicando a verdadeira função de cada um. Com efeito, quando falamos em cadastro, nos referimos ao controle administrativo necessário e criado pela Administração, com finalidades precípuas de arrecadação de impostos e cumprimento de funções administrativas e ambientais. Nesse controle, apenas se utilizam informações constantes de obrigações outras, porém, com objetivo definido de controle fiscal e administrativo.

No Registro de Imóveis, malgrado existam também controles, sua finalidade é distinta da cadastral, por se tratar do controle jurídico da propriedade imóvel para aferição de sua legalidade, continuidade e disponibilidade. O Registro de Imóveis é o guardião do direito de propriedade em sua extensão e efeitos, inclusive na proteção de terceiros.

Como é curial, a opção do Sistema Jurídico Nacional é pela força constitutiva do registro na transmissão imobiliária, de sorte que o direito constitucional do

titular de domínio tem sua origem no ato registral. A partir daí, o Registro de Imóveis exerce a função de controle do tráfico imobiliário, impedindo que qualquer circunstância atinja a propriedade registrada, sem rogação do titular ou sem o devido processo legal.

Evidentemente, o cadastro e o registro possuem forte conexão, pois a Administração tem suporte no Registro de Imóveis sempre que precisa de informações com fé pública para criar ou alimentar sua base cadastral. A título exemplificativo, pode ser mencionado o cadastro fiscal dos municípios que necessitam da informação registral para promover o lançamento do imposto predial e territorial urbano (IPTU). Por seu turno, o Registro de Imóveis também necessita de informações cadastrais para conferir à publicidade registral uma simetria com os dados dos cadastros tributário e ambiental.

No Direito Ambiental, a ligação entre cadastro e registro torna-se ainda mais íntima. Senão vejamos. Primeiro, a grande maioria das informações ambientais está dispersa nos cadastros dos mais diversos órgãos da Administração das três esferas políticas (União, estados-membros e municípios). Segundo, as informações cadastrais transcendem muitas vezes o cadastro para o registro, na medida em que alteram, significativamente, o direito de propriedade, restringindo-o de forma drástica em alguns casos.

A distinção entre os dois institutos – cadastro e registro – é de máxima importância, e dela não pode ser feita tábua rasa, como lamentavelmente ocorreu na Câmara dos Deputados, visto que a confusão conceitual gera confusão funcional concernente às suas finalidades e naturezas jurídicas.

Publicidade da reserva legal florestal

O legislador conferiu duas formas de publicidade para esse espaço protegido: a legal, que é a presunção de que a reserva existe na porcentagem estabelecida, e a registral, que configura sua exata localização e permite efetivo controle social.

A área de RLF deve ser averbada na matrícula do imóvel, no cartório de Registro de Imóveis do município onde o imóvel está localizado, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, de desmembramento ou de retificação da área, salvo as exceções previstas no atual Código (§ 8º, art. 16, Código Florestal, redação dada pela MedProv 2.166-67/2001).

A existência da RLF precede a averbação e a especialização no Registro de Imóveis. Uma vez aprovado o projeto no órgão ambiental estadual, o proprietário já fica vinculado à conservação, preservação ou regeneração do espaço florestal¹.

Como pode ser observado, o legislador conferiu ao Registro de Imóveis o reforço de uma publicidade criada *ope legis* e definida em meios administrativos e compartilhou essa publicidade com a sociedade, pois até então estava restrita apenas ao proprietário e ao órgão ambiental.

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, é aconselhável que não esteja restrita somente à publicidade legal, mas que, por força da publicidade registral imobiliária, possa dar conhecimento *erga omnes* e vincular definitivamente futuros adquirentes.

Por retrospectiva, vamos lembrar que o art. 6º da Lei nº 6.938/81 criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), integrado pelos órgãos e entidades da União, dos estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos municípios, bem como as fundações instituídas pelo poder público responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental. A intenção do legislador de 1981 foi de outorgar e centralizar as informações sobre o meio ambiente de todo o país. Todavia, por problemas estruturais e financeiros, o sistema praticamente não saiu do projeto.. O Sistema de Registro de Imóveis brasileiro tem uma estrutura nacional que já se encontra desenvolvida e consolidada, de sorte que é menos oneroso para o próprio poder público aproveitar a malha de cartórios presentes em todas as cidades do território nacional para disponibilizar as informações ambientais para toda a população.

Consequência imediata da manutenção do texto aprovado

Embora permaneça na Lei nº 6.015/73 (Lei de Registros Públicos) a expressa possibilidade de averbação da Reserva Legal Florestal, conforme previsto no art. 167, II, 22, com a manutenção do projeto aprovado ocorrerá uma supressão de publicidade ambiental, uma vez que ele afasta a Reserva Legal do procedimento

¹ O autor português Carlos Ferreira de Almeida qualifica “os registros públicos como os meios mais perfeitos e evoluídos da publicidade, igualando-os mesmo ao conceito técnico-jurídico de publicidade” (ALMEIDA, Carlos Ferreira de. *Publicidade e teoria dos registros*. Coimbra: Almedina, 1966. p. 163).

administrativo ambiental, ou seja, vai se criar uma rotina que levará a Reserva Legal Florestal para uma esfera de clandestinidade jurídica.

A quem interessa essa clandestinidade?

Preliminarmente, é de ser lembrado que a Declaração do Rio de Janeiro – de 1992 –, em uma das frases do Princípio 10, afirma que, “no nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades”.

A averbação da Reserva Legal Florestal no cartório de Registro de Imóveis é de natureza declaratória e tem sua origem em ato da autoridade ambiental. Por óbvio, a publicidade por meio de averbação no Registro de Imóveis ocorre por sensível e inteligente imposição legal para REFORÇAR o conhecimento da existência da RLF e para que TODOS possam fiscalizar seu cumprimento, principalmente o Ministério Público, que vem atuando de forma irrepreensível nesse mister.

Retirar a averbação da Reserva Legal do controle e da publicidade do Registro de Imóveis representa dois retrocessos que devem ser barrados no Senado Federal:

1ª- É um golpe no controle social da Reserva Legal Florestal, visto que, por meio da publicidade registral, o controle é desenvolvido pela sociedade civil organizada; e

2ª- O Registro de Imóveis concentra cada vez mais informações relevantes relacionadas à propriedade imobiliária. Ocultar essa circunstância do Registro verdadeiramente dá azo a negócios imobiliários inseguros, cujo custo social é, ao depois, suportado por toda a sociedade.

Pergunta-se: Por que tirar a publicidade da Reserva Legal Florestal de um ambiente de controle da sociedade civil fiscalizado pelo poder Judiciário, que é o cartório de Registro de Imóveis, para ocultá-lo em um simples cadastro eletrônico estatal, quicá localizado em algum porão de órgão ambiental?

A publicidade que emerge do Registro de Imóveis é expressão sinônima de transparência. Desnecessário dizer que o sistema de clandestinidade que se projeta sobre a Reserva Legal Florestal só interessa àqueles que buscam a chicana e a tramóia...

Pergunta-se: Como o cidadão, as autoridades ambientais e as instituições financeiras conseguirão saber de forma clara, rápida e segura se a propriedade respeita a legislação ambiental? Por que abrir mão da fé pública advinda da publicidade registral?

É de ser observado que o art. 32 do projeto isenta os proprietários que já possuem averbação de Reserva Legal Florestal de se inscrever no novo CAR – Cadastro Ambiental Rural, o que gera incertezas quanto à fiscalização das autoridades ambientais que não possuem informação das matrículas de imóveis rurais.

Que lamentável tenha a Câmara dos Deputados laborado em evidente confusão técnica sobre as funções do cadastro e do registro. Como demonstrado, os dois institutos possuem funções típicas e autônomas, que não se misturam, porém se completam por meio da necessária comunicação entre os mesmos, como é o caso da Reserva Legal Florestal.

Inteligentemente, o Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR, por meio da Lei nº 10.267/2001, estabelece correspondência e conexão com os cartórios de Registro de Imóveis, o que comprova a distinção finalística do cadastro e do registro, bem como a importância de comunicação entre os institutos.

O PL necessita ser aprimorado no Senado Federal a fim de que o Cadastro Ambiental Rural tenha comunicação eletrônica e eficiente com os cartórios de Registros de Imóveis.

Ademais, seria um desperdício legar ao ostracismo toda a *expertise*, doutrina e jurisprudência produzidas em todos esses muitos anos em que o Registro de Imóveis concentrou as informações sobre as Reservas Legais Florestais brasileiras.

Atenção! Esta Nota Técnica é um alerta; mais que um alerta, um brado. É preciso colocar os pingos nos is e definir papéis dentro da realidade brasileira. Nosso sentir é que, caso o PL não seja aprimorado no Senado Federal quanto ao controle de Reservas Legais Florestais no Brasil, por meio da publicidade do Registro de Imóveis, o sistema entrará em colapso, porque as autoridades ambientais não têm estrutura e mecanismos para fiscalizar as propriedades rurais sem reserva.

Conclusão

Em face das considerações expostas, os Oficiais do Registro de Imóveis do Estado de São Paulo e de todo o território nacional manifestam posição contrária ao Projeto de Lei nº 1.876, de 1999, no que se refere à retirada da averbação da Reserva Legal Florestal das respectivas matrículas dos imóveis rurais.

Alertamos aos Excelentíssimos Senhores membros do Congresso Nacional, às autoridades governamentais e aos cidadãos e cidadãs brasileiros sobre as consequências danosas à preservação ambiental, ao exercício da cidadania e principalmente à segurança jurídica gerada pela ausência de correspondência entre o cadastro criado e o Registro de Imóveis.

E nós que pensávamos nunca mais ouvir falar em direitos imobiliários ocultos!

Alguém acredita que isso está acontecendo na era da informação e comunicação, em que a transparência é a tônica do relacionamento do cidadão com o poder público?

Os Oficiais de Registro de Imóveis brasileiros colocam-se à disposição dessa respeitável Casa Legislativa e oferecem sua colaboração e seus préstimos, visando ao aprimoramento da redação do PL e à correção dos equívocos apontados na presente.

São Paulo, 27 de maio de 2011.



MARCELO AUGUSTO SANTANA DE MELO

Oficial do Registro de Imóveis de Araçatuba/SP, e Diretor de Meio Ambiente e Sustentabilidade da Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo – ARISP e do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB.



FLAUZILINO ARAÚJO DOS SANTOS

Primeiro Oficial do Registro de Imóveis de São Paulo/SP, Presidente da Associação dos Registradores Imobiliários do Estado de São Paulo – ARISP e Diretor de Tecnologia do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB.