

UNIVERSIDADE DE ARARAQUARA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
TERRITORIAL E MEIO AMBIENTE

Robson Passos Caires

Direito Minerário e Direito Registral Imobiliário: a importância
do ingresso dos títulos minerários no Registro de Imóveis

Araraquara, SP – Brasil
2017

UNIVERSIDADE DE ARARAQUARA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
TERRITORIAL E MEIO AMBIENTE

Robson Passos Caires

DIREITO MINERÁRIO E DIREITO REGISTRAL IMOBILIÁRIO:
A IMPORTÂNCIA DO INGRESSO DOS TÍTULOS MINERÁRIOS
NO REGISTRO DE IMÓVEIS

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente, curso de Mestrado, da Universidade de Araraquara — UNIARA — como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente.

Prof. Dr. Hildebrando Herrmann
Orientador

Araraquara, SP – Brasil
2017

C137d Caires, Robson Passos

Direito Minerário e Direito Registral Imobiliário: a importância do ingresso dos títulos minerários no Registro de Imóveis/Robson Passos Caires. – Araraquara: Universidade de Araraquara, 2017. 163f.

Dissertação (Mestrado)- Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente- Universidade de Araraquara-UNIARA

Orientador: Prof. Dr. Hildebrando Herrmann

1.Direito minerário. 2. Títulos minerários. 3. Registro de imóveis. 4. Publicidade. 5. Economia das organizações. I. Título.

CDU 504.03

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

CAIRES, R. P. **Direito Minerário e Direito Registral Imobiliário: a importância do ingresso dos títulos minerários no Registro de Imóveis**. 2017. 163 f. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente – Universidade de Araraquara, Araraquara-SP.

ATESTADO DE AUTORIA E CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO AUTOR: Robson Passos Caires

TÍTULO DO TRABALHO: Direito Minerário e Direito Registral Imobiliário: a importância do ingresso dos títulos minerários no Registro de Imóveis.

TIPO DO TRABALHO/ANO: Dissertação / 2017

Conforme LEI Nº 9.610, DE 19 DE FEVEREIRO DE 1998, o autor declara ser integralmente responsável pelo conteúdo desta dissertação e concede a Universidade de Araraquara permissão para reproduzi-la, bem como emprestá-la ou ainda vender cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação pode ser reproduzida sem a sua autorização.

ROBSON PASSOS CAIRES

Universidade de Araraquara – UNIARA

Rua Carlos Gomes, 1.217, Centro. CEP: 14801-340, Araraquara/SP

E-mail (do autor): robsonpassoscaires@gmail.com



UNIVERSIDADE DE ARARAQUARA - UNIARA

Rua Voluntários da Pátria, 1309 - Centro - Araraquara - SP
CEP 14801-320 - Caixa Postal 68 - Fone/Fax: (16) 3301-7100 | www.uniara.com.br

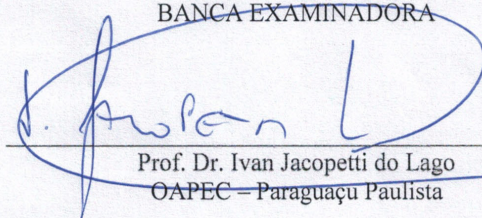
FOLHA DE APROVAÇÃO

NOME DO ALUNO: *Robson Passos Caires*

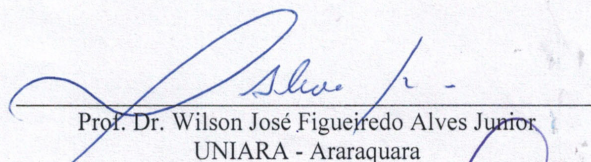
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente, curso de Mestrado, da Universidade de Araraquara – UNIARA – como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente.

Área de Concentração: Desenvolvimento Territorial e Alternativas de Sustentabilidade.

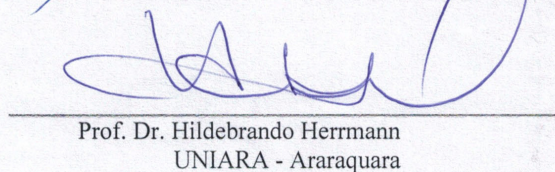
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Ivan Jacopetti do Lago
OAPEC – Paraguaçu Paulista



Prof. Dr. Wilson José Figueiredo Alves Júnior
UNIARA - Araraquara



Prof. Dr. Hildebrando Herrmann
UNIARA - Araraquara

Araraquara – SP, 22 de fevereiro de 2017.

A meus pais, Gilbert Ferreira Caires e Jucelina
Passos Caires, em memória.

“Honra teu pai e tua mãe,
a fim de que tenhas vida longa na terra
que o Senhor, o teu Deus, te dá.”
Êxodo 20,12

A meus filhos, Gilberto Trinca Caires e
Iolanda Trinca Caires.

“Vós sois os arcos dos quais vossos filhos são
arremessados como flechas vivas.
O arqueiro mira o alvo na senda do infinito e vos estica
com toda a sua força
Para que suas flechas se projetem, rápidas e para longe.
Que vosso encurvamento na mão do arqueiro seja vossa
alegria:
Pois assim como ele ama a flecha que voa,
Ama também o arco que permanece estável.”
Khalil Gibran

A minha amada Érica Trinca Caires.

“Que a minha loucura seja perdoada
Pois metade de mim é amor
E a outra metade também.”
“Metade”, Oswaldo Montenegro

AGRADECIMENTOS

“Que a paz de Cristo seja o juiz em seu coração, visto que vocês foram chamados para viver em paz, como membros de um só corpo. E sejam agradecidos.”

Carta aos Colossenses 3,15.

O primeiro agradecimento é dirigido a Deus, pelo dom da vida e da resiliência.

Agradeço a minha mãe, Jucelina Passos Caires, em memória, fonte de amor e energia que segue me alimentando. Mulher que amou os filhos e a família acima de tudo, cujo colo remediava e garantia paz. Professora dedicada e sábia, de quem herdei a paixão pelo magistério. Obrigado por tudo.

Agradeço a meu pai, Gilbert Ferreira Caires, em memória. Homem que sempre idolatrei, a quem dediquei os mais longos, ternos e admirados olhares, como quem mira o eterno. Paradigma de homem bom. Notário e registrador por mais de cinquenta anos, de quem herdei a dedicação aos registros públicos. Obrigado por tudo.

Agradeço meus filhos, Gilberto Trinca Caires e Iolanda Trinca Caires, vidas que pulsam e impulsionam minha existência. A saudade imposta pela distância física, em decorrência dos estudos, é por eles recompensada por bons sorrisos e afetuosos abraços. Obrigado pelo amor incondicional e por alimentarem em mim a esperança de viver.

Agradeço a minha esposa, Érica Trinca Caires, mulher forte que tem o dom de reprimir o mal e fazer com que se busque o caminho correto. Companheira de estudos e pesquisas, sem a qual nada de jurídico teria sido escrito. “Não és sequer a razão de meu viver,/ pois que tu és já toda a minha vida” (Florabela Espanca). Obrigado pela cumplicidade.

Agradeço a minha sogra, Elaine Rampasso Trinca, por fazer-se presente na vida dos meus filhos quando os estudos e as pesquisas tomam emprestado o físico dos pais ausentes. Obrigado pelo carinho e pelo cuidado.

Agradeço ao professor Hildebrando Herrmann, orientador dedicado. Homem de elevada erudição, humor inteligente e forte no mister de construir conhecimento científico. Seus conhecimentos e atuação ultrapassam o universo jurídico, de modo que impregnam as pesquisas de seus orientandos com as benesses e maravilhas da interdisciplinaridade. Obrigado pela paciente dedicação em me formar na seara do Direito Minerário.

Agradeço ao professor Wilson José Figueiredo Alves Júnior. Obrigado pela disposição em ajudar no bom andamento da pesquisa, pelas orientações e pelas repetidas leituras do texto, desde as primeiras linhas escritas.

Agradeço ao professor e registrador imobiliário Ivan Jacopetti do Lago. Sabedor que é, por vivência própria, das dificuldades de um registrador civil pesquisar sobre Registro de Imóveis, participou de forma importante indicando rumos e fontes. Obrigado pela disposição em colaborar.

Agradeço, *last but not least*, ao professor e registrador imobiliário Sérgio Jacomino. Mesmo em meio a um turbilhão de compromissos profissionais e institucionais, encontra uma forma de contribuir para construção do saber jurídico registral imobiliário. Obrigado pela correção, pelos apontamentos de rumo, por me apresentar obras de autores nunca dantes visitadas, por manter ativa a base de pesquisas Kollemata e por franquear a pesquisa junto à Biblioteca Medicina Animae. Sem Jacomino, o Direito Registral Imobiliário brasileiro não teria as sólidas bases que o sustenta.

A todas essas pessoas, agradeço e ao mesmo tempo peço que continuemos juntos, pois a construção de um futuro melhor depende de nós:

“Depende de nós
Quem já foi ou ainda é criança
Que acredita ou tem esperança
Quem faz tudo pra um mundo melhor

Depende de nós
Que o circo esteja armado
Que o palhaço esteja engraçado
Que o riso esteja no ar
Sem que a gente precise sonhar

Que os ventos cantem nos galhos
Que as folhas bebam orvalhos
Que o sol descortine mais as manhãs

Depende de nós
Se esse mundo ainda tem jeito
Apesar do que o homem tem feito
Se a vida sobreviverá

Que os ventos cantem nos galhos
Que as folhas bebam orvalhos
Que o sol descortine mais as manhãs

Depende de nós
Se esse mundo ainda tem jeito
Apesar do que o homem tem feito
Se a vida sobreviverá

Depende de nós
Quem já foi ou ainda é criança
Que acredita ou tem esperança
Quem faz tudo pra um mundo melhor”.
(Ivan Lins, “Depende de nós”)

“Mas com tanto dinheiro girando no mundo
Quem tem pede muito
Quem não tem, pede mais
Cobiçam a terra e toda riqueza
Do reino dos homens e dos animais
Cobiçam até a planície dos sonhos
Lugares eternos para descansar
A terra do verde que foi prometido
Até que se cansem de tanto esperar
Eu não vim de longe para me enganar
Eu não vim de longe para me enganar
Eu não vim de longe para me enganar

No tempo do homem, a mulher, o filho,
O gado novilho urra no curral
Vaqueiros que tangem a humanidade
Em cada cidade, em cada capital
Em cada pessoa de procedimento
Em cada lamento palavras de sal
A nau que flutua no leito do rio
Conduz à velhice, à conduz a moral
Assim como Deus, parabéns o mal
Assim como Deus, parabéns o mal
Assim como Deus, parabéns o mal

Já que tudo depende da boa vontade
É de caridade que eu quero falar
Daquela esmola, da cuia tremendo
Ou me mato ou me rendo, é a lei natural
Num muro de cal espirrado de sangue
De lama, de mangue, de rouge, e batom
O tom da conversa que ouço me criva
De setas e facas, e favos de mel
É a peleja do diabo com o dono do céu.”

(Zé Ramalho, “A Peleja do Diabo com o Dono do Céu”)

RESUMO

As atividades minerárias são de extrema importância para o mundo moderno, com inúmeros impactos positivos para a sociedade como um todo. Diante de características técnico-econômicas especiais, bem como da dualidade da propriedade, é de suma importância conhecer os registros da propriedade do solo e, em especial, os dos títulos minerários. Nesse cenário, os Cartórios de Registro de Imóveis apresentam-se como peças fundamentais do sistema jurídico em relação à publicidade segura de títulos dominiais. Justifica-se o trabalho pela importância de se fazer um estudo interdisciplinar sobre a matéria em tela, buscando suprir uma lacuna doutrinária no debate que conjugue Direito Minerário, Direito Registral Imobiliário e Economia das Organizações. O objetivo geral é comprovar a importância da averbação dos títulos minerários na matrícula do imóvel; objetivos específicos, entender o modelo de publicidade adotado pelo Código de Mineração de 1967 e o proposto pelo projeto do Novo Marco Regulatório, estudar o modo de publicidade eleito pelo Direito Registral Imobiliário, verificar possíveis contribuições do Registro de Imóveis para adoção de um novo sistema de publicidade dos títulos minerários. Foi realizada pesquisa de natureza analítica, sendo utilizado o método indutivo-dedutivo, de abordagem interdisciplinar, qualitativa e dialética; a técnica de pesquisa que prevalece é a documentação indireta (pesquisa documental e bibliográfica). Os dados colhidos levam à conclusão de que é necessária a publicização dos títulos minerários perante o Registro de Imóveis para garantir segurança jurídica às relações negociais e proteção de terceiros de boa-fé, bem como para empoderar a sociedade com informações para defesa do meio ambiente.

Palavras-chave: Direito Minerário. Títulos Minerários. Registro de Imóveis. Publicidade. Meio ambiente. Economia das Organizações.

ABSTRACT

Mining activities are extremely important for the modern world, with several positive impacts on all the society. Considering its technical and economic particular features, as well as the split estate, it is very important to know the soil ownership registries and, especially, the mineral rights. In such scenario, the land registry offices are key part of the legal system with regard to ownership titles righteous publicity. The importance of a interdisciplinary study on the theme, in order to fill a gap in the intersection of Mining Law and Registrar Law, justifies this work. The main goal of this paper is to demonstrate the registration of mineral titles on property documents. Specific goals are the understanding of the publicity model introduced by the 1967 Mining Code, and the one proposed by the New Regulatory Framework; study the publicity model chosen by the Registrar Law; and evaluate contributions from the land registry offices for the adoption of a mineral titles publicity new system. Research is analytical, using the inductive-deductive method with an interdisciplinary approach, qualitative and dialectic; prevalent research technique is indirect documentation (documental and bibliographical research). Collected data analysis demonstrate that publicity of the mineral titles in the land registry is necessary, in order to guarantee legal security at business relationships and protection to the bona fide third part, and to empower the society with information to defend the environment.

Keywords: *Mining Law. Mineral Titles. Land Registry. Publicity. Environment. Economics of Organizations.*

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Composição do Ministério de Minas e Energia.....	43
Figura 2 - Composição do DNPM.....	46

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Evolução histórica dos regimes constitucionais da propriedade mineira.....	25
Quadro 2 - Principais características do setor da mineração.	30
Quadro 3 - Títulos minerários passíveis de registro.	49
Quadro 4 - Regimes de outorga de títulos minerários.	51
Quadro 5 - Dados selecionados pelo PDA.	55
Quadro 6 - Riscos e desafios da PDA.....	56
Quadro 7 - Benefícios do PDA.....	61
Quadro 8 - Principais leis que regulamentaram o Registro de Imóveis no Brasil.....	66
Quadro 9 - Tipos de publicidade registral quanto a seus efeitos.	71
Quadro 10 - Função socioeconômica do sistema registral imobiliário.	73
Quadro 11 - Características do Registro de Imóveis.	81
Quadro 12 - Principais finalidades da publicidade registral.....	106

LISTA DE ABREVIATURAS

CF/88 - Constituição Federal de 1988

CGJ/SP - Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo

CNJ - Conselho Nacional de Justiça

CNPJ - Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

CPF - Cadastro de Pessoas Físicas

CSM - Conselho Superior da Magistratura

DL - Decreto-Lei

DGTM – Diretoria de Gestão de Títulos Minerários

DNPM - Departamento Nacional de Produção Mineral

EC - Emenda Constitucional

LRP - Lei de Registros Públicos

MME - Ministério de Minas e Energia

NSCGJ/SP - Normas de Serviços da Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo

PDA - Plano de Dados Abertos

PL - Projeto de Lei

RI - Registro de Imóveis

RS - Rio Grande do Sul

Sinagências - Sindicato Nacional das Agências Nacionais de Regulação

SP - São Paulo

TAH - Taxa Anual por Hectare

TCU - Tribunal de contas da União

TJ - Tribunal de Justiça

VRP - Vara de Registros Públicos

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	15
2. DIREITO MINERÁRIO.....	21
2.1 Conceito e histórico do Direito Minerário Brasileiro	21
2.1.1 Conceito	21
2.1.2 Histórico dos regimes constitucionais da propriedade mineira	22
2.2 Regime constitucional da propriedade das jazidas minerais.....	27
2.3 Regimes de aproveitamento de substâncias minerais	28
2.4 Características técnico-econômicas da mineração.....	29
2.5 Princípios do Direito Minerário	31
2.5.1 Princípio da supremacia do interesse público.....	31
2.5.2 Princípio da destinação do bem mineral ao uso geral.....	32
2.5.3 Princípio da função social da propriedade mineira.....	33
2.5.4 Princípio do resultado global	35
2.5.5 Princípio da recuperação e/ou reabilitação da área degradada	35
2.5.6 Princípio do conteúdo ético	37
2.5.7 Princípio do desenvolvimento sustentável	37
2.5.8 Princípio da prioridade.....	38
2.5.9 Princípio da efetiva publicidade dos títulos minerários.....	40
2.6 Órgãos públicos minerários	42
2.6.1 Ministério de Minas e Energia.....	42
2.6.2 DNPM - estrutura e competências	44
3. PUBLICIDADE DOS TÍTULOS MINERÁRIOS	48
3.1 Publicidade no Código de Mineração	48
3.2 Publicidade no Projeto do Novo Marco Regulatório.....	50
3.3 Plano de Dados Abertos do DNPM	53
3.4 Críticas ao sistema vigente de publicidade dos títulos minerários	57
3.5 Necessidade de efetiva publicidade	59
3.5.1 Para garantia de direitos de terceiros (segurança jurídica negocial).....	61
3.5.2 Para possibilitar a participação efetiva da sociedade nas ações ambientais	63
4. PUBLICIDADE NO DIREITO REGISTRAL IMOBILIÁRIO	65
4.1 Histórico da legislação registral imobiliária	65
4.2 Princípio da publicidade registral imobiliária.....	69
4.2.1 Efeitos da publicidade registral imobiliária	70

4.3 Função socioeconômica do Registro de Imóveis - Diálogo com a Economia das Organizações.....	71
4.4 Segurança jurídica registral imobiliária.....	76
4.5 Função socioambiental dos Registros de Imóveis.....	80
5. CONTRIBUIÇÕES DO DIREITO REGISTRAL IMOBILIÁRIO PARA EFETIVA PUBLICIDADE DOS TÍTULOS MINERÁRIOS.....	85
5.1 Construção de um diálogo interdisciplinar entre Direito Minerário, Direito Registral Imobiliário e Economia das Organizações.....	85
5.2 Possibilidade de ingresso dos títulos minerários no Registro de Imóveis.....	87
5.2.1 Conceito de averbação.....	87
5.2.2 Rol Exemplificativo do art. 167, II, da LRP.....	88
5.2.3 Precedentes da Corregedoria Geral da Justiça e Conselho Superior da Magistratura de São Paulo.....	89
5.2.3.1 CSM – Impossibilidade de ingresso.....	89
5.2.3.2 CSM - Voto vencido pela possibilidade de ingresso.....	90
5.2.3.3 CGJ - Possibilidade do ingresso de títulos minerários na matrícula do imóvel.....	92
5.2.4 Formalidades para averbação.....	93
5.2.4.1 Requerimento dos interessados.....	93
5.2.4.2 Documentos pessoais dos interessados (Princípio da Especialidade Subjetiva).....	95
5.2.4.3 Documento comprobatório da outorga do título minerário (Princípio da Especialidade Objetiva).....	96
5.2.4.4 Ciência do proprietário superficial.....	99
5.2.4.5 Princípio da Continuidade.....	101
5.3 Benefícios da averbação do título minerário perante o Registro de Imóveis.....	103
5.3.1 Oponibilidade em face de terceiros.....	104
5.3.2 Segurança jurídica para eventuais adquirentes do imóvel.....	105
5.3.3 Contribuição para participação da sociedade nas ações ambientais.....	109
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	111
REFERÊNCIAS.....	114
BIBLIOGRAFIA BÁSICA.....	124
ANEXO 1 - Plano de Dados Abertos do DNPM.....	128
ANEXO 2 - Relatório Doing Business 2016, elaborado pelo Banco Mundial.....	145
ANEXO 3 - Decisão da 1ª VRP/SP sobre ingresso dos títulos minerários no RI.....	153
ANEXO 4 - Decisão da CSM/SP sobre ingresso dos títulos minerários no RI.....	156
ANEXO 5 - Decisão da CGJ/SP sobre ingresso dos títulos minerários no RI.....	160

1. INTRODUÇÃO

“O mundo moderno é um mundo mineral.”
Herrmann (2011, p. 223)

Quando se fala em produção mineral, pensa-se na lavra de ouro, diamante e metais úteis; mas a produção mineral vai muito além, envolvendo bens consumidos no dia a dia, daqueles empregados na construção civil (moradias, escolas, hospitais, lazer, segurança pública, pavimentação etc.) ao consumo de água mineral, à fabricação de bebidas, automóveis, aviões, computadores, remédios etc.

As atividades minerárias são de extrema importância para o mundo moderno, com inúmeros impactos positivos para a sociedade como um todo. Para Poveda (2007), o minério é fonte de outros minerais de interesse econômico e insumo para atividades importantes de conservação ambiental que geram conforto e desenvolvimento social. Daí Herrmann (2011, p. 223) afirmar que “o mundo moderno é um mundo mineral. Mais de 90% das necessidades humanas são atendidas por este reino da natureza”. Os recursos minerais, na visão de Poveda (2007), são de importância fundamental para a sociedade, além de serem responsáveis por desenvolvimento regional, sustentabilidade, interiorização, descentralização econômica e inclusão social.

Tais recursos, de importância gigantesca para a sociedade moderna, são dotados de características técnico-econômicas especiais, como a rigidez locacional e a exauribilidade da jazida, dentre outras, que exigem da ciência uma dedicação também especial na empreitada de pesquisas e estudos científicos.

Também é especialmente diferenciado, no âmbito do Direito Minerário, o regime da propriedade das jazidas. Diga-se, desde já, que no local onde há um depósito mineral, existem duas propriedades imobiliárias distintas: a jazida, que pertence à União, e a superficial, que pertence ao proprietário do solo. O domínio sobre a primeira é assegurado pelo registro do título nos livros próprios do Departamento Nacional de Pesquisa Mineral (DNPM); sobre a segunda, é garantido mediante registro na matrícula do cartório¹ de Registro de Imóveis da comarca respectiva.

¹Evita-se o uso da palavra “cartório”, por ter sido usada para designar o prédio onde se exerce a função registral ou notarial, ou por não revelar com precisão a atividade exercida (PETROCELLI, 2014). Todavia, é possível afirmar que a expressão cartório mostra-se importante para designar a atividade notarial e registral: “A palavra cartório é uma bela expressão da língua portuguesa. De boas fontes greco-latinas, sobreviveu e se transformou ao longo dos tempos, servindo a múltiplas atividades forenses, chegando até nós como um expressão da tradição jurídica lusitana até que, por preconceito e certa ignorância ativa, a expressão foi expurgada da Lei dos Notários e Registradores – Lei 8.935, de 1994” (JACOMINO, 2015). No Estado de São Paulo foi aprovado pela Assembleia Legislativa o Projeto de Lei nº 675/2015, que aguarda sanção do Executivo, disciplinando que:

Esse regime diferenciado de propriedade gera uma dualidade imobiliária, sendo que a utilização da propriedade minerária pode prejudicar, ou mesmo inviabilizar, o uso da propriedade do solo e vice-versa. Tais prejuízos podem ser suportados não só pelo proprietário superficial, mas também por terceiros interessados na eventual aquisição da propriedade e por toda a sociedade, em decorrência de possível agressão ao meio ambiente.

Diante dessas características técnico-econômicas, bem como da dualidade da propriedade, é fundamental conhecer os registros da propriedade do solo e, em especial, dos títulos minerários. É preciso ainda conhecer e discutir os respectivos regimes de publicidade registral imobiliário e minerário, imprescindíveis para garantir a segurança jurídica das relações negociais imobiliárias, bem como possibilitar, a toda sociedade, o exercício do nobre direito de ação de defesa do meio ambiente.

Nesse cenário, os cartórios de Registro de Imóveis apresentam-se como peças fundamentais do sistema jurídico em relação à publicidade segura de títulos dominiais. Quanto às atribuições e à importância do serviço de registro de imóveis Nalini (2010) traz que

[...] o registrador recebeu, com a promulgação da Carta Cidadã, carga acrescida de responsabilização por todas as alavancas de impulso da Democracia Participativa. Isso porque o delegado das antigas serventias ditas extrajudiciais é um agente especializado a desempenhar um qualificado *múnus público*; age em nome do Estado e por delegação deste. O provimento das delegações se faz por concurso público, a prestigiar a meritocracia. As funções de conferir segurança ao regime dominial e de publicizar a titularidade real são fundamentais à implementação do Estado de Direito. (NALINI, 2010, p. 92).

Deve ser dito que a publicização de informações perante o Registro de Imóveis tem, ainda, importante papel para a Economia das Organizações, ao passo que, ao garantir acesso a informações seguras, confiáveis e de fácil acesso, equaliza os custos transacionais, reduzindo-os. Nesse sentido, Arruñada (2004a) ensina que

Para reduzir os custos de intercâmbio, empregam-se numerosos mecanismos. Entre eles destacam-se as instituições jurídicas, que tornam possível a existência e a contratação de direitos da propriedade sobre os bens imóveis. A função dessas instituições - fundamentalmente, o direito imobiliário e o registro - é a de proteger os direitos de propriedade e reduzir as assimetrias informativas entre os protagonistas dos intercâmbios. (ARRUÑADA, 2004a, p. 139).

Ainda pela importância da mineração para a economia como um todo, faz-se necessário um estudo que trate da importância socioeconômica da publicidade registral

“Artigo 1º - As denominações ‘cartório’ e ‘cartório extrajudicial’ são de uso exclusivo daqueles que exercem serviços notariais e de registro, como delegatários de serviços públicos, nos termos da Lei federal nº 8.935, de 18 de novembro de 1994” (SÃO PAULO, 2015).

imobiliária dos títulos minerários como forma de redução de assimetrias informativas e dos custos transacionais.

Diante de tudo isso e tendo como ponto de partida a imprescindibilidade da atividade mineradora no cenário socioeconômico, bem como a imperatividade de garantia de segurança jurídica e defesa do meio ambiente, promoveu-se a pesquisa do tema em um formato interdisciplinar. A construção de um diálogo no formato interdisciplinar, envolvendo Direito Minerário, Direito Registral Imobiliário e Economia das Organizações, é inovador em relação a estudos até então desenvolvidos, que se mantinham estanques em cada área específica.

Sobre o mérito desse tipo de diálogo, ensina Padilha (2010) que

[...] a interdisciplinaridade significa a transferência de métodos de uma área científica (disciplina) para outra, por meio do diálogo entre os diferentes campos do saber, com o intuito de promover interações ou reciprocidades entre pesquisas especializadas. Portanto, uma possibilidade de busca de conhecimento, que não pode, em absoluto, ser ignorada pelo Direito. (PADILHA, 2010, p. 1.966).

Talvez tenha sido a falta de diálogo interdisciplinar, constatada na doutrina até então produzida, o motivo por que não se tinha consolidado entendimento no que se refere à importância do ingresso dos títulos minerários no registro de imóveis. Assim, este trabalho justifica-se pela necessidade de pesquisar o tema em um formato interdisciplinar, buscando, com isso, suprir lacuna doutrinária no debate que conjugue Direito Minerário, Direito Registral Imobiliário e Economia das Organizações.

A pesquisa teve como objetivo geral comprovar a importância da averbação dos títulos minerários na matrícula do imóvel, em sede registral imobiliária. Para tanto, pautou-se em quatro objetivos específicos básicos: (1) conhecer a legislação minerária brasileira, em especial no que tange aos títulos minerários e à publicidade que a lei lhes confere; (2) entender o modelo de publicidade adotado pelo sistema do Código de Mineração de 1967 e as normatizações administrativas que o sucederam, e pesquisar as propostas legislativas em tramitação sobre o referido sistema de publicidade, mais precisamente buscar entendimento quanto ao Projeto do Novo Marco Regulatório da Mineração; (3) estudar o modo de publicidade eleito pelo Direito Registral Imobiliário e a segurança jurídica por ele ofertada, cotejando sua importância para a Economia das Organizações — função socioeconômica; (4) verificar possíveis contribuições do Registro de Imóveis para aprimoramento do sistema de publicidade dos títulos minerários, com reflexos relativos à proteção aos direitos do proprietário superficial, a terceiros e ao meio ambiente.

A pesquisa interdisciplinar pretendeu responder algumas questões, como:

- O sistema atual de publicidade dos títulos minerários é suficiente e adequado para proteger o proprietário superficial e garantir segurança para terceiros interessados na propriedade superficial, bem como empoderar a sociedade com informações para defesa do meio ambiente?

- Os cartórios de Registro de Imóveis dispõem de permissão normativa e estrutura física funcional que lhes permitam receber o ingresso de títulos minerários nas respectivas matrículas dos imóveis?

- Quais os principais benefícios da averbação do título minerário perante o Registro de Imóveis?

Os dados colhidos levam à conclusão inevitável de que é necessária a publicização dos títulos minerários perante o Registro de Imóveis, sem com isso querer afirmar que o cartório se tornaria um novo DNPM. Cada qual publiciza as informações minerárias a seu modo, com suas competências específicas e com finalidades distintas, como adiante será discutido.

Foi possível constatar, ainda, no que tange à publicidade segura, a possível contribuição da já solidificada estrutura conferida aos Registros de Imóveis, que pode materializar-se com a averbação dos títulos minerários outorgados pelas autoridades competentes nas matrículas dos imóveis, rurais ou urbanos.

Com isso, foi possível constatar que a publicização dos títulos minerários perante o Registro de Imóveis pode proporcionar uma publicidade mais efetiva e segura, de modo a conferir:

- melhor e maior proteção do patrimônio mineral de seu titular, ao passo que reforça a publicidade já promovida pelo DNPM;

- proteção ao titular da propriedade superficial e oponibilidade de seus direitos em face de terceiros;

- informações objetivas, confiáveis e de fácil acesso para quem se interesse pela aquisição da propriedade superficial – segurança no tráfego negocial;

- informações objetivas e de fácil acesso para quem deseja intentar ações em defesa do meio ambiente.

Para alcançar tais resultados, durante a pesquisa empreitada utilizaram-se como metodologia de pesquisa a revisão bibliográfica analítica da doutrina existente sobre o tema e o levantamento de legislação e decisões jurisprudenciais e em análise própria. O método utilizado foi o indutivo-dedutivo; indutivo porque partiu do caso particular (a publicidade conferida pelo Direito Minerário aos títulos minerários) para chegar ao enquadramento deste

dentro de um sistema de publicidade registral imobiliário de âmbito geral, já conhecido, consolidado e prestigiado pela lei; dedutivo porque partiu de experiências e regras gerais já consolidadas (a publicidade conferida pelo Direito Registral Imobiliário) para chegar à regulação do caso particular da publicidade dos títulos minerários.

O desenvolvimento da pesquisa levou em conta uma abordagem interdisciplinar necessária, revelada pela interligação entre o Direito Minerário, o Direito Registral Imobiliário e a Economia das Organizações, promovendo a relação dos textos legais e a doutrina de cada ramo da ciência, com fatos e conhecimentos de origens diversas, como, por exemplo, as informações de domínio público. Foram, pelo método dialético, conhecidas e confrontadas as correntes doutrinárias divergentes sobre o tema, com o resgate das posições de alguns autores (tese) em contraposição às de outros doutrinadores (antítese), cujo impasse foi resolvido pelo intérprete (síntese), o que não poderia ser diferente, por se tratar de uma pesquisa jurídica.

Nesse sentido, fez-se uma abordagem predominantemente qualitativa, com a análise subjetiva dos dados coletados. Foram utilizadas como técnicas de pesquisa a pesquisa documental de leis nos sítios eletrônicos dos respectivos órgãos públicos (Palácio do Planalto, Câmara dos Deputados, Senado Federal, Governo do Estado de São Paulo, dentre outros), bem como de sentenças, acórdãos, normas de serviços, decisões de corregedorias permanentes, decisões de corregedorias gerais da Justiça e de conselhos superiores da magistratura, em especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (documentação indireta).

Com essa metodologia e essas técnicas, foi possível conhecer os principais debates sobre a importância de conferir publicidade aos títulos minerários por meio do ingresso na matrícula do imóvel, indicando as principais controvérsias e fazendo as sínteses pertinentes. Essas sínteses dividem-se, a seguir, em quatro capítulos. O capítulo 2 trata de conceitos e conhecimentos gerais sobre Direito Minerário, necessários para compreensão do restante do trabalho, uma vez que se trata de ramo do Direito ainda pouco estudado e cujas peculiaridades ainda são pouco versadas pelos demais. Essas noções básicas são imprescindíveis para permitir um diálogo interdisciplinar, como o aqui desenvolvido.

No terceiro capítulo é abordada, especificamente, a publicidade dos títulos minerários, com análise do sistema vigente, bem como do modelo proposto pelo Novo Marco Regulatório da Mineração, projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional. Nesse particular, fazem-se as críticas necessárias e constata-se a necessidade de formulação de um sistema de

publicidade que garanta a segurança jurídica negocial em relação à propriedade superficial atingida por título minerário, bem como permita a participação efetiva da sociedade nas ações ambientais.

Já no quarto capítulo, dá-se enfoque à publicidade no Direito Registral Imobiliário, bem como sua importância para a Economia das Organizações, trazendo a lume noções básicas também necessárias para construção do diálogo interdisciplinar proposto.

Por fim, o quinto capítulo apresenta os resultados da pesquisa, tratando da possibilidade do ingresso dos títulos minerários no Registro de Imóveis e dos benefícios da averbação em cartório.

Essa é a estrutura deste trabalho, imbuído da interdisciplinaridade acima noticiada.

2. DIREITO MINERÁRIO

2.1 Conceito e histórico do Direito Minerário Brasileiro

“Eu nasci no celeiro da arte,
 No berço mineiro
 Sou do campo, da serra
 Onde impera o minério de ferro.
 Eu carrego comigo no sangue um dom verdadeiro
 De cantar melodias de Minas
 No Brasil inteiro.

Sou das Minas de ouro,
 Das montanhas Gerais.
 Eu sou filha dos montes
 E das estradas reais.
 Meu caminho primeiro
 Vem brotar dessa fonte.
 Sou do seio de Minas
 Nesse estado um diamante.”

(Paula Fernandes, “Seio de Minas”)

2.1.1 Conceito

O Direito, enquanto ciência ou dogmática jurídica, é um todo harmônico que deve ser encarado da forma mais holística possível (FAGÚNDEZ, 2000). Todavia, para facilitar o estudo e a compreensão de temas específicos, a doutrina divide o Direito em ramos, cada qual com sua autonomia, seus princípios e suas características.

Quanto a essa divisão, Venosa (2015) adverte que

[...] não há no Direito compartimentos estanques, Essas divisões têm um caráter proeminentemente didático. Dificilmente haverá pendenga ilhada que possa depender exclusivamente de um ramo. Por essa razão, no raciocínio do jurista e do operador do Direito, sempre deverá estar presente a visão de conjunto da ciência jurídica, pois a interpretação de normas e princípios é necessária, inafastável e evidente. (VENOSA, 2015, p. 26).

Crendo na necessidade de uma divisão didática do Direito em ramos autônomos, é possível dizer que “o direito mineral é um ramo autônomo do direito público, já que dispõe de objeto particular de estudo e utiliza métodos de investigação também particulares, constituindo, por conseguinte, um Direito Especial” (HERRMANN, 2000, p. 165).

É bem verdade que não há consenso na doutrina quanto à autonomia do Direito Minerário (FEIGELSON, 2014), todavia prevalece entendimento de que, “mesmo sendo certo que não há autonomia absoluta a nenhum ramo do Direito, o Direito Minerário encerra

princípios diferenciados e conteúdo que merece estudo por métodos próprios” (FREIRE, 2010, p. 21), de modo que pode, sim, ser considerado ramo autônomo.

Assim considerado, o Direito Minerário pode ser conceituado como sendo um “conjunto sistematizado de normas que tem por objetivo regular o domínio da União sobre o patrimônio mineral nacional e a aquisição, conservação e perda dos direitos minerários” (POVEDA, 2016, p. 231).

A doutrina entende o Direito Minerário “como sendo o complexo de técnicas, regras e instrumentos jurídicos sistematizados e informados por princípios correlatos aos fins de regular a exploração mineral, harmonizando as dimensões econômicas e ambientais e tornando a atividade sustentável” (FEIGELSON, 2014, p. 28).

2.1.2 Histórico dos regimes constitucionais da propriedade mineira

A história da mineração no Brasil confunde-se, em muito, com a história da própria nação brasileira (HERRMANN, 1990). No período pré-colonial brasileiro, mais precisamente no ano de **1521**, foram editadas as **Ordenações Manuelinas**, assegurando à Coroa portuguesa a posse das jazidas, bem como garantindo ao descobridor o direito à exploração mediante o pagamento da quinta parte dos metais extraídos. Nesse período

[...] os minerais sujeitos à legislação do Reino, isto é, que pertenciam à Coroa Portuguesa eram principalmente o ouro, a prata, o diamante, as gemas e alguns metais estratégicos. Todos os demais, a areia entre eles, não eram, por conseguinte, alcançados pela legislação central, subordinando-se, de consequência aos eventuais dispositivos locais. (HERRMANN, 1990, p. 73).

Finda a era colonial, o advento da primeira **Constituição Republicana**, em 1891, traz disciplina própria sobre o sistema de propriedade mineira, vinculando a propriedade do subsolo à do solo. Dispunha no art. 72, § 17, “a”, *in verbis*: “As minas pertencem ao proprietário do solo, salvo as limitações estabelecidas por lei, a bem da exploração das mesmas”. Naquele tempo vigorava a máxima: “o dono da terra era o dono da mina” (CALÓGERAS, 1907), daí se dizer que “pela Constituição Republicana o regime jurídico das minas e jazidas brasileiras era o da acessão, por meio do qual a mineração subordina-se à propriedade superficial, uma vez que passa a ser considerada seu acessório” (HERRMANN, 1990, p. 76).

Entre o fim da República Velha e o início da Nova República, teve vez uma fase de defesa do patrimônio nacional, não escapando a atividade minerária do pronunciado espírito nacionalista da época. A Constituição de 1934 e o Decreto nº 24.642, de 10 de julho do

mesmo ano, o chamado Código de Minas, introduziram mudança importante no sistema, uma vez que as jazidas passaram a ser consideradas bens imóveis individuais não integrantes das terras em que se encontravam.

No tocante à legislação minerária desse período, aponta a doutrina que

[...] a Carta Política de 1934 restabeleceu a separação entre as propriedades mineral e superficial existentes antes da Primeira República e, tacitamente contemplou o domínio da União sobre os bens minerais desconhecidos ou sobre aqueles conhecidos mas não manifestados ao Governo, quando condicionou o aproveitamento dos bens minerais à autorização governamental e previu a competência da União para legislar sobre bens do domínio federal, riquezas do subsolo, mineração, etc. (HERRMANN, 1990, p. 80).

Nesse diapasão, ensina Freire (2007) que

Desde a Constituição e do Código de Mineração de 1934, a propriedade do solo não alcança as jazidas e as minas a ela subjacentes ou afloradas. Nesse ano, rompeu-se a concepção accessionista, pela qual a propriedade da superfície se estende ab inferos ad astra. Os recursos minerais deixaram de integrar o patrimônio do superficiário, que não pode mais delas dispor, nem autorizar sua exploração. (FREIRE, 2007, p. 10).

Mais adiante, houve o Código de Mineração de 1967, ainda em vigor, que dispõe sobre a mineração de uma forma peculiar, destacando-se o seguinte (PARRA; HERRMANN, 2015):

- O bem mineral é tido como insumo estratégico, não como mera mercadoria;
- Centralização excessiva da normatização;
- Criação de burocracia por vezes demasiada e de pouca valia;
- Normas que dificultam a “sinergia entre órgãos governamentais entre si e entre entidades privadas relativamente aos prazos e procedimentos para cumprimento de exigências, de uns e de outros”;
- Não facilita a participação popular, nem para influenciar na normatização, ou para auxiliar na fiscalização da atividade;
- Normas muito genéricas, desprezando a existência de individualidades que carecem de regulação especial;
- Não prevê a necessidade de “reúso ou a reciclagem dos rejeitos minerais e dos estéreis”;
- Não estimula, financeiramente, com incentivos fiscais, a recuperação das áreas degradadas;

- Seu emaranhado de normas “dificulta o acesso às informações processuais e à maior participação da comunidade”;
- Prevê várias formas de punição, mas não incentiva condutas éticas e fomentadoras de uma boa atuação, deixando de premiar ou conferir vantagens a quem melhor respeite o meio ambiente e os interesses da coletividade;
- As normas processuais criam processos administrativos emperrados e com burocracia excessiva;
- “Há suficientes dispositivos legais, mas faltam interpretações consistentes”;
- Não coloca os interesses sociais e coletivos em primeiro plano, cuidando mais dos interesses individuais;
- “Não conceitua com clareza os aspectos intrínsecos da atividade mineral, o que dificulta interpretações corretas sobre seu exercício por agentes externos ao setor”.

A normatização do Código de Mineração de 1967 foi muito influenciada pela Constituição do mesmo ano.

Pelo visto, pode dizer-se que o Brasil passou por vários sistemas jurídicos relativos à exploração e ao aproveitamento de jazidas; um deles é o chamado *sistema regaliano*, na vigência do qual a propriedade do solo e a do subsolo eram distintas. A do solo era do Estado monárquico, enquanto “os inventores ou descobridores de jazidas eram agraciados com a data mineral, cuja natureza jurídica era de uma propriedade privada” (SERRA; ESTEVES, 2012, p. 26).

O outro é o *sistema dominial*, sob o qual tanto a propriedade da jazida como a do solo eram do Estado; a propriedade do solo e a do subsolo continuavam a não confundir-se, mas ambas pertenciam ao Estado.

Posteriormente, vigorou o *sistema de acessão* ou *funditário*, no qual o particular proprietário do solo também o era do subsolo (chamada propriedade *ad inferos*), cabendo ao Estado controlar a atividade. Esse sistema também parte da “premissa de que a mina é bem acessório da superfície” (SERRA; ESTEVES, 2012, p. 27), mantida a dualidade de propriedade do solo e do subsolo, em que pesem concentradas em uma só mão.

Também citado pela doutrina é o *sistema da res nullius*, pelo qual as jazidas não pertenciam a ninguém.

Por fim, o *sistema da concessão*, para o qual a propriedade do solo e a do subsolo são distintas (dualidade), pertencendo a jazida ao domínio do Estado, que tem o poder de concessão para quem melhor atender à lei e ao interesse público. Foi com o advento desse

regime que “surgiu o embrião da estrutura regulatória do setor de mineração no país nos moldes em que hoje é exercida” (SERRA; ESTEVES, 2012, p. 31), o que será objeto de estudo mais aprofundado no subtópico seguinte, dedicado ao regime constitucional da propriedade das jazidas minerais.

Voltando a esse arcabouço histórico, é pertinente para o trabalho em tela fazer uma revisão da evolução histórica dos regimes constitucionais da propriedade mineira. Para tal, visando uma abordagem mais didática que exauriente, será apresentado, a seguir, um quadro com essas principais informações históricas:

Quadro 1 - Evolução histórica dos regimes constitucionais da propriedade mineira.

DIPLOMA LEGAL	DISPOSITIVO	REGIME DE PROPRIEDADE
Constituição de 1891	Art. 72 [...] §17. O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia.	Sistema da acessão. As jazidas pertenciam ao proprietário do solo, como seu acessório.
Código Civil de 1916	Art. 526. A propriedade do solo abrange a do que lhe está superior e inferior em toda a altura e em toda a profundidade, úteis ao seu exercício, não podendo, todavia, o proprietário opor-se a trabalhos que sejam empreendidos a uma altura ou profundidade tais, que não interesse algum em impedi-los.	Dispõe, em nível infraconstitucional, do sistema de propriedade por acessão, vigente em razão da norma constitucional supra.
Constituição de 1934	Art. 118. As minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas d'água, constituem propriedade distinta da do solo para efeito de exploração ou aproveitamento industrial. Art. 119. O aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, bem como das águas e da energia hidráulica, ainda que de propriedade privada, depende de autorização ou concessão federal, na forma da lei. § 1º As autorizações ou concessões serão conferidas exclusivamente a brasileiros ou a empresas organizadas no Brasil, ressalvada ao proprietário preferência na exploração ou coparticipação nos lucros.	Consagra a dualidade entre a propriedade do solo e a do subsolo. Inaugura o sistema de concessão, vigente até a atualidade. Assegura ao proprietário do solo participação nos lucros e preferência na concessão.
Constituição de 1937	Art. 143. As minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas d'água, constituem propriedade distinta da propriedade do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial. O aproveitamento industrial das minas e das	Mantém a dualidade de propriedade e o sistema de concessão.

	<p>jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica, ainda que de propriedade privada, depende de autorização federal.</p> <p>§ 1º A autorização só poderá ser concedida a brasileiros, reservada ao proprietário preferência na exploração, ou participação nos lucros.</p>	
Constituição de 1946	<p>Art. 153. O aproveitamento dos recursos minerais e de energia hidráulica depende de autorização ou concessão federal na forma da lei.</p> <p>§ 1º As autorizações ou concessões serão conferidas exclusivamente a brasileiros ou a sociedades organizadas no país, assegurada ao proprietário do solo preferência para a exploração. Os direitos de preferência do proprietário do solo, quanto às minas e jazidas, serão regulados de acordo com a natureza delas.</p>	O dispositivo mantém vigente o sistema de concessão, mas acaba com a participação nos lucros pelo proprietário do solo, mantido o direito de preferência.
Constituição de 1967	<p>Art. 161. As jazidas, minas e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial.</p> <p>§ 1º A exploração e o aproveitamento das jazidas, minas e demais recursos minerais e dos potenciais de energia hidráulica dependem de autorização ou concessão federal, na forma da lei, dada exclusivamente a brasileiros ou a sociedades organizadas no País.</p>	Também mantém a dualidade da propriedade e o sistema de concessão. Todavia, extingue o direito de preferência do proprietário do solo.
Constituição de 1988 (atual regime constitucional)	<p>Art. 20. São bens da União:</p> <p>[...]</p> <p>IX – os recursos minerais, inclusive os do subsolo;</p> <p>Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.</p> <p>Art. 225.</p> <p>[...]</p> <p>§ 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.</p>	O sistema constitucional vigente é também o da concessão, ao lado de demais regimes previstos no artigo 2º do Código de Mineração (Decreto-Lei nº 227/1967), o que será objeto de estudo em tópico próprio adiante. A Constituição de 1988 passa a tratar a mineração de uma forma diferente, ao passo que se preocupa com a preservação do meio ambiente.

2.2 Regime constitucional da propriedade das jazidas minerais²

Como visto acima, quando abordados os diversos sistemas jurídicos relativos à exploração e ao aproveitamento de jazidas, a propriedade das reservas minerais pertence a quem a Constituição Federal (CF/88) assim determinar. A CF/88 atribui à União a propriedade das jazidas, conforme os artigos 20, IX, e 176, citados no quadro 1. Portanto, são os recursos minerais bens públicos da União, denominados tecnicamente de bens dominiais, também chamados de dominicais.

A doutrina, discutindo disposições das constituições anteriores, questiona se os minerais são de fato propriedade da União ou do particular, pois “os bens minerais não se constituíam em uma propriedade estatal propriamente dita, uma vez que o Estado exercia sobre eles um simples poder de regulação – puro poder de polícia” (PARRA; HERRMANN, 2015, p. 36). Também não poderiam ser bens particulares, ante as previsões constitucionais expressas tratando os minérios como pertencentes ao Estado.

A discussão parece ser a mesma ao tratar do regime instituído pela CF/88. Ao considerar-se a disposição dos artigos 20, IX, e 176 do texto constitucional, entende-se que a utilização dos vocábulos “são bens da União” e “pertencem à União” não são suficientes para conferir a condição de propriedade estatal aos minerais.

Nesse sentido, Herrmann e Parra (2015) entendem que

[...] a característica do direito de propriedade é a que transfere ao seu titular o poder de usar, gozar e dispor do bem considerado e reavê-lo de quem injustamente o detenha, o que não se aplica ao Poder Público pela restrição constitucional contida no artigo 173 da Carta Magna (excluídos, é claro, os bens submetidos ao regime de monopólio, o que reforça a tese ora comentada). (HERRMANN; PARRA, 2015, p. 37).

Ao assim entender, os autores afirmam que os verdadeiros objetivos dos referidos artigos constitucionais são:

- enfatizar a dualidade da propriedade superficial em relação à da jazida, separando-as claramente;
- reforçar a soberania estatal sobre as reservas minerais, bem como o poder de concessão e fiscalização por parte da União.

Arrematando o assunto, Herrmann (1995) ensina que “a União tem, por conseguinte, o domínio sobre todos os minerais existentes no solo e subsolo, independentemente de o terreno

² Quanto à natureza jurídica dos recursos minerais, Herrmann (1995) faz importante abordagem, em que é discutida a natureza *sui generis* do bem jurídico mineral.

ser titulado ou não. Ao detentor do título minerário cabe apenas o domínio sobre o produto da lavra, vale dizer, sobre o material efetivamente extraído” (HERRMANN, 1995, p. 240).

De tudo isso, resta pacífico que, na vigência da CF/88, em matéria de Direito Minerário, há uma dualidade de propriedades. A primeira, do solo, pertencente ao proprietário titular do bem, e a segunda, da jazida, pertencente ao Estado, classificada como bem dominial da União. É importante dizer ainda que o Código Civil de 2002 também trata da dualidade da propriedade mineira, em especial nos artigos 1.229 e 1.230:

Art. 1.229. A propriedade do solo abrange a do espaço aéreo e subsolo correspondentes, em altura e profundidade úteis ao seu exercício, não podendo o proprietário opor-se a atividades que sejam realizadas, por terceiros, a uma altura ou profundidade tais, que não tenha ele interesse legítimo em impedi-las.

Art. 1.230. A propriedade do solo não abrange as jazidas, minas e demais recursos minerais, os potenciais de energia hidráulica, os monumentos arqueológicos e outros bens referidos por leis especiais.

Parágrafo único. O proprietário do solo tem o direito de explorar os recursos minerais de emprego imediato na construção civil, desde que não submetidos a transformação industrial, obedecido o disposto em lei especial. (BRASIL, 2002).

Na realidade, o objetivo desses artigos “foi trazer para a lei civil disposição já contida no artigo 8º do antigo Código de Minas e repetida pelo Decreto-Lei nº 227 de 1967” (SILVESTRE, 2007, p. 26), que é o Código de Mineração vigente.

2.3 Regimes de aproveitamento de substâncias minerais

O art. 2º do Código de Mineração estatui que:

Art. 2º. Os regimes de aproveitamento das substâncias minerais, para efeito deste Código, são: (Redação dada pela Lei nº 9.314, de [14 de novembro de] 1996)

I - regime de concessão, quando depender de portaria de concessão do Ministro de Estado de Minas e Energia; (Redação dada pela Lei nº 9.314, de 1996)

II - regime de autorização, quando depender de expedição de alvará de autorização do Diretor-Geral do Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM; (Redação dada pela Lei nº 9.314, de 1996)

III - regime de licenciamento, quando depender de licença expedida em obediência a regulamentos administrativos locais e de registro da licença no Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM; (Redação dada pela Lei nº 9.314, de 1996)

IV - regime de permissão de lavra garimpeira, quando depender de portaria de permissão do Diretor-Geral do Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM; (Redação dada pela Lei nº 9.314, de 1996)

V - regime de monopolização, quando, em virtude de lei especial, depender de execução direta ou indireta do Governo Federal. (Incluído pela Lei nº 9.314, de 1996)

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica aos órgãos da administração direta e autárquica da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sendo-lhes permitida a extração de substâncias minerais de emprego imediato na construção civil, definidas em Portaria do Ministério de Minas e Energia, para uso exclusivo em obras públicas por eles executadas diretamente, respeitados os direitos minerários em vigor nas áreas onde devam ser executadas as obras e vedada a comercialização. (Redação dada pela Lei nº 9.827, de 1999). (BRASIL, 1967).

Dáí é possível extrair que o sistema atual prevê “cinco regimes de aproveitamento de substâncias minerais: o regime de autorização de pesquisa; o regime de concessão de lavra; o regime de licenciamento; o regime de permissão de lavra garimpeira; e o regime de monopolização” (NUNES, 2011, p. 100).

2.4 Características técnico-econômicas da mineração

A atividade mineradora é marcada por características próprias, especiais, que a diferenciam sobremaneira, impondo estudo e tratamento diferenciado. Freire (2005) trata de tais características como sendo especificidades da atividade mineira, listando dez características especiais:

- interesse público na transformação da reserva mineral inerte em riqueza;
- domínio originário da União sobre os recursos minerais;
- separação jurídica de solo e subsolo;
- criação de direitos minerários em favor do minerador a partir da Constituição Federal;
- reconhecimento de um Direito Minerário anterior à descoberta da reserva mineral, que se estabelece com o requerimento prioritário não sujeito a indeferimento de plano;
- utilidade pública da atividade mineral;
- responsabilidade exclusiva do minerador pelos danos que possam decorrer de sua atividade;
- predominância do interesse público sobre o particular na exploração mineral;
- compatibilização da exploração mineral com os direitos do superficiário; e
- compatibilização da atividade mineral com a preservação do ambiente.

Nesse mesmo diapasão, é a doutrina de Herrmann (2011) que, todavia, divide as características da atividade mineral em pressupostos naturais, jurídicos e econômicos; como pressupostos naturais (físicos) indica: rigidez locacional; modificadora de paisagem;

exaurimento da jazida (físico, econômico, social, político e ambiental); singularidade das minas e jazidas; dinâmica própria do projeto mineral (natural e técnico); monitoramento ambiental específico (natural e técnico). Lista ainda como pressupostos econômicos o alto risco do empreendimento e a exigência de altas taxas de retorno.

Por fim, quanto aos pressupostos jurídicos diz da dominialidade em favor da União (constitucional; dualidade imobiliária - constitucional; domínio do minerador sobre os bens extraídos - constitucional; participação do proprietário do solo no resultado do aproveitamento mineral - constitucional; obrigação de o minerador recuperar a área minerada - constitucional; projeto técnico e econômico para o fechamento da mina - constitucional e infraconstitucional).

Ainda segundo Herrmann (2011), o sistema jurídico-mineral, como de resto todos os sistemas considerados, visa a uma integração perfeita entre os diversos elementos que o compõem, sob o risco de ficar irremediavelmente comprometido. É importante conhecer essas características próprias da mineração para que seja possível construir um regramento efetivo a todos os envolvidos na atividade mineira.

Com base nas lições de Herrmann (2011), Fantin (2015) elaborou uma didática tabela agrupando as principais características do setor da mineração:

Quadro 2 - Principais características do setor da mineração.

CARACTERÍSTICA	DESCRIÇÃO
Exauribilidade	Os bens minerais esgotam-se com a produção, por isso os recursos minerais são considerados como recursos naturais não renováveis.
Rigidez locacional	As substâncias minerais encontram-se onde as condicionantes físicas, químicas e geológicas permitiram sua formação.
Singularidade das jazidas	Não há jazidas idênticas. Cada jazida apresenta comportamento geológico diferenciado das demais e, portanto, exige planejamento específico.
Monitoramento ambiental	A mineração é uma atividade modificadora do meio ambiente; assim, necessita de um acompanhamento técnico e responsável.
Porte	As mineradoras de agregados são, em sua maioria, constituídas por empresas de pequeno e médio porte de operação.
Capital	Dado o lapso de tempo que vai da descoberta até a efetiva produção (de oito a dez anos, em média) investem-se quantias elevadas.
Longo tempo de maturação de um projeto minerário	Da descoberta de um alvo promissor à produção, leva-se muito tempo, de oito a dez anos, em média.
Mercado	Os mercados consumidores para agregados minerais são locais e geralmente limitados a um raio de 150 km do

	local de produção, nomeadamente áreas urbanas, uma vez que o frete constitui grande parte do preço final. Isso ocorre em virtude de agregados minerais possuírem baixo valor de mercado em relação a seus grandes volumes de produção.
Abundância relativa	Por conta de sua ampla distribuição geográfica, muitos acreditam que é possível encontrar agregados em qualquer lugar, fato que não é verdadeiro, uma vez que fatores como conflitos de uso do solo e legislação proibitiva têm levado à esterilização de muitas jazidas.

Fonte: Fantin (2015).

2.5 Princípios do Direito Minerário

Sabe-se que os princípios são verdades básicas que dão suporte a um ramo científico. Nesse sentido, a doutrina referencial de Alexy (2011) traz que princípios são mandamentos de otimização, que são caracterizadores por poderem, em graus variados, ser cumpridos e porque sua satisfação não depende apenas das possibilidades fáticas, mas também das jurídicas.

Inspirado por Alexy, Farias (2016a) afirma que princípios “são normas que determinam que algo seja realizado na maior medida possível, dentro do contexto jurídico e realidade existentes”. Nesse sentido, e com atenção às características descritas no tópico anterior de número 2.4, constata-se que, para construir um regramento satisfatório da mineração, faz-se necessário lançar mão dos princípios que norteiam a atividade, que são “o rumo, a direção, o paradigma para os atos subsequentes, sejam eles provenientes do Legislativo, do Executivo ou do Judiciário” (PARRA; HERRMANN, 2015, p. 36).

Adiante, serão abordados nove princípios estruturantes do Direito Minerário, sendo que o tratado no item 2.5.9 não é encontrado na doutrina de referência, ou seja, é produto do presente trabalho de pesquisa.

2.5.1 Princípio da supremacia do interesse público

Para a doutrina administrativista, “as atividades administrativas são desenvolvidas pelo Estado para benefício da coletividade [...]. Desse modo, não é o indivíduo em si o destinatário da atividade administrativa, mas sim o grupo social num todo” (CARVALHO FILHO, 2016, p. 34).

Na seara do Direito Minerário, pode ser dito que a supremacia do interesse público encontra-se presente em todos os momentos do processo de outorga, exploração e recuperação da área. Três momentos específicos merecem destaque:

- O título minerário somente pode ser concedido se garantido o interesse público da coletividade;

- Durante a exploração, a prevalência do interesse público manifesta-se pelo exercício do poder de polícia, “por força do qual se estabelecem algumas restrições às atividades individuais” (CARVALHO FILHO, 2016, p. 34);

- No momento da recuperação da área degradada pela mineração, o projeto e a execução devem atender ao melhor interesse público, não se restringindo a eventuais interesses ou restrições financeiras do minerador.

O princípio em exame mereceu guarida constitucional, como se vê no art. 176, § 1º, da CF/88:

Art. 176. [...]

§ 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o "caput" deste artigo **somente** poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, **no interesse nacional**, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Merece destaque a possibilidade, fundada no princípio da supremacia do interesse público, do exercício do poder de polícia administrativa para controle da atividade mineira, pois:

[...] é efetivamente nesse princípio que se avaliará a eficácia dos atos administrativos dos regimes de concessão de lavra, como prática de poder de polícia, que deve ser exercido visando a promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, em prol da supremacia do interesse público em relação aos interesses individuais. (POVEDA, 2016, p. 235).

Mais adiante, será tratada a importância de se garantir efetiva publicidade, para que, com isso, sejam garantidos instrumentos ao exercício do efetivo poder de polícia e do controle pela sociedade por meio de ações protetivas ao meio ambiente.

2.5.2 Princípio da destinação do bem mineral ao uso geral

Serra (2000) defende que o aproveitamento econômico dos recursos minerais depende da utilização “de um bem da coletividade que lhe é extremamente útil. Daí podermos (*sic*) dizer que a atividade mineira tem um duplo escopo: aproveitar economicamente o recurso mineral e, sobretudo, colocá-lo à disposição da sociedade” (SERRA, 2000, p. 31). A

colocação do bem mineral à disposição da sociedade importa no cumprimento de sua função social. Em razão disso, sustenta-se a necessidade da intervenção estatal em todas as fases da mineração, desde a outorga do título, passando pela fiscalização da execução dos projetos, até a exigência final de recuperação da área.

Ademais, o papel estatal na defesa da destinação do bem mineral ao uso comum

[...] justifica o fato de o Estado retirar do minerador, pelo instituto da caducidade, seu direito minerário quando não cumprir a função social do recurso mineral, deixando de colocá-lo à disposição da sociedade, ou, ainda, o fato de o Estado desapropriar uma mina manifestada. (SERRA, 2000, p. 31).

Importante destacar que só se cumpre o presente princípio quando é cumprido o Plano de Aproveitamento Econômico da jazida

[...] e, ainda, utilizando-se das melhores práticas e tecnologia disponível para o aproveitamento do depósito mineral em estrito cumprimento às condicionantes estabelecidas nas licenças ambientais. Portanto, não basta o mero exercício da função produtiva (atividade produtiva em uma área com essa vocação), é imprescindível que haja a compatibilização do exercício da atividade com a preservação ambiental para atender à destinação do bem mineral. (POVEDA, 2016, p. 237).

Nesse cenário, o Plano de Aproveitamento Econômico tem importância para verificação do atendimento a dois princípios, em momentos distintos. Em um primeiro momento, antes da outorga do título minerário, é analisado se o plano atende ao Princípio da Supremacia do Interesse Público; em um segundo momento, deve ser verificado se a execução do plano atende ao Princípio da Destinação do Bem Mineral ao Uso Geral.

Assim, o princípio tratado neste subitem só é cumprido quando a execução do Plano de Aproveitamento Econômico atende ao bem comum de toda a sociedade.

2.5.3 Princípio da função social da propriedade mineira

Como dito no subitem imediatamente anterior, o bem mineral tem grande importância para toda a sociedade. Na introdução ao presente trabalho, foi trazida a contribuição de Poveda (2007), que considera o minério como portador de outros minerais de interesse econômico.

Atento a isso, Herrmann (2011) afirma que o mundo moderno é um mundo mineral, pois de 90% das necessidades humanas são atendidas por esse reino da natureza, daí a importante função social da propriedade mineira.

Farias (2016b, p. 264) ensina que “a expressão função social procede do latim *functio*, cujo significado é de cumprir algo ou desempenhar um dever ou uma atividade”. Na seara do

Direito Minerário, é possível afirmar que a propriedade mineira cumpre com sua função social quando:

- cumpre o princípio da destinação do bem mineral ao uso geral, anteriormente tratado (art. 176, *caput* e § 1º, da CF/88);
- sua exploração impacta o mínimo possível o meio ambiente, tornando possível a obtenção de benefícios para a presente e futuras gerações (art. 225 da CF/88);
- atende as condições específicas previstas no art. 47 do Código de Mineração;
- o titular do título minerário não abusa do direito, evitando a lavra ambiciosa (art. 47, VII, do Código de Mineração);
- observa os comandos legais atinentes às relações de trabalho (art. 186 da CF/88);
- cumpre o princípio da recuperação e/ou reabilitação da área degradada, tratado adiante (art. 225, § 2º, da CF/88).

Mais ainda, é correto afirmar que só existe propriedade mineira se atendida sua função social, pois “é possível dizer que a função social pode se confundir com o próprio conceito de propriedade, diante de um caráter inafastável de acompanhamento” (TARTUCE, 2016, p. 903). Logo, não existe propriedade se não existir atendimento à função social.

O ora defendido encontra guarida nos arts. 176, *caput* e § 1º, 186, *caput* e I a IV, e 225, § 2º, da CF/1988:

Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

§ 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o “caput” deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas.

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

- I - aproveitamento racional e adequado;
- II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

[...]

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. (BRASIL, 1988).

Nesse mesmo diapasão, dispõe o art. 1.228, § 1º, do Código Civil, que

[...] 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. (BRASIL, 2002).

Do que foi dito, é possível extrair que a propriedade mineira tem dupla função:

- uma patrimonial ou financeira, que deve ser tida como secundária, mediata;
- outra imediata, principal, que é a de atendimento aos interesses sociais, da coletividade, por meio da destinação do bem mineral ao uso geral.

Não se quer, com o exposto, dizer que não é permitido ao particular provar lucros individuais com a exploração da propriedade mineral, longe disso: defende-se que o proveito de lucros individuais não pode suplantar os interesses da coletividade. Sustenta-se, para bem da verdade, a conciliação dos interesses sociais com aqueles particulares, em atendimento ao princípio consagrado da solidariedade social (FARIAS, 2016a).

Cumpra-se a função social da propriedade mineral quando, livremente, é exercido o direito fundamental à propriedade privada, aliando a isso o nobre atendimento ao bem comum.

2.5.4 Princípio do resultado global

Para outorga do título, o Estado deve analisar os aspectos ambientais e os econômico-sociais, de modo a fazer uma avaliação dos interesses difusos envolvidos (POVEDA, 2016). A outorga deve considerar os interesses difusos envolvidos, levando em conta que:

- o minerador é o usuário-recebedor do recurso mineral;
- deve o minerador promover uma contraprestação em favor da sociedade, seja gerando e fazendo circular riquezas, seja gerando empregos, enfim, fazendo cumprir a função social de sua propriedade mineira.

Dessa forma, a outorga deve objetivar o aproveitamento racional, sustentável e que seja aproveitável ao bem comum.

2.5.5 Princípio da recuperação e/ou reabilitação da área degradada

A doutrina ensina que

[...] o conceito de recuperação de áreas degradadas por mineração tem evoluído ao longo das últimas décadas, passando do objetivo de restabelecer as condições originais do sítio, para a busca de situações em que os impactos ambientais sejam efetivamente corrigidos e que a estabilidade e a sustentabilidade do ambiente sejam asseguradas. (BITAR, 1997, p. 145).

Ocorre que o art. 225, § 2º, da CF/88 prevê uma obrigação de fazer/recuperar a área explorada, uma vez que “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” (BRASIL, 1988).

Por sua vez, o art. 19 da Lei nº 7.805/89 prevê que “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” (BRASIL, 1989b).

O Decreto nº 97.632/89, em seu artigo 1º, disciplina que

[...] os empreendimentos que se destinam à exploração de recursos minerais deverão, quando da apresentação do Estudo de Impacto Ambiental - EIA e do Relatório do Impacto Ambiental - RIMA, submeter à aprovação do órgão ambiental competente, plano de recuperação de área degradada Reestruturação do local. (BRASIL, 1989a).

Vê-se, portanto, a preocupação constante do legislador em criar instrumentos com o objetivo de impor ao empreendedor o dever de recuperar a área onde se desenvolveu a atividade mineradora. Os impactos ambientais negativos sofridos em razão da lavra podem ser das mais diversas ordens. Diga-se que

[...] em mineração, a degradação de uma área, independentemente da atividade ali implantada, se verifica quando a vegetação, e por consequência a fauna, é destruída, removida ou expulsa, a camada fértil do solo é perdida, removida ou coberta, afetando a vazão e a qualidade dos corpos de água superficiais ou subterrâneos, refletindo-se na alteração das características físicas, químicas e biológicas da área, afetando seu potencial socioeconômico. (POVEDA, 2016, p. 242).

Sabe-se que a recuperação integral da área, em regra, é impossível (NUNES, 2011), portanto, exigir a reparação dos danos não significa o retorno absoluto à situação anterior; assim o é, pois a norma não pode exigir o impossível. A reabilitação/recuperação deve preocupar-se com as vocações naturais, sociais e econômicas da comunidade local.

Tem-se entendido que

[...] a recuperação é crescentemente abordada como um processo que deve ser realizado mediante um plano prévio, visando uma das seguintes alternativas em relação ao uso futuro do solo: alcançar as condições de uso preexistentes à mineração; desenvolver um projeto de uso significativamente diferente do preexistente à mineração; ou simplesmente transformar as áreas degradadas em áreas com condições seguras e estáveis. (BITAR, 1997, p. 145).

2.5.6 Princípio do conteúdo ético

Deriva do princípio do conteúdo ético a “obrigação de fazer o melhor aproveitamento da jazida, com vistas ao prolongamento da sua vida útil, preservando o recurso para as presentes e futuras gerações” (POVEDA, 2016, p. 244). Agir eticamente no âmbito do Direito Minerário, dentre outras condutas, significa:

- cumprir o Plano de Aproveitamento Econômico aprovado para a outorga do título minerário;
- não abusar de seus direitos oriundos da concessão do título;
- evitar danos ambientais e empreender a atividade da forma menos lesiva ao meio ambiente, além de empreender o melhor projeto possível de recuperação da área;
- cumprir os princípios, as normas e as regras que disciplinam a mineração.

Dentro dessa ideia ética de que o minerador tem a obrigação de fazer a melhor lavra possível, torna-se necessário fazer críticas severas ao triste episódio do desastre de Mariana, quando, em 2015, ocorreu o rompimento das barragens de Fundão e Santarém, no município de Mariana/MG.

Em artigo poeticamente intitulado “Do Barroco à lama: perplexidade no Rio Doce”, Alves Júnior (2016), analisando o rompimento das barragens da mineradora Samarco, afirma que “a ganância em detrimento da lavra devidamente autorizada e licenciada parece ter sido a causa do comprometimento intergeracional, que jamais poderá passar incólume”.

A dimensão de maior tragédia da história da mineração brasileira “traz uma intrigante e faceira necessidade de se gerir adequadamente o patrimônio, que a União outorgou a um particular por força do artigo 176 da Constituição de 1988” (ALVES JR., 2016). Daí a necessidade de se legislar e aplicar a legislação vigente pautando-se no princípio do conteúdo ético da mineração, para evitar tragédias intergeracionais como a de Mariana.

2.5.7 Princípio do desenvolvimento sustentável

“Disseram que agora o céu da capital
 Não é mais colorido
 Ele é black total [...]
 Esse é o nosso mistério
 Eu cheiro pó [...]
 Fica o pó de minério
 Eu cheiro pó
 Eu cheiro pó
 Eu cheiro pó de minério [...]
 Correndo atrás
 Do cifrão
 Quanto Vale nossa respiração fugindo do Tubarão?”

(Bloco Bleque, “Pode Minério”,
marchinha de carnaval de 2016,
criticando a contaminação do ar por pó de minério
da Vale no Porto de Tubarão,
Grande Vitória/ES)

Apesar de não exposto na CF/88, o princípio encontra-se implícito nos arts. 170, VI, e 225 do texto constitucional, no art. 47 do Código de Mineração e no art. 3º, IV e V, da Lei nº 8.876/1994. A expressão “desenvolvimento sustentável” é das mais polêmicas no estudo do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Alguns defendem até mesmo que não é possível falar em desenvolvimento sustentável ecologicamente.

Em artigo que explica o “bom caminho do desenvolvimento sustentável”, Gallo (2016) elabora sete afirmações relativas ao desenvolvimento sustentável, que levam a conclusão de que “pensar realmente a sustentabilidade do desenvolvimento econômico significa (implica em) realocar a necessidade do PLANEJAMENTO”, reconhecendo que é preciso produzir riqueza, mas também que é necessário reparti-la “e, ao mesmo tempo, garantir que a natureza continue reproduzindo a vida no longuíssimo prazo com a qualidade adequada” (GALLO, 2016, p. 2). Nesse mesmo sentido, em outra obra mais profunda, o mesmo Gallo (2007) ensina que

[...] o desenvolvimento sustentável deve ser aquele que, além de atender às necessidades do presente, também não compromete a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades. A humanidade precisa rapidamente ser capaz de tornar sustentável o desenvolvimento econômico. O conceito de desenvolvimento sustentável tem limites; não são limites absolutos, são limites impostos pelo estágio atual da ciência, da tecnologia e da organização social e pela capacidade da biosfera de absorver os efeitos antrópicos negativos. Tanto a tecnologia quanto a organização social devem ser geridas e aprimoradas a fim de proporcionar uma nova era de crescimento econômico que não produza de novo as destruições que o progresso material tem provocado até agora. O desenvolvimento sustentável não é um estado de harmonia permanente. Trata-se de um processo de mudança difícil, mas necessário, onde o uso dos recursos, a alocação dos investimentos produtivos, o desenvolvimento da tecnologia e as mudanças institucionais precisam estar em conformidade com as necessidades do presente e do futuro. (GALLO, 2007, p. 119).

2.5.8 Princípio da prioridade

Esse princípio guarda relação com a lógica do sistema e dos procedimentos de outorga dos títulos minerários, que contempla ampla liberdade para qualquer particular pesquisar e explorar áreas vocacionadas à produção mineral. Tal liberdade encontra limite no princípio da prioridade, previsto art. 11 do Código de Mineração:

Art. 11. Serão respeitados na aplicação dos regimes de Autorização, Licenciamento e Concessão:

a) o direito de **prioridade** à obtenção da autorização de pesquisa ou de registro de licença, atribuído ao interessado cujo requerimento tenha por objeto área considerada livre, para a finalidade pretendida, à data da protocolização do pedido no Departamento Nacional da Produção Mineral (D.N.P.M), atendidos os demais requisitos cabíveis, estabelecidos neste Código. (BRASIL, 1967, grifo nosso).

Para a doutrina do Direito Minerário,

[...] o princípio da prioridade preceitua que a outorga de direito de pesquisa, e posteriormente a lavra, deve respeitar a ordem de requisições feitas pelos particulares junto ao poder concedente. A proteção do respeito à ordem de requisições gera o direito de prioridade, direito este que o particular passa a fazer jus no momento em que demonstra ser o primeiro a requerer a pesquisa em determinada área. (FEIGELSON, 2014, p. 102).

Assim, “trata-se de diretriz que consiste na prevalência de requerimento pioneiro dirigido à determinada área, privilegiando-o em relação a demais requerimentos sobre a mesma área, desde que obedecidas as regras infraconstitucionais em vigor” (PARRA; HERRMANN, 2015, p. 38).

No caso de pedidos concorrentes, a questão é resolvida nos termos do art. 16 do Decreto nº 62.934, de 2 de julho de 1968, que aprova o Regulamento do Código de Mineração. Assim, tem prioridade o pedido que em primeiro lugar deu entrada no DNPM:

Art. 16. Constitui direito de propriedade a precedência de entrada no DNPM do requerimento de autorização de pesquisa em área considerada livre, ou de concessão de lavra de jazida declarada em disponibilidade, designando-se por “prioritário” o respectivo requerente.

Art. 17. O requerimento de autorização de pesquisa ou de concessão de lavra será indeferido e arquivado, por despacho do Diretor-Geral do DNPM:

I - Se a área for objeto de pedido anterior de autorização de pesquisa ou de concessão de lavra de jazida em disponibilidade;

II - Se a área estiver subordinada ao direito de requerer a lavra, assegurado ao titular de autorização de pesquisa, ou sucessor, em decorrência de aprovação de relatório de pesquisa;

III - Se a área estiver sujeita à autorização de pesquisa, concessão de lavra, manifesto de mina ou Reconhecimento Geológico.

§ 1º Ocorrendo interferência apenas parcial da área requerida com qualquer das referidas nos itens I, II e III deste artigo e desde que a pesquisa, na área remanescente se justificar, técnica e economicamente, a critério do DNPM, o requerente será, previamente consultado se lhe interessa reajustar seu pedido.

§ 2º Indeferido o requerimento, nenhum direito terá adquirido o requerente com a protocolização do pedido. (BRASIL, 1968)

Todavia, não é qualquer requerimento ingressante no DNPM que serve para garantir prioridade; deverá ele preencher os requisitos legais, sendo instruído com o exigido pela lei, além de ter de versar sobre área livre, sob pena de indeferimento e não geração de direitos³ (FEIGELSON, 2014, p. 129).

Deve ser dito que o princípio da prioridade incide sobre as chamadas “áreas livres”⁴, ou seja, aquelas que não estão vinculadas a título minerário vigente ou a um requerimento válido, não existindo prioridade pré-fixada. Todavia existem as chamadas “áreas em disponibilidade”, em relação às quais não se aplica o regramento de prioridade acima explicitado. São áreas específicas, determinadas por lei, em relação às quais os títulos minerários somente serão concedidos após o percurso de uma espécie de processo licitatório, obtendo êxito a melhor proposta, nos termos da Portaria nº 268/2008, do DNPM (FEIGELSON, 2014, p. 132).

2.5.9 Princípio da efetiva publicidade dos títulos minerários

Para que um instituto jurídico seja considerado um princípio, ele precisa ser estruturante do respectivo ramo do Direito a que pertence; o sistema no qual ele está inserido deve fundar-se sobre ele, tirando dele seus pressupostos. A pesquisa que deu ensejo ao presente trabalho, ao menos até o ponto em que engendrada, não logrou êxito de encontrar doutrina que abordasse a “efetiva publicidade dos títulos minerários” como princípio estruturante do Direito Minerário. Os dados colhidos, todavia, levam ao resultado inarredável de que a **efetiva publicidade dos títulos minerários é, sim, princípio estruturante do Direito Minerário**. Explica-se a seguir.

Não é possível falar em Direito Minerário como ramo autônomo, sem antes ter a certeza de que seu conteúdo harmoniza-se com todo o sistema em que se insere. Como bem adverte Venosa (2015), já citado, “não há no Direito compartimentos estanques”. Por ser ramo que se harmoniza dentro de todo o sistema, o Direito Minerário funda-se sobre o princípio de que os títulos minerários devem ter a publicidade mais efetiva possível.

Não se diz, somente, de mera publicidade-notícia, mas, sim, de publicidade constitutiva e declarativa. Almeida (1966, p. 116) ensina que a publicidade pode ser classificada como sendo:

- Publicidade-notícia, para os fatos que produzem efeitos independentemente dela;

³ Art. 17, § 2º, do Decreto nº 62.934/1968.

⁴ Art. 18 do Código de Mineração.

- Publicidade declarativa, essencial para que os fatos produzam efeitos em face de terceiros (condição de oponibilidade);

- Publicidade constitutiva, essencial para que os fatos possam produzir efeitos (condição de eficácia absoluta).

A publicidade dos títulos minerários, para que seja efetiva, depende dessas três espécies de publicidade. Primeiro, para que sejam perfeitamente constituídos e tenham eficácia no mundo jurídico, os títulos minerários dependem da chamada publicidade constitutiva. No sistema atual, essa publicidade é garantida por meio do registro perante o DNPM⁵.

Uma vez constituído perante o DNPM, o título minerário deve ser publicizado perante o Registro de Imóveis do local onde esteja matriculada a propriedade superficial, para que seus efeitos possam ser opostos a terceiros interessados no imóvel onde se localiza a propriedade minerária.⁶

Ainda é possível dizer que a averbação do título minerário perante o Registro de Imóveis produz, também, os efeitos de publicidade-notícia. Assim o é, pois já estando o título constituído e com oponibilidade *erga omnes*, as informações a ele referentes, constantes na matrícula da propriedade superficial, poderão servir para que a sociedade ampare ações protetivas ao meio ambiente, além de reforçar a proteção dos direitos minerários do titular da concessão.

O mero registro perante o DNPM não é suficiente para a produção de todos esses efeitos, como adiante se demonstrará. Para ser efetiva, a publicidade dos títulos minerários depende de uma boa publicidade no DNPM e de uma boa publicidade no Registro de Imóveis. É necessário que a publicidade seja a mais eficiente possível, para conformar-se ao sistema protetivo inaugurado pelo art. 225 da CF/88, bem como para garantir segurança ao direito de propriedade e às relações negociais.

A publicidade dos títulos minerários é eficaz⁷ quando:

- garante os direitos minerários do proprietário minerário;
- garante segurança jurídica negocial a terceiros interessados na propriedade mineral;

⁵ Ver capítulo 3, sobre o registro dos títulos minerários.

⁶ O presente trabalho não defende a extinção do registro perante o DNPM; pelo contrário, sua manutenção é necessária e benéfica; tampouco se postula a criação de um registro paralelo. A averbação, perante o Registro de Imóveis, não tem natureza constitutiva, mas declarativa, necessária para que o título minerário possa surtir efeitos perante terceiros interessados no tráfego imobiliário da propriedade superficial.

⁷ A expressão “eficaz”, para adjetivar publicidade, pode causar alguma confusão, em especial quando se lembra do último degrau da “Escada Ponteano” (FARIAS, 2016a, p. 552), mas é a palavra eleita por Almeida (1966, p. 289).

- garante os direitos de propriedade do proprietário superficial;
- garante segurança jurídica negocial a terceiros interessados na propriedade sobre a qual pesa a existência de um título minerário;
- viabiliza a máxima proteção ao meio ambiente.

Por fim, para o princípio da efetiva publicidade dos títulos minerários, “a informação deve estar disponibilizada de tal forma que possa ser efetivamente compreendida por parte de quem não é especialista no assunto” (SPÍNOLA, 2016, p. 151).

Eis um dos resultados desta pesquisa: a constatação e a construção conceitual de um princípio ainda não abordado pela doutrina de Direito Minerário.

2.6 Órgãos públicos minerários

Para melhor compreensão da matéria e construção de identidade com as bases do Direito Minerário, o que se mostra necessário em um estudo que se pretende interdisciplinar, serão abordadas adiante informações básicas quanto aos principais órgãos públicos minerários.

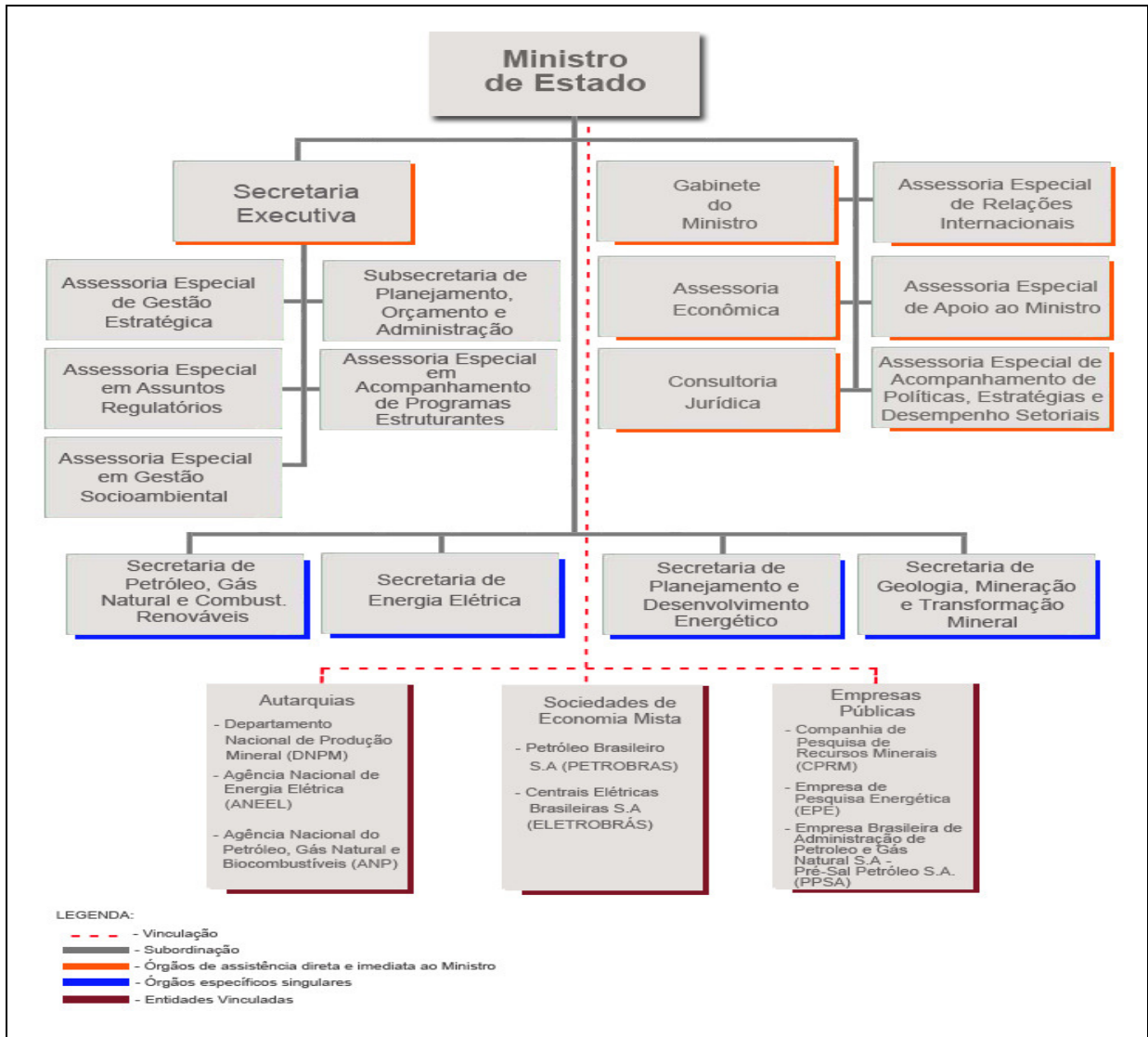
2.6.1 Ministério de Minas e Energia

Prevê o art. 1º do Decreto nº 7.798, de 12 de setembro de 2012, que o Ministério de Minas e Energia (MME) é órgão integrante da administração pública federal direta, com competência relativa aos seguintes assuntos:

- I - geologia, recursos minerais e energéticos;
 - II - aproveitamento da energia hidráulica;
 - III - mineração e metalurgia;
 - IV - petróleo, combustível e energia elétrica, inclusive nuclear; e
 - V - energização rural e agroenergia, inclusive eletrificação rural, quando custeada com recursos vinculados ao Sistema Elétrico Nacional.
- Parágrafo único. Compete, ainda, ao Ministério de Minas e Energia zelar pelo equilíbrio conjuntural e estrutural entre a oferta e a demanda de energia elétrica no País. (BRASIL, 2012).

Conforme o decreto acima citado, o ministério possui a seguinte estrutura:

Figura 1 - Composição do Ministério de Minas e Energia.



Fonte: Brasil (2012).

No sítio eletrônico do MME, é possível encontrar a descrição de suas atribuições e histórico, como se vê adiante:

O Ministério de Minas e Energia (MME) foi criado em 1960, pela Lei nº 3.782, de 22 de julho de 1960. Anteriormente, os assuntos de minas e energia eram de competência do Ministério da Agricultura.

Em 1990, a Lei nº 8.028 extinguiu o MME e transferiu suas atribuições ao Ministério da Infraestrutura, criado pela mesma lei, que também passou a ser responsável pelos setores de transportes e comunicações. O Ministério de Minas e Energia voltou a ser criado em 1992, por meio da Lei nº 8.422.

Em 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.478 criou o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), vinculado à Presidência da República e presidido pelo ministro de Minas e Energia, com a atribuição de propor ao Presidente da República políticas nacionais e medidas para o setor.

Em 2003, a Lei nº 10.683/2003 definiu como competências do MME as áreas de geologia, recursos minerais e energéticos; aproveitamento da energia hidráulica; mineração e metalurgia; e petróleo, combustível e energia elétrica, incluindo a nuclear. A atual estrutura do Ministério foi regulamentada pelo decreto nº 7.798, de 12 de setembro de 2012. As secretarias de Planejamento e Desenvolvimento Energético; de Energia Elétrica; de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis; e Geologia, Mineração e Transformação Mineral foram criadas pelo decreto nº 5.267, de 9 de dezembro de 2004.

Em 2004, foi criado pela Lei 10.848 o Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE), cuja função é acompanhar e avaliar permanentemente a continuidade e a segurança do suprimento eletroenergético em todo o território nacional.

Em 15 de março de 2004, por meio da Lei nº 10.847, foi autorizada a criação da Empresa de Pesquisa Energética (EPE). Vinculada ao Ministério de Minas e Energia, a EPE tem por finalidade prestar serviços na área de estudos e pesquisas destinadas a subsidiar o planejamento do setor energético. Outras empresas públicas ligadas ao Ministério são o Serviço Geológico do Brasil (CPRM), responsável pela geração de levantamentos geológicos e hidrológicos básicos do território nacional e a Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural – Pré-Sal Petróleo S.A autorizada pela Lei nº 12.304, de 2 de agosto de 2010. Entretanto, sua criação só ocorreu em 1º de agosto de 2013, com a publicação do Decreto nº 8.603.

O Ministério de Minas e Energia tem como empresas vinculadas a Eletrobrás e a Petrobras, que são de economia mista. A Eletrobrás, por sua vez, controla, as empresas Furnas Centrais Elétricas S.A., Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf), Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica (CGTEE), Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. (Eletronorte), Eletrosul Centrais Elétricas S.A. (Eletrosul) e Eletrobrás Termonuclear S.A. (Eletronuclear).

Entre as autarquias vinculadas ao Ministério estão as agências nacionais de Energia Elétrica (Aneel) e do Petróleo (ANP) e o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM).⁸

2.6.2 DNPM - estrutura e competências

O Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) foi criado com *status* de autarquia federal por meio da Lei nº 8.876/1994. Sua criação contou com a previsão legal de que se trata de órgão público vinculado ao MME, todavia, como toda autarquia, possui personalidade jurídica própria, gozando de autonomia patrimonial, administrativa e financeira. O órgão tem sede no Distrito Federal, com competência em todo o país, possuindo superintendências em vários estados.

A lei que instituiu o DNPM atribui-lhe as seguintes finalidades:

Art. 3º A autarquia DNPM terá como finalidade promover o planejamento e o fomento da exploração e do aproveitamento dos recursos minerais, e superintender as pesquisas geológicas, minerais e de tecnologia mineral, bem como assegurar, controlar e fiscalizar o exercício das atividades de mineração em todo o território

⁸ Disponível em: <<http://www.mme.gov.br/web/guest/aceso-a-informacao/institucional/o-ministerio>>. Acesso em: 26 ago. 2016.

nacional, na forma do que dispõe o Código de Mineração, o Código de Águas Minerais, os respectivos regulamentos e a legislação que os complementa, competindo-lhe, em especial:

I - promover a outorga, ou propô-la à autoridade competente, quando for o caso, dos títulos minerários relativos à exploração e ao aproveitamento dos recursos minerais, e expedir os demais atos referentes à execução da legislação minerária;

II - coordenar, sistematizar e integrar os dados geológicos dos depósitos minerais, promovendo a elaboração de textos, cartas e mapas geológicos para divulgação;

III - acompanhar, analisar e divulgar o desempenho da economia mineral brasileira e internacional, mantendo serviços de estatística da produção e do comércio de bens minerais;

IV - formular e propor diretrizes para a orientação da política mineral;

V - fomentar a produção mineral e estimular o uso racional e eficiente dos recursos minerais;

VI - fiscalizar a pesquisa, a lavra, o beneficiamento e a comercialização dos bens minerais, podendo realizar vistorias, autuar infratores e impor as sanções cabíveis, na conformidade do disposto na legislação minerária;

VII - baixar normas, em caráter complementar, e exercer fiscalização sobre o controle ambiental, a higiene e a segurança das atividades de mineração, atuando em articulação com os demais órgãos responsáveis pelo meio ambiente e pela higiene, segurança e saúde ocupacional dos trabalhadores;

VIII - implantar e gerenciar bancos de dados para subsidiar as ações de política mineral necessárias ao planejamento governamental;

IX - baixar normas e exercer fiscalização sobre a arrecadação da compensação financeira pela exploração de recursos minerais, de que trata o § 1º do art. 20 da Constituição Federal;

X - fomentar a pequena empresa de mineração;

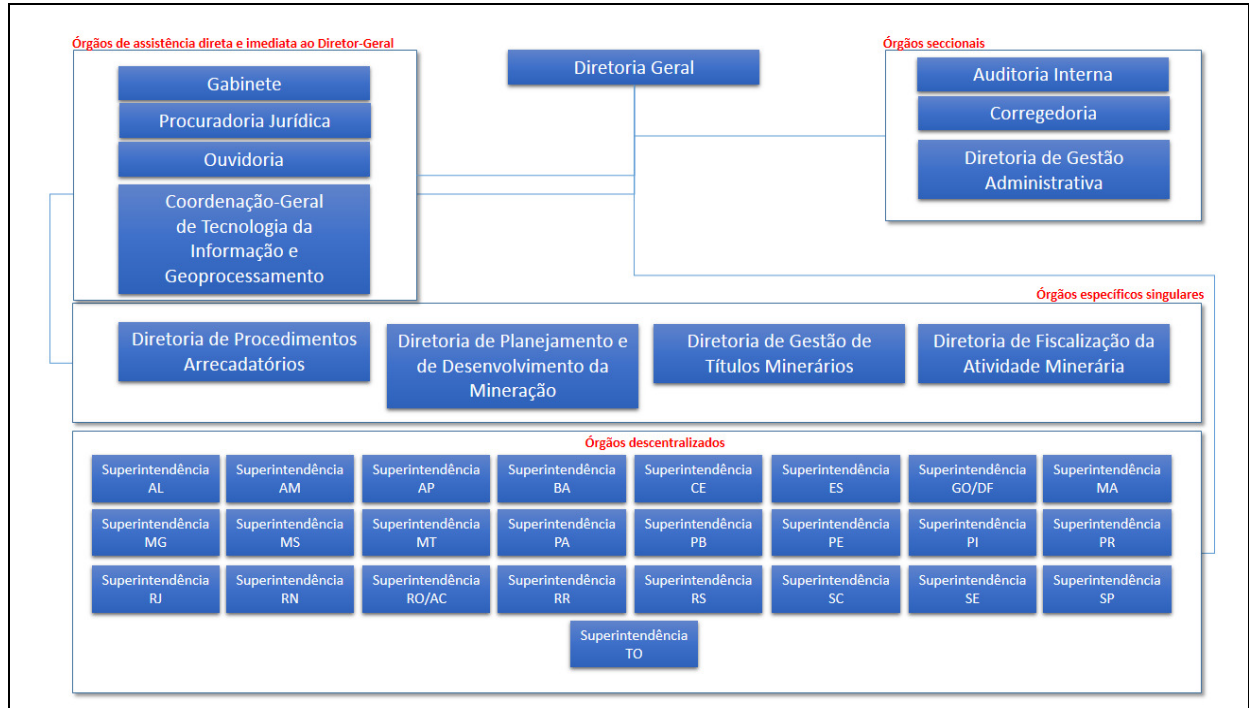
XI - estabelecer as áreas e as condições para o exercício da garimpagem em forma individual ou associativa. (BRASIL, 1994).

Por sua vez, a Portaria nº 42, de 22 de fevereiro de 1995, do MME (BRASIL, 2015b), aprovou o regimento do DNPM e, no mesmo sentido da lei criadora, dispôs sobre as finalidades do órgão (repete o previsto em lei). Além dessas finalidades, é importante dizer que “ao DNPM também cumpre um importante papel na criação de normas relacionadas à atividade mineradora” (NUNES, 2011, p. 82), podendo editar normas, conforme permissivo constante no art. 97 do Código de Mineração.

Tanto é verdade que, exercendo sua competência, o DNPM aprovou as Normas Regulamentadoras da Mineração (NRM), por meio da Portaria DG-DNPM nº 237, de 18 de

outubro de 2001 (BRASIL, 2001; HERRMANN, 2011). A seguir, apresenta-se um quadro elaborado pelo próprio DNPM demonstrando a estrutura do órgão:

Figura 2 - Composição do DNPM.



Fonte: DNPM (2016).

O registro dos títulos minerários fica a cargo da Diretoria de Gestão de Títulos Minerários (DGTM), a quem cabe

[...] planejar, gerenciar e padronizar as atividades relacionadas à outorga de títulos minerários de exploração e aproveitamento de recursos minerais; organizar, supervisionar e orientar as atividades relacionadas à manutenção de informações em banco de dados, relativas aos títulos minerários, promovendo sua modernização e racionalização, e coordenar o atendimento ao cidadão-usuário, no âmbito da sede da autarquia e das superintendências, no que se refere a processos de direitos minerários. (BRASIL, 2011).

Merecem nota as críticas constantes dirigidas ao DNPM em relação à falta de estrutura técnico-funcional para o exercício de suas funções institucionais. O Tribunal de Contas da União (TCU), por meio de Relatório de Auditoria aprovado pelo acórdão TC 011.720/2011-5, apurou as principais falhas na estrutura do órgão. Com base nesse relatório, movido pelo trauma oriundo da Tragédia de Mariana, ocorrida em 2015, bem como pressionado pela opinião popular, o “corpo técnico” do DNPM, por meio do Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação (Sinagências), fez circular uma nota demonstrativa de suas condições de trabalho (SINAGÊNCIAS, 2015).

Os técnicos afirmaram, na tentativa de demonstrar seu universo de trabalho, que

[...] o universo fiscalizável para nossos técnicos engloba 27.293 empreendimentos de lavra mineral, sendo 9.536 concessões (minerais metálicos, não metálicos, energéticos, rochas britadas e para revestimentos), 12.141 registros de licença (materiais de construção), 2.920 Guias de Utilização (diversos minerais em projetos ainda na fase de pesquisa), 1.670 Permissões de Lavra Garimpeira (gemas, diamantes, ouro, entre outros), 1.007 registros de extração (materiais de uso em obras públicas com título do DNPM), além de inúmeros pedidos de dispensa de título minerário no caso de materiais de empréstimos e obras civis. Adicione-se ainda 75.000 alvarás de pesquisa em vigor, com necessidade de fiscalização de acompanhamento dos trabalhos, análise de relatórios parciais, finais, auditoria da Declaração de Investimentos em Pesquisa Mineral e autuações por inadimplementos diversos. Informamos que temos 220 técnicos na fiscalização, totalizando apenas 430 técnicos na área finalística da Instituição. Dentre estas demandas possuímos, ainda, 232 minas subterrâneas, 94 em produção, para relembrarmos o que aconteceu com os mineiros do Chile. (SINAGÊNCIAS, 2015).

Dá as afirmativas no sentido de que:

1 - o DNPM não está cumprindo, de forma satisfatória, as competências legais que lhe foram atribuídas;

2 - não está, também, o DNPM adequadamente estruturado, nem conta com os recursos necessários ao cumprimento de sua missão institucional;

3 - a penúria do DNPM, que reflete o descaso das nossas autoridades governamentais com a regulação, o fomento, a pesquisa, o desenvolvimento tecnológico e a fiscalização dos recursos minerais do País, está com prometendo seriamente o gerenciamento dos recursos minerais, competência constitucional da União;

4 - considerando o enorme potencial do nosso subsolo e a elevada importância dos recursos minerais como suporte ao desenvolvimento socioeconômico, é incompreensível e injustificável a forma negligente de gerenciamento desse Setor. (SINAGÊNCIAS, 2015).

“A mineração brasileira está abandonada. Faltam recursos materiais, tecnológicos, financeiros e humanos ao DNPM para dar consequência ao seu dever de ofício” (SINAGÊNCIAS, 2015).

Essas críticas não são tecidas com o intuito de defender a extinção do DNPM. Tão pouco são lançadas para advogar a substituição do sistema registral do DNPM, pelo sistema registral imobiliário.

Na verdade, as críticas visam chamar atenção para a necessidade de melhor estruturar o DNPM, buscando uma boa e eficiente publicidade registral minerária, constitutiva e garantidora dos títulos minerários. Lateralmente a uma boa publicidade minerária, é necessária uma boa publicidade registral imobiliária, para garantia da propriedade superficial. Ambas necessárias, interagem e não se excluem.

3. PUBLICIDADE DOS TÍTULOS MINERÁRIOS

“A informação deve estar disponibilizada de tal forma que possa ser efetivamente compreendida por parte de quem não é especialista no assunto.”
Spínola (2016, p. 151)

Adiante, abordar-se-á o tema “publicidade dos títulos minerários”, com o objetivo de compreender melhor a sistemática vigente de constituição de tais títulos na seara do Direito Minerário. É importante salientar que a publicidade estudada no presente capítulo, promovida perante o DNPM, pode ser classificada como sendo constitutiva do título minerário, importando em “condição de eficácia absoluta, sem o qual o facto não produz quaisquer efeitos” (ALMEIDA, 1966, p. 117)⁹.

3.1 Publicidade no Código de Mineração

O art. 92 do Código de Mineração de 1967 dispõe que “o DNPM manterá registros próprios dos títulos minerários”. Cabe dizer, ainda, que o art. 93 do mesmo código trata da necessidade de publicação no Diário Oficial da União:

Art. 93. Serão publicados no Diário Oficial da União os alvarás de pesquisa, as portarias de lavra e os demais atos administrativos deles decorrentes. (BRASIL, 1967).

Conforme modelo adotado pelo Código de 1967, os títulos minerários, após publicação, são registrados no DNPM, em livro próprio. Fica a cargo dessa autarquia federal a promoção de toda a publicidade relativa ao surgimento de novos títulos minerários, bem como a conservação e a guarda dos títulos e dos documentos registrados para manutenção de um acervo público que deveria garantir publicidade em favor de toda a sociedade.

O art. 119 do Decreto nº 62.934/1968 regulamentou as disposições do Código de Mineração; trata-se de previsão legal de publicização dos títulos minerários em livros específicos do DNPM:

Art. 119. Haverá no DNPM os seguintes livros e registros:

Livro A - “Registro das Jazidas e Minas Conhecidas”, de inscrição das jazidas e minas manifestadas de acordo com o art. 10 do Decreto número 24.642, de 10 de julho de 1934, e a Lei número 94, de 10 de setembro de 1935;

Livro B - “Registro dos Alvarás de Pesquisa”, de transcrição dos respectivos títulos de autorização;

⁹ Vide item 2.5.9.

Livro C – “Registro dos Decretos de Lavra”, de transcrição dos respectivos títulos de concessão;

Livro D – “Registro das Empresas de Mineração”, de transcrição dos respectivos títulos de autorização para funcionar;

Livro E – “Registro dos Grupamentos Mineiros”, de transcrição dos respectivos atos de autorização;

Livro F – “Registro dos Consórcios de Mineração”, de transcrição das autorizações respectivas;

Livro G – “Registro dos Reconhecimentos Geológicos”, de transcrição das permissões respectivas;

Livro H – “Registro dos Licenciamentos”, de transcrição das respectivas licenças. (BRASIL, 1968).

Herrmann (2011) elaborou um quadro-resumo dos regimes legais de exploração e aproveitamento dos bens minerais de acordo com o art. 2º do Código de Mineração, explicitando quais os títulos minerários passíveis de registro em cada regime legal:

Quadro 3 - Títulos minerários passíveis de registro.

Regime legal	Objetivo	Título minerário legal	Órgão/autoridade competente para emissão do ato
1. Autorização de pesquisa	Destina-se à pesquisa de todos os bens minerais	Alvará de Autorização de Pesquisa	Diretor-Geral do DNPM (art. 2º, II do DL nº 227/67)
2. Concessão de Lavra	Destina-se à concessão da lavra de jazidas de bens minerais já submetidos ao Regime de Autorização de Pesquisa	Portaria de Concessão de Lavra	Ministro de Estado de Minas e Energia (art. 2º, I do DL nº 227/67)
3. Licenciamento mineral (quando depender de licença expedida em obediência a regulamentos administrativos locais e de registro de licença no DNPM - art. 2º, III, do DL nº 227/67)	Destina-se ao aproveitamento das substâncias minerais constantes do art. 1º da Lei nº 6.567/78, com redação dada pela Lei nº 8.892/95, empregado diretamente na construção civil, em área máxima de 50 hectares. (independentemente de pesquisa mineral)	Licença Específica Municipal. Registro desta licença no DNPM (extrato publicado no Diário Oficial da União)	Prefeitura do Município (autoridade local) Art. 3º c/c § 1º do art. 6º, da Lei nº 6.567/78, que incumbe a autoridade municipal de vigiar e, assim, assegurar que o aproveitamento do mineral só se efetive depois do registro da licença no DNPM). Sede ou distritos estaduais no DNPM (arts. 3º c/c 4º, 5º e 6º da Lei Federal nº 6.567/78) e portaria DG-DNPM nº 266, de 10 de julho de 2008, que dispõe sobre o processo de registro de licença.
4. Permissão de Lavra Garimpeira (Lei nº 7.805, de 18 de julho de 1989)	Destina-se “ao aproveitamento imediato de jazimento mineral que, por sua natureza, dimensão, localização e utilização econômica, possa ser lavrado, independentemente de trabalhos de pesquisa prévios, segundo critérios fixados pelo DNPM” (parágrafo único do art. 1º da Lei nº 7.805/89)	Portaria de Permissão de Lavra Garimpeira	Diretor-Geral do DNPM (art. 2º, IV, do DL 227/67; art. 4º da Lei nº 7.805/89; arts. 2º e 3º do Decreto Federal nº 98.812, de 18 de abril de 1989, e Portaria DNPM nº 10, de 25 de julho de 1991. Segundo a Lei nº 7.805/89, depende de assentimento ainda: a) da Prefeitura em área urbana (art. 3º); b) de prévio licenciamento ambiental (art. 4º)
5. Permissão de Extração Mineral	Destina-se: “à extração de substâncias minerais de emprego imediato na construção civil, para uso exclusivo em obras públicas executadas diretamente pelos órgãos da administração direta e autárquica da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, respeitados os direitos minerários em vigor nas áreas onde devam ser executadas as obras e vedada a comercialização”, em área	Declaração de Registro de Extração (ver arts. 2º, 3º, §§ 1º e 2º, arts. 6º, 8º e 10 e 12 do Decreto nº 3.358/2000 e Portaria MME nº 23/2000) (extrato publicado no DOU)	Diretor-Geral do DNPM. (arts. 3º, 4º e 7º do Decreto Federal nº 3.358/2000)

	adstrita a cinco hectares (art. 2º, par. único, do CM, com redação dada pela Lei nº 9.827/99)		
6. Monopólio ou Monopolização	Quando em virtude de Lei especial, depender de execução direta ou indireta do Governo Federal (art. 2º, V, do DL nº 227/67)	Regimes Especiais (Leis Especiais) (ver EC nº 9/95, que alterou a redação do art. 177 da CF/88, “flexibilizando” o monopólio)	União (que poderá contratar com empresas estatais ou privadas segundo a lei de regência) Ver Lei nº 9.478/97

Fonte: Herrmann (2011, p. 117).

Vê-se, portanto, a existência de toda uma sistemática de publicidade que passa pela publicação no Diário Oficial da União e chega ao registro nos livros citados acima, conservados pelo DNPM. Além disso, deve ser dito que o órgão mantém dados à disposição em seu sítio virtual, cujo endereço é <http://www.dnpm.gov.br/>. O departamento também põe dados à disposição por meio de um Plano de Dados Abertos (PDA), implantado em 2016, que será tratado pormenorizadamente no item 3.3 a seguir.

3.2 Publicidade no Projeto do Novo Marco Regulatório¹⁰

Tramita no Congresso Nacional o Projeto do Novo Marco Regulatório da Mineração, na forma do Projeto de Lei nº 5.807/2013. No sítio eletrônico do MME, é possível encontrar os seguintes comentários em relação ao tema:

O Novo Marco Regulatório da Mineração, que está sendo elaborado pela Secretaria de Geologia Mineração e Transformação Mineral do Ministério de Minas e Energia (SGM/MME), conta com a colaboração de representantes do setor e da sociedade civil para construir uma ferramenta que auxilie no crescimento da mineração no país.

O modelo proposto terá como base um sistema regulatório mais eficaz para a indústria mineral brasileira, removendo os obstáculos que dificultam o desenvolvimento das atividades produtivas e garantindo um melhor aproveitamento dos recursos minerais do país.

O objetivo dessa reformulação é fortalecer a ação do estado, além de estimular a maximização do aproveitamento de jazidas, o controle ambiental e atrair investimentos para o setor mineral, contribuindo para a elevação da competitividade das empresas de mineração. O Novo Marco Regulatório está sendo idealizado no intuito de avançar em soluções necessárias para impulsionar o desenvolvimento da mineração no país.

Dentre as propostas incluídas no Novo Marco Regulatório estão: à criação do Conselho Nacional de Política Mineral e uma Agência Reguladora de Mineração e também Mudanças na Outorga de Título Mineral garantindo melhor acompanhamento, fiscalização e gestão pelo órgão gestor. Outra importante decisão é a participação federativa na fiscalização e gestão dos recursos minerais que constam no artigo 23 da Constituição Federal.

¹⁰ Repita-se que a publicidade perante o Registro de Imóveis não afasta a necessidade de publicidade perante o DNPM. Seria salutar que o Novo Marco Regulatório abordasse a necessidade de averbação do título minerário perante o Registro de Imóveis, com vistas a garantir oponibilidade em face de terceiros interessados no tráfego imobiliário da propriedade superficial, tratando-se de matéria *de lege ferenda*.

No Novo Marco Regulatório da Mineração, serão introduzidos critérios específicos para a emissão dos direitos minerários, que permitirão incentivar um contínuo aproveitamento da jazida, coibindo a chamada especulação improdutivo de títulos minerários. Também serão reforçados os papéis institucionais dos agentes públicos do setor, representados pelo Ministério de Minas e Energia e suas entidades vinculadas, Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e Serviço Geológico do Brasil (CPRM).

No novo regulamento constarão leis específicas para substâncias que constam como monopólio da União, minerais e fósseis raros, águas minerais, mineração em terras indígenas e em faixa de fronteira entre outras cláusulas importantes. O Novo Marco Regulatório da Mineração será um mecanismo de apoio à sustentabilidade da mineração em todas as etapas. (BRASIL, 2013).

Com uma visão mais crítica sobre o Novo Marco Regulatório, Malerba (2012) assevera que:

Tudo indica que a proposta de um novo marco regulatório para as atividades minerais [...] de um lado visa ampliar e intensificar a exploração mineral do país [...]. De outro, pretende aumentar a participação do Estado nos resultados econômicos gerados pela mineração.

[...]

O processo de elaboração de um novo marco regulatório também pode ser uma oportunidade valiosa para construir instrumentos que resignifiquem o sentido da renda das atividades extrativas.

[...]

Antes, a discussão sobre o novo marco regulatório para a mineração no Brasil deve ser uma oportunidade para a construção de um debate público e democrático sobre os rumos do desenvolvimento do país. Infelizmente o início dessa construção não tem sido marcado por essa possibilidade. (MALERBA, 2012, p. 16).

Fato é que o projeto tramita no Congresso Nacional, em vias de ingressar no mundo jurídico, com todas suas mudanças. No quadro a seguir, é possível verificar os regimes de outorga de títulos minerários na legislação atual e no PL nº 5.807/2013:

Quadro 4 - Regimes de outorga de títulos minerários.

Títulos minerários					
Regime		Procedimento de outorga		Minérios	
Legislação atual	PL nº 5.807	Legislação atual	PL nº 5.807	Legislação atual	PL nº 5.807
Licenciamento	Autorização	Licença municipal e registro no DNPM. Iniciativa: interessado. Área: livre. Requerente: proprietário do solo ou a quem ele der expressa autorização. Prazo: indefinido. Superfície máx.: 50 ha.	Autorização do poder concedente, contrato de adesão. A autorização poderá ser delegada aos entes federados. Iniciativa: interessado. Área: livre ou onerada. Requerente: empresa com sede no Brasil. Prazo: até dez anos, prorrogáveis sucessivamente. Superfície máx.: não especificada.	Areias, cascalhos e saibros para utilização imediata na construção civil; rochas e outras substâncias minerais, quando aparelhadas; argilas usadas no fabrico de cerâmica vermelha; rochas, quando britadas para uso imediato na	Minérios para emprego imediato na construção civil; argilas destinadas à fabricação de tijolos, telhas e afins; rochas ornamentais; água mineral; minérios empregados como corretivo de solo na

				construção civil e os calcários empregados como corretivo de solo na agricultura.	agricultura; outros definidos pelo CNPM.
Extração	<i>Extração</i>	Registro no DNPM Iniciativa: administração pública. Área: livre ou onerada com autorização do proprietário. Requerente: órgão público. Requisito: executor direto de obra. Prazo: determinado e prorrogável. Superfície máx.: 5 ha.	Requisito: pode ser sem licitação ou chamada pública.	Substâncias minerais de emprego direto na construção civil, definidas em portaria do Ministro de Estado de Minas e Energia.	Minérios destinados à realização de obras de responsabilidade do Poder Público.
Autorização de pesquisa	Concessão	Alvará de autorização do diretor-geral do DNPM. Iniciativa: interessado. Área: livre, desonerada de requerimentos. Requerente: brasileiro ou empresa com sede no Brasil. Requisitos: responsável técnico: geólogo ou engenheiro de minas; apresentação de documentos e pagamento de taxas e emolumentos. Prazo: de um a três anos, prorrogáveis justificadamente. Superfície máx.: 50 a 2.000 ha. Na Amazônia legal, as áreas podem atingir 10.000 ha.	Contrato de concessão, precedido de licitação ou de chamada pública. Licitação: Iniciativa: interessado ou poder concedente. Área: áreas livres enquadradas pelo poder concedente por proposição do DNPM. Requerente: empresa com sede no Brasil. Requisitos: habilitação técnica, jurídica, econômico-financeira e fiscal; mais a melhor proposta com bônus de assinatura; bônus de descoberta; participação no resultado da lavra; e programa exploratório mínimo; e outros a definir. Prazo: até 40 anos, prorrogáveis sucessivamente por até 20 anos.	Definidos por exclusão. Não estão incluídos: substâncias minerais que constituem monopólio da União (petróleo, gás natural e minerais nucleares), fósseis que comprovadamente sejam de interesse científico e raros. As substâncias minerais incluídas no regime de licenciamento também podem ser exploradas no regime de autorização de pesquisa e concessão de lavra.	Definidos por exclusão. Não estão incluídos: substâncias minerais que constituem monopólio da União (petróleo, gás natural e minerais nucleares), fósseis que comprovadamente sejam de interesse científico e raros.
Concessão de Lavra		Portaria de concessão do Ministério de Estado de Minas e Energia. Iniciativa: interessado. Área: área com relatório de pesquisa aprovado. Requerente: titular da autorização de pesquisa ou seu sucessor. Requisitos: plano de aproveitamento econômico da jazida e capacidade econômica compatível. Prazo: até o esgotamento da jazida.	Chamada pública: Iniciativa: interessado ou do poder concedente. Área: áreas livres não enquadradas para licitação. Requerente: empresa com sede no Brasil. Requisitos: se houver mais de um interessado, vencer o processo seletivo. Prazo: até 40 anos, prorrogáveis sucessivamente por até 20 anos. Superfície máx.: não definida.		

Fonte: Bustamante et al. (2013).

Merece destaque no Projeto do Novo Marco Regulatório a extinção do DNPM e sua substituição pela Agência Reguladora de Mineração, mas não se percebem do referido projeto de lei grandes avanços para criação de mecanismos mais seguros e eficazes de publicização dos títulos minerários, com a melhora estrutural do órgão. Também não há, no referido projeto de lei, disciplina quanto a publicidade do título minerário junto ao Registro de Imóveis, visando a proteção da propriedade superficial.

3.3 Plano de Dados Abertos do DNPM

O DNPM, por meio de sua Diretoria Geral e de sua Coordenação Geral de Tecnologia da Informação e Geoprocessamento, instituiu em julho de 2016 um Plano de Dados Abertos (PDA, anexo 1), com objetivo de conferir maior publicidade às informações concentradas no órgão. Trata-se de um documento cujo intuito é promover a abertura de informações constantes das bases registrais do DNPM, em uma tentativa de facilitar o acesso a seus bancos de dados.

A abertura dos dados ao público, como configurada no plano, dá-se eletronicamente, pela internet. O advento desse plano atende ao Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, que institui a Política de Dados Abertos do Executivo Federal, com os seguintes objetivos:

Art. 1º Fica instituída a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal, com os seguintes objetivos:

I - promover a publicação de dados contidos em bases de dados de órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional sob a forma de dados abertos;

II - aprimorar a cultura de transparência pública;

III - franquear aos cidadãos o acesso, de forma aberta, aos dados produzidos ou acumulados pelo Poder Executivo federal, sobre os quais não recaia vedação expressa de acesso;

IV - facilitar o intercâmbio de dados entre órgãos e entidades da administração pública federal e as diferentes esferas da federação;

V - fomentar o controle social e o desenvolvimento de novas tecnologias destinadas à construção de ambiente de gestão pública participativa e democrática e à melhor oferta de serviços públicos para o cidadão;

VI - fomentar a pesquisa científica de base empírica sobre a gestão pública;

VII - promover o desenvolvimento tecnológico e a inovação nos setores público e privado e fomentar novos negócios;

VIII - promover o compartilhamento de recursos de tecnologia da informação, de maneira a evitar a duplicidade de ações e o desperdício de recursos na disseminação de dados e informações; e

IX - promover a oferta de serviços públicos digitais de forma integrada. (BRASIL, 2016).

O art. 2º do referido decreto prevê, em seu inciso III, que dados abertos são

[...] dados acessíveis ao público, representados em meio digital, estruturados em formato aberto, processáveis por máquina, referenciados na internet e disponibilizados sob licença aberta que permita sua livre utilização, consumo ou cruzamento, limitando-se a creditar a autoria ou a fonte. (BRASIL, 2016).

Interessante também notar o estatuído pelo art. 3º, em relação aos princípios e diretrizes que regem o PDA:

A Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal será regida pelos seguintes princípios e diretrizes:

I - observância da publicidade das bases de dados como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - garantia de acesso irrestrito às bases de dados, as quais devem ser legíveis por máquina e estar disponíveis em formato aberto;

III - descrição das bases de dados, com informação suficiente para a compreensão de eventuais ressalvas quanto à sua qualidade e integridade;

IV - permissão irrestrita de reuso das bases de dados publicadas em formato aberto;

V - completude e interoperabilidade das bases de dados, as quais devem ser disponibilizadas em sua forma primária, com o maior grau de granularidade possível, ou referenciar as bases primárias, quando disponibilizadas de forma agregada;

VI - atualização periódica, de forma a garantir a perenidade dos dados, a padronização de estruturas de informação e o valor dos dados à sociedade e atender às necessidades de seus usuários; e

VII - designação clara de responsável pela publicação, atualização, evolução e manutenção de cada base de dados aberta, incluída a prestação de assistência quanto ao uso de dados. (BRASIL, 2016).

Ao tratar da livre utilização dos dados, o art. 4º prevê que os dados disponibilizados “são de livre utilização pelo Governo Federal e pela sociedade”; quanto a essa inovação, é preciso estar atento para o fato de que

[...] realizar projetos e iniciativas de abertura de dados na administração pública mostra-se como algo insustentável se não for baseado em uma estrutura de governança que inclua a definição de responsabilidades claras, planejamento e organização. (BATISTA, 2016, p. 16).

Nesse processo organizacional, cada órgão criou seus próprios documentos definidores de diretrizes e sistematização, como é o caso do supracitado, elaborado pelo DNPM em julho de 2016. Conforme consta no próprio PDA do órgão, pretende ele

[...] ser um marco geral de implantação e não um detalhamento da internalização de práticas e ações. O PDA, portanto, é um instrumento de planejamento e coordenação das ações de disponibilização de dados no DNPM válidas para o biênio 2016-2017. (DNPM, 2016, p. 6).

Constata-se no referido documento que, no âmbito do DNPM, pretende-se “difundir informações em tempo real; adotar soluções de software público e livre; estudar adoção de software livre de maneira abrangente” (DNPM, 2016, p. 7), tendo como objetivo geral:

Promover a abertura de dados no âmbito do DNPM, zelando pelos princípios da publicidade, transparência e eficiência, visando o aumento da disseminação de dados e informações para a sociedade, bem como a melhoria da qualidade dos dados disponibilizados, de forma a dar maior suporte à tomada de decisão pelos gestores públicos e ao controle social. (DNPM, 2016, p. 7).

O PDA diz ter como objetivos específicos:

- Identificar prioridades e disponibilizar dados em formatos abertos, e, sempre que possível, georreferenciados;
- Melhorar a qualidade dos dados disponibilizados;
- Estimular a interoperabilidade de dados e sistemas governamentais pela publicação de dados em formato processável por máquina, conforme padrões estabelecidos;
- Melhorar a gestão da informação e de dados;
- Incrementar os processos de transparência e de acesso a informações públicas;
- Estimular a visualização da informação das ações de governo no território. (DNPM, 2016, p. 7).

Mais adiante, o plano elenca quais os dados foram selecionados para abertura, como se vê dos quadros que seguem:

Quadro 5 - Dados selecionados pelo PDA.

Fonte de dados	Descrição	Localização/publicação
Sistema Cadastro Mineiro	<p>Informações sobre processos minerários, abrangendo dados sobre regimes, fases, substâncias, prazos, titulares, áreas concedidas, tais como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Requerimentos de pesquisa por UF; • Requerimentos de licenciamentos por UF; • Requerimentos de registro de extração por UF; • Requerimentos de PLG por UF; • Alvarás de pesquisa por UF; • Relatórios de pesquisa aprovados por UF; • Requerimentos de lavra por UF; • Portarias de Lavra por UF; • Cessões de Direitos por UF; • Licenciamentos por UF; • Registros de extração por UF; • PLGs por UF; • Guias de utilização autorizadas por UF. 	http://www.dnpm.gov.br
Sistema Arrecadação	<p>Dados sobre CFEM, Taxa Anual por Hectare (TAH), multas e emolumentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • CFEM por substância; • CFEM por UF; • CFEM por município; • CFEM por empresa; • TAH por UF; • TAH por substância. 	http://www.dnpm.gov.br
Sistema Sicop	Dados sobre tramitação dos processos administrativos e minerários.	
Sistema Anuário Mineral Brasileiro	<p>Dados estatísticos sobre o setor mineral brasileiro, como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sumário Mineral – substância – produção – reservas; • Valor da produção por UF - % em relação ao Brasil; 	

	<ul style="list-style-type: none"> • Valor da produção por município - % em relação ao estado em relação ao Brasil; • Investimento por substância por UF – em relação ao Brasil; • Investimento por UF em relação ao Brasil; • Reservas por município por substância; • Exportação por substância; • Importação por substância; • Mão de obra empregada por substância; • Mão de obra do setor mineral por UF. 	
--	--	--

Fonte: DPNM (2016, p. 11).

Nos moldes em que foi desenhada, a política de abertura dos dados públicos apresenta os seguintes riscos e desafios:

Quadro 6 - Riscos e desafios da PDA.

Dimensão	Risco ou desafio identificado.
Institucional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Custo-benefício não é claro ou baixo 2. Sem identificação de criação de valor 3. Aversão aos riscos do setor público 4. Legislações impeditivas 5. Legislações de dados abertos incompletas 6. Sem recursos para publicação dos dados 7. Sistemas de abertura baseados apenas na revenda de dados 8. Qualidade discutível dos dados
Complexidade da tarefa	<ol style="list-style-type: none"> 9. Ausência de habilidade para uso de dados 10. Sem acesso aos dados 11. Sem explicação ou documentação 12. Metadados incompletos 13. Sobrecarga de informação e dados 14. Dados em vários locais e formatos 15. Dificuldade de busca 16. Formato de dados complexo 17. Sem guia de uso ou ajuda
Uso e participação	<ol style="list-style-type: none"> 18. Sem incentivo ao reuso 19. Organizações do setor público não reagem ao reuso 20. Pagamento para o uso dos dados 21. Registros que impedem acesso simples aos dados 22. Custos inesperados do uso em escala 23. Ausência de conhecimento sobre os dados ou formato dos dados abertos 24. Ausência de conhecimentos estatísticos
Legislação	<ol style="list-style-type: none"> 25. Violação da privacidade 26. Segurança dos dados 27. Sem atribuição de licença ou condições de uso dos dados 28. Contratos de reuso não favoráveis à presunção de governo aberto
Técnica	<ol style="list-style-type: none"> 29. Valor não é claro 30. Muita informação para ser processada 31. Informações ausentes 32. Dificuldade no processamento por máquina 33. Ausência de arquitetura aberta 34. Ausência de padrões de metadados 35. Sistemas legados dificultam a abertura dos dados

Fonte: Rodrigues e Matheus (2016, p. 13), adaptado pelo autor.

Referido PDA não contempla a interligação e compartilhamento de dados com o Registro de Imóveis. Apenas trata da publicidade para os fins do Direito Minerário, como se propriedade superficial não houvesse.

3.4 Críticas ao sistema vigente de publicidade dos títulos minerários

Ao tratar do sistema de publicidade na área de segurança no trânsito, estudando a necessidade da implantação de uma “realidade de dados abertos e novas perspectivas de acesso à informação pelo cidadão”, Rodrigues e Matheus (2016) afirmam que

[...] no Brasil é possível observar que os dados ou não são publicados pelos departamentos estaduais e nacional de trânsito ou possuem baixo nível de abertura, como restará comprovado no decorrer deste estudo. Apesar de mais de duas décadas de Democracia no Brasil, os governos ainda se mantêm como caixas-pretas, com baixo nível de transparência de dados e ações continua aquém do que as tecnologias permitem. (RODRIGUES; MATHEUS, 2016, p. 3).

Essa realidade nacional é em muito agravada quando se trata de publicidade dos títulos minerários. A “caixa-preta” do DNPM é das mais blindadas que há, sendo que os dados ali conservados pouco servem para o bem da sociedade. Os dados registrados no DNPM servem para garantir a propriedade do minerador. Não prestam para garantir a segurança jurídica nas relações negociais atinentes à propriedade superficial do imóvel onde se encontra a reserva mineral. Diga-se mais, as informações contidas nos registros do DNPM pouco, ou quase nada, têm valido como fonte informadora para preparação de ações em defesa do meio ambiente.

No tocante ao PDA lançado pelo DNPM, mesmo parecendo promissor o cenário por ele desenhado, e o é, mais parece que a abertura de dados quer servir primeiro:

- aos interesses do Estado enquanto detentor do Poder de Polícia. Servir, em primazia, ao Estado controlador das atividades privadas;
- aos interesses do Estado na elaboração de políticas públicas.

Isso não é ruim, pelo contrário; é muito bom que existam instrumentos à disposição do Estado para que este exerça eficazmente seu mister. Todavia, o sistema é carente de instrumentos que garantam publicidade efetiva em favor da sociedade civil.

Duvida-se da efetividade do PDA por inúmeros motivos, dentre os quais se destacam:

- o DNPM não dispõe de estrutura técnico-funcional para implantação do sistema, com migração e abertura de todos os dados necessários;
- não adianta a disponibilização de dados incompletos, sendo imperativa a publicização de tudo quanto necessário para garantir a proteção necessária;

- o manejo das ferramentas disponíveis no sítio eletrônico do DNPM (<http://www.dnpm.gov.br/>) é difícil; os dados ali constantes estão formatados de maneira complexa e são de inteligência complicada;

- além disso, o DNPM seleciona as informações que podem ser publicizadas, mantendo as demais sob sigilo, retirando do domínio público dados importantíssimos para garantia da segurança jurídica e para proteção ao meio ambiente.

A título de reforço de argumento crítico, é importante citar a dificuldade hoje encontrada para que se tenha acesso aos dados registrados no DNPM. A Portaria nº 155, de 12 de maio de 2016, do DNPM, que “aprova a Consolidação Normativa do DNPM e revoga os atos normativos consolidados”, disciplina a obtenção de vistas dos processos minerários da seguinte forma:

Art. 26. São **considerados sigilosos os processos administrativos minerários a partir da outorga do título** (alvará de pesquisa, concessão de lavra, registro de licenciamento e permissão de lavra garimpeira), os processos de Certificação Kimberley e os processos de cobrança de dívida ativa.

Art. 27. Nos processos sigilosos, **somente o titular, seu procurador, seu responsável técnico ou seu advogado, munidos de instrumento procuratório ou de autorização do titular, poderão obter vista**, receber documentos originais, segundas vias ou efetuar cópias dos autos.

Art. 28. O terceiro que devidamente comprovar a sua condição de interessado nos termos do art. 9º, II, da Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, poderá obter vista e/ou cópias reprográficas de processos considerados sigilosos. § 1º Dentre os terceiros aludidos no caput serão considerados interessados os superficiários das áreas oneradas mediante apresentação da escritura do imóvel correspondente e os cessionários dos direitos minerários à vista do instrumento de cessão de direitos. §2º Os interessados de que trata este artigo deverão protocolizar o pedido de obtenção de vista e/ou cópias reprográficas no local em que se encontra o processo, anexando a documentação comprobatória. § 3º Competirá aos Superintendentes e aos Diretores na sede do DNPM em Brasília, conforme o setor em que se encontre o processo, decidir sobre o pedido de obtenção de vista e/ou cópias reprográficas diante dos documentos apresentados pelo requerente.

Art. 29. Nos processos não sigilosos o terceiro interessado que demonstrar o seu interesse e os advogados regularmente inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil-OAB poderão obter vista ou cópias de processos em andamento.

Art. 30. Será facultado a qualquer interessado obter vista e cópias de peças de processos: I - arquivados; II - cujos requerimentos tenham sido indeferidos por meio de decisão definitiva; III - cujos títulos tenham sido definitivamente cancelados, declarados caducos ou objeto de baixa; e IV - cuja área tenha sido colocada em disponibilidade.

Art. 31. A vista será efetuada no horário de expediente, nas dependências da unidade do DNPM em que se encontra o processo e na presença do servidor público responsável pelo atendimento ao público. Parágrafo único. Em se tratando de processos minerários e administrativos que estejam em tramitação na Diretoria Geral, os pedidos de vista ou obtenção de cópias deverão ser formulados com antecedência mínima de 24 (vinte e quatro) horas por meio do sítio eletrônico do DNPM na internet ou mediante formulário próprio a ser entregue na Sala do Cidadão.

Art. 32. Todas as concessões de vista, fornecimento de cópias e retiradas de documentos deverão ser registrados mediante lavratura de certidão pelo servidor responsável pelo atendimento, nos respectivos autos. Parágrafo único. A certidão de que trata o caput deverá conter a identificação do solicitante por meio de seu nome, endereço e número de documento de identificação, o local e a data. (BRASIL, 2016b, grifos nossos).

Pelo que se vê, são inúmeros os entraves existentes para obtenção de informações junto ao DNPM. Não há regras claras sobre o que deve ser mantido em sigilo e o que pode ser publicado; não se quer, com isso, sustentar que todos os dados devem ser publicizados. Logicamente, dados há que devem ser mantidos sob sigilo, para proteção dos interesses privados do minerador. Porém, deve ser publicizado todo e qualquer dado necessário para garantia das relações negociais que envolva as propriedades duais, bem como para proteção do meio ambiente, ainda que em prejuízo dos interesses particulares do minerador.

Por tudo que foi dito, é possível concluir que o sistema de publicidade no Direito Minerário é falho e insuficiente.

Dito isso, importante ratificar que é necessária a melhora da publicidade dos títulos perante o DNPM, para garantia dos direitos minerários.

Todavia, uma boa publicidade perante o DNPM, não afasta a necessidade de uma boa publicidade perante o Registro de Imóveis. Repita-se que cada um labora em searas distintas:

- a publicidade perante o DNPM é imprescindível para constituição do título e para segurança do tráfego negocial dos direitos minerários;
- a publicidade perante o Registro de Imóveis é necessária para garantia da propriedade superficial e segurança do tráfego negocial imobiliário.

3.5 Necessidade de efetiva publicidade

A publicização de informações é de suma importância, seja para garantia de segurança do sistema jurídico, ou para auxiliar na superação de crises, como a que envolve questões de meio ambiente.

Publicidade é diferente de informação. Versando sobre tema análogo, mas ligado à necessidade de efetiva publicidade, Alves Júnior (1999, p. 234) diz que a superação da crise hídrica exige mais do que uma “visão tecnicista e burocrática, passando a exigir publicidade dos problemas e conflitos existentes, ainda hoje mantidos nos órgãos e instituições de proteção ambiental”. Isso mesmo, a publicidade dos problemas é um instrumento importante a serviço da estabilidade. Uma sociedade bem informada tem o poder de buscar soluções para seus problemas.

Todavia, como vem sendo defendido, a publicidade deve ser a mais efetiva possível, devendo ser bastante para que a informação seja compreendida por toda a população, inclusive por quem não domina tecnicamente a matéria objeto da publicização (SPÍNOLA, 2016). “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” (MACHADO, 2015, p. 122).

Nesse mesmo diapasão, Machado (2015), um dos primeiros doutrinadores brasileiros a defender a efetividade da publicidade em matéria ambiental, leciona que

[...] a informação ambiental não tem o fim exclusivo de formar a opinião pública. Valioso formar a consciência ambiental, mas com canais próprios, administrativos e judiciais, para manifestar-se. O grande destinatário da informação – o povo, em todos os seus segmentos, incluindo o científico não governamental – tem o que dizer e opinar.

As informações ambientais recebidas pelos órgãos públicos devem ser transmitidas à sociedade civil [...].

A informação ambiental deve ser transmitida de forma a possibilitar tempo suficiente aos informados para analisarem a matéria e poderem agir diante da Administração Pública e do Poder Judiciário. (MACHADO, 2015, p. 122).

Note-se bem: a lição acima citada destaca que as informações constantes dos bancos públicos de dados devem estar disponibilizadas em favor de toda sociedade. Com isso, afirma-se que não basta a existência de um órgão centralizador de informações, tampouco que esse órgão tenha em seu poder um grande número de informações importantes. Para que exista um sistema eficaz de publicidade, é necessário que os órgãos públicos, em todos os níveis estatais, disponibilizem as informações de modo acessível, concentrado-as, e cuja compreensão seja possível para a população em geral.

A publicidade é acessível quando colocada à disposição da sociedade, sem sujeição a barreiras tecnológicas ou entraves burocráticos. Ainda, há a necessidade de concentração das informações em local próprio, para que se evitem peregrinações desnecessárias e dificuldades que geram insegurança. As informações devem ser concentradas no local onde a sociedade tem por costume procurá-las, conforme o padrão cultural vigente.

Além do mais, como já dito, a informação deve ser compreensível o suficiente para empoderar o cidadão do conhecimento necessário que busca; não podem os dados disponibilizados ser compreensíveis apenas aos técnicos. Isso tudo é necessário para que haja garantias de segurança jurídica negocial e possibilite a participação efetiva da sociedade nas ações ambientais.

Tratando dos benefícios da abertura dos dados governamentais, Rodrigues e Matheus (2016) elaboraram um quadro didático identificando os principais benefícios que decorrem da efetiva publicidade das informações detidas pelos órgãos públicos, em três diversas dimensões da sociedade:

Quadro 7 - Benefícios do PDA.

Dimensão	Benefício identificado
Política e legal	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aumento da transparência 2. Aumento da participação cidadã 3. Aumento da confiança cidadã 4. Engajamento cidadão 5. Redução de assimetria de informação 6. Melhoria no planejamento do setor público 7. Abertura legal para uso por empresas e para jornalistas
Econômica	<ol style="list-style-type: none"> 8. Estímulo ao crescimento econômico 9. Estímulo à inovação 10. Estímulo à criação de matérias jornalísticas baseadas em dados 11. Estímulo a pesquisas científicas mais abertas e conectadas 12. Melhoria do planejamento do setor privado 13. Melhoria de antigos produtos e serviços 14. Aumento da eficiência e potencial de sinergia entre sistemas, departamentos, empresas e governos
Técnica e operacional	<ol style="list-style-type: none"> 15. Habilidade para reúso dos dados 16. Duplicação desnecessária dos dados 17. Melhoria da entrega de serviços públicos 18. Capacidade para resolução de problemas por terceiros (sociedade, empresas etc.) 19. Tomada de decisão através de análise de dados 20. Fácil acesso para criação de <i>dashboards</i> e <i>bussiness intelligence</i> 21. Criação de novos bancos de dados a partir da combinação de outros 22. Validação externa dos dados 23. Diminuição de perdas de dados

Fonte: Rodrigues e Matheus (2016, p. 13), adaptado pelo autor.

Assim, deve a publicidade ser efetiva perante o DNPM e também perante o Registro de Imóveis, para proteção da propriedade dual – mineral e superficial.

3.5.1 Para garantia de direitos de terceiros (segurança jurídica negocial)

Além da publicidade perante o DNPM, para que haja garantia de terceiros interessados na propriedade mineral, é necessária a publicidade perante o Registro de Imóveis, para proteção dos juridicamente interessados na propriedade superficial.

A oponibilidade em face de terceiros é o objetivo principal do ingresso dos títulos minerários no Registro de Imóveis, especialmente para proteger o proprietário superficial e garantir segurança jurídica ao tráfego negocial, fornecendo informações confiáveis para terceiros interessados na propriedade superficial. Trata-se de publicidade declarativa,

necessária como condição de oponibilidade, para que os atos sejam eficazes em relação a terceiros¹¹.

Para que haja segurança jurídica negocial, faz-se necessário que as partes contratantes estejam bem informadas. A informação empodera os negociantes, permitindo que suas vontades sejam externadas de forma mais livre, ponderada, esclarecida e isenta de vício. Bem informadas, as partes podem contratar de modo a evitar a ocorrência de vícios invalidantes do negócio jurídico (KUMPEL, 2015). Essa necessidade de informações para garantia de segurança negocial ganha importância exponencial na seara do Direito Minerário, em razão do poder impactante do título minerário na propriedade superficial.

Como já dito anteriormente, conforme o art. 176 da CF/88, a propriedade dos recursos minerais é distinta da propriedade do solo; é a chamada dualidade da propriedade mineira. Em um mesmo imóvel podem existir duas propriedades: uma relativa aos recursos minerais, da União, e outra superficial, de quem estiver registrado na matrícula do imóvel.

Sendo proprietária dos recursos minerais, pode a União outorgar títulos para que o interessado os explore, conforme o regime de aproveitamento pertinente. É justamente nesse ponto que surgem inseguranças para o mundo negocial, pois a outorga de título minerário pode importar em grave restrição do exercício da propriedade superficial; mesmo sendo tão gravosa para a propriedade superficial, a outorga é registrada apenas perante o DNPM, que tem a missão de publicizar a existência de títulos minerários. Em que pese limitar severamente a propriedade superficial, a outorga do título é registrada apenas no DNPM, não sendo levada a informação para a matrícula do imóvel, mantida junto ao Oficial de Registro de Imóveis competente.

Nem sempre é possível, a olho nu, verificar a existência de reserva mineral em determinado imóvel. Essa realidade exige, para que toda transação imobiliária seja segura, a busca de informações perante o complicado sistema registral do DNPM. Os interessados na propriedade devem, além de ter a diligência de buscar informações do imóvel perante o Registro de Imóveis, peregrinar até o DNPM para tentar obter dados sobre eventual reserva mineral.

Como vem sendo dito, o DNPM não é sede própria para publicizar informações que visam proteger o tráfego negocial da propriedade superficial. Esse papel cabe ao Registro de Imóveis.

¹¹ Por todos, o já citado Almeida (1966).

Ao comentar os problemas de negócios jurídicos que envolvem áreas contaminadas, Serignolli et al. (2016) sustentam que **a aquisição de propriedade imóvel exige do proprietário a realização de uma investigação quanto à realidade do bem a ser adquirido**. Afirmam os referidos autores que uma pesquisa adequada sobre o imóvel envolve, dentre outros requisitos, a busca efetiva de informações, não só em relação aos proprietários enquanto sujeitos de direitos, mas também uma pesquisa profunda quanto a tudo que envolve a propriedade em si, enquanto bem de raiz.

Dentre outros fatores importantes, a pesquisa/investigação adequada quanto ao estado do bem tem o poder de proteger os interesses de potenciais compradores de boa-fé. Informações publicizadas de forma efetiva, segundo Serignolli et al. (2016), conferem segurança jurídica e permitem maior previsibilidade nos negócios.

Voltando os olhos ao Direito Minerário, não é possível falar em sistema de publicidade efetivo e seguro, uma vez que o sistema registral vigente, mantido apenas pelo DNPM, está longe de ser acessível e compreensível pela sociedade em geral, além de desprezar a existência da propriedade dual – mineral e superficial.

Não há como falar, no sistema atual, em publicidade segura:

- nem dos títulos minerários, ante as falhas estruturais e orgânicas do DNPM;
- nem da propriedade superficial, pois não há publicidade em sede própria – Registro de Imóveis.

No sistema vigente, é muito fácil que terceiros interessados na propriedade superficial, potenciais compradores de boa-fé, contratem levados por erro, pois não são informados sobre a existência de eventual título minerário que pese sobre o imóvel; daí a importância da efetiva publicidade aos títulos minerários, com vistas a garantir maior segurança jurídica nas relações negociais.

3.5.2 Para possibilitar a participação efetiva da sociedade nas ações ambientais

Possibilitar participação efetiva da sociedade nas ações ambientais é objetivo secundário do ingresso dos títulos minerários no Registro de Imóveis. Trata-se de chamada publicidade-notícia¹², assim considerada aquela que não é necessária, pois o fato jurídico já está a produzir efeitos independentemente dela, mas é de suma importância para dar destaque a fato juridicamente relevante. Nesse sentido, ensina Corrado (1947):

¹² Ver discussão quanto a classificação como publicidade notícia ou declarativa, item 4.5.

La pubblicità notizia è quella che si limita a dar divulgazione all'atto segnalato, a renderlo notorio. [...] come unico effetto la divulgazione di un fatto idoneo a causare un mutamento che interessa la generalità dei consociati. (CORRADO, 1947, p. 293).

Nesse sentido, a publicidade também deve ser efetiva para possibilitar o cumprimento de um importante princípio de Direito Ambiental, que é o da Participação; segundo Machado (2015), tal princípio tem como conteúdo a possibilidade de a opinião dos cidadãos, uma vez bem informados, ser levada em consideração perante as instâncias competentes.

Com base nos ensinamentos desse autor, a participação popular tem o poder de interferir na seara administrativa e judicial, em prol do meio ambiente. No âmbito administrativo, podem ser apontadas as

[...] experiências de Países em que as decisões administrativas ambientais passaram das mãos de funcionários públicos, para conselhos, em que a chamada 'sociedade civil' ou as 'organizações não governamentais' tivessem voz e voto. [...]. (MACHADO, 2015, p. 129).

Diz-se da participação de organismos não governamentais (ONGs), associações e demais lideranças populares. Na esfera judicial, pode dizer-se da possibilidade de cidadãos ingressarem com ações em defesa do meio ambiente, como no caso da Ação Popular, prevista pela Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965, e pelo art. 5º, LXXIII, da CF/88.

Outro instrumento importante de defesa do meio ambiente, também na seara judicial, é a Ação Civil Pública, prevista na Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. É bem verdade que, “se a Ação Civil Pública não é a solução cabalística para a problemática enorme e multifacetada que o meio ambiente planetário nos desvenda, ela é, sem dúvida, um instrumento valioso para a tomada de posição de todos os legitimados” (MILARÉ, 2016, p. 880). Entretanto, para que ocorra toda essa benfazeja participação popular em defesa do meio ambiente, primeiro é necessário garantir instrumentos bastantes de publicização das informações ambientais. Somente uma sociedade bem informada é capaz de defender-se e promover a defesa do ambiente em que se insere.

Também daí a importância de garantir meios eficazes de publicização de informações ambientais, em especial em matéria de Direito Minerário e Registral Imobiliário.

4. PUBLICIDADE NO DIREITO REGISTRAL IMOBILIÁRIO

“Dos homens pode dizer-se que não vivem, con-vivem com seus semelhantes e, além disso, convivem com as coisas do mundo. E essa última convivência — maxime no que respeita à apropriação — exige modos de visibilidade, de conhecimento, de notícia, com que a cada um se assegure melhor o que é seu.”
Dip (2008, p. 4)

No presente trabalho de pesquisa, um dos objetivos é estudar o modo de publicidade eleito pelo Direito Registral Imobiliário e a segurança jurídica por ele ofertada. Para tanto, é necessário entender que a publicidade registral imobiliária decorre da inserção de dados nos assentamentos conservados pelos Oficiais de Registro de Imóveis; tais dados, conservados na serventia, são disponibilizados para toda a sociedade, importando em um banco de dados públicos. O Registro de Imóveis pode ser considerado um órgão

[...] destinado ao assentamento de títulos públicos e privados, outorgando-lhes oponibilidade a terceiros, com ampla publicidade e destinado ao controle, eficácia, segurança e autenticidade das relações jurídicas envolvendo imóveis, garantindo-lhes presunção relativa da prova da propriedade. (MELO, 2016a, p. 35).

Além de garantir segurança jurídica ao proprietário e ao mercado imobiliário, o Registro de Imóveis tem a missão de ser guardião da função socioambiental da propriedade. Com isso em mente, o passo seguinte é conhecer, ainda que superficialmente, o histórico da legislação registral imobiliária, para depois mergulhar, com mais atenção, no tema específico de publicidade e sua importância socioeconômica e socioambiental.

4.1 Histórico da legislação registral imobiliária

Dip (2008), ao tratar da história do Registro de Imóveis no mundo, ensina que:

Fez-se alusão à história, porque não se pode perder de vista o fato de que, ao largo do tempo, se foi desvelando a imprescindibilidade de um sistema publicitário relativo aos bens imóveis, nada obstante a pluralidade com que se concretizaram, sob o influxo das circunstâncias singulares de cada povo, os modos como essa publicidade se efetivou. Assim, como é fartamente conhecido, a praxe social de publicar as situações jurídicas imobiliárias remonta à história da Babilônia e do antigo Egito, documenta-se, entre os hebreus, no Velho Testamento, acha-se na Grécia dos teóricos e na Roma dos práticos, frequenta a Cristandade medieval, sobrevive na Modernidade e, ainda que com alguns hiatos de instabilidade, chega aos nossos dias, em que sua ressurreição e robustecimento são testemunhos vivos de seu valor para a cidade. Quando se vê, de fato e malgrado a variação de seus acidentes, que a publicidade predial se manifesta de forma tão constante entre os povos, da Antiguidade aos nossos tempos, não se sabe já evitar a conclusão de ser ela conatural à história mesma dos homens e indispensável politicamente: um efeito tão geral e reiterado não pode provir de causa vária e pontualizável, senão que remonta a natureza mesma das coisas humanas, vale por dizer, neste caso, a

politicidade natural do homem, sua vivência indispensável em relação com outros homens e com o mundo das coisas. Dos homens pode dizer-se que não vivem, con-vivem com seus semelhantes e, além disso, convivem com as coisas do mundo. E essa última convivência — maxime no que respeita à apropriação — exige modos de visibilidade, de conhecimento, de notícia, com que a cada um se assegure melhor o que é seu. O conjunto desses modos — ora com seu jeito próprio babilônico, egípcio ou grego, ora com as técnicas mais apuradas da modernidade e de nossos dias — é um permanente histórico que, de par com seu progresso, desiderato de geração após geração, manifesta a essencialidade dos registros públicos de imóveis para a vida da cidade. (DIP, 2008, p. 4).

Limitando o assunto à realidade brasileira, para melhor entender o sistema atual de proteção da propriedade imobiliária, bem como a publicidade conferida pelo registro do título em Registro de Imóveis, é importante conhecer o histórico da legislação registral imobiliária, por meio do quadro que segue:

Quadro 8 - Principais leis que regulamentaram o Registro de Imóveis no Brasil.

ANO	NORMA	OBSERVAÇÕES
1843	Lei Orçamentária nº 317, de 21 de outubro	Embrião do Registro de Imóveis no Brasil. Disciplina o registro de hipotecas.
1864	Lei nº 1.237, de 24 de setembro	Criou o Registro Geral, substituída pelo Decreto nº 169-A e seu regulamento, o Decreto nº 370, os quais mantiveram o Registro Geral e impuseram a especialização das hipotecas legais. Essa forma registral não era prova da propriedade. Trata-se “do verdadeiro pai do Registro de Imóveis no Brasil” (LAGO, 2008, p. 54). ¹³
1890	Decreto nº 451-B, de 31 de maio	Registro Torrens: foi um sistema de registro especial que surgiu inicialmente na Austrália e passou a ser conhecido pelo nome de seu idealizador, o irlandês sir Robert Richard Torrens ¹⁴ . No Brasil trata-se de um instituto de registro imobiliário, mas não se confunde com o sistema registral atual. ¹⁵

¹³ Para alguns, o “Registro do Vigário”, modalidade de registro criada pela Lei de Terras de 1850, é um dos principais antepassados do Registro de Imóveis brasileiro (CARVALHO, 1997, p. 2; MELO, 2016b, p. 100). Tal modalidade de registro previa que a legitimação das posses passariam a ser levadas ao Livro da Paróquia Católica (Registro do Vigário). Todavia, a doutrina especializada ensina que o Registro do Vigário não é antecedente histórico do modelo atual de registro imobiliário no Brasil. Lago (2008, p. 103) leciona que “por seu pioneirismo, pelas semelhanças que sua organização tinha com o futuro registro de imóveis brasileiro, e por sua semelhança a um cadastro [...] deve-se considerar o ‘registro do vigário’ não como o antepassado do registro de brasileiro, mas sim como uma contribuição digna de nota no aspecto formal do registro”. Nesse mesmo sentido, Jacomino (2004) entende que “a Lei de 1850 e o seu regulamento não podem ser considerados - principalmente o regulamento de 1854 - como os antecessores do registro de imóveis. Os autores apontam e reconhecem a lei hipotecária de 1846, mas consideram o registro hipotecário um capítulo *avant la lettre* da regulação tardia da publicidade da propriedade privada. O registro do vigário não era um registro com os fins anelados já no regulamento de 1846”.

¹⁴ Jacomino (2010) adverte que embora Robert Richard Torrens “se autoproclamasse autor do sistema que acabou levando o seu nome, a influência de outras personalidades políticas e jurídicas é claramente percebida na trajetória de formação e consolidação da lei”, em especial do notário e registrador alemão Ulrich Hübbe que “desempenhou um papel importante na concepção do Sistema Torrens”.

1916	Código Civil	Substituição do Registro Geral pelo Registro de Imóveis.
1924	Decreto nº 4.827, de 7 de março	Reorganiza os registros públicos e introduz novas modalidades de registro, como a inscrição do descobrimento de minas (artigo 5º, III – disposição revogada pela LRP - artigo 299) ¹⁶ .
1928	Decreto nº 18.542, de 24 de dezembro	Aprova regulamento para execução dos serviços concernentes nos registros públicos estabelecidos pelo Código Civil. Introduz no sistema o princípio da continuidade.
1939	Decreto nº 4.857, de 9 de novembro de 1939	Diferencia transcrição (atos translativos da propriedade), de inscrição (instituição de quaisquer ônus reais) ¹⁷ .
1973	Lei nº 6.015, de 31 de dezembro	Lei de Registros Públicos, até hoje vigente, disciplina todo sistema registral imobiliário.
1975	Lei nº 6.216, de 30 de junho	Alterou a LRP de 1973, passando a adotar o fólio real no Livro de Registro Geral, admitindo o desdobramento de livros e a adoção de folhas soltas, com escrituração mecânica, além de dar nova redação a vários dispositivos.
1988	Constituição Federal	Atribui ao Registro de Imóveis competência e obrigação de proteção ao meio ambiente e da função social da propriedade.
1989	Provimento nº 58, da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de SP	Com suas constantes atualizações, institui as Normas de Serviços dos Cartórios Extrajudiciais, de aplicação dentro do Estado de São Paulo, disciplinando todo o exercício da atividade registral.
1994	Lei nº 8.935, de 18 de novembro	Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro.
2002	Código Civil	Dispõe o artigo 1.227 que “os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis dos referidos títulos (arts. 1.245 a 1.247), salvo os casos expressos neste Código”. Reconhece que o registro é constitutivo, gerando presunção relativa de domínio. ¹⁸

Fonte: Elaborado pelo próprio autor (2017).

Esse quadro histórico é importante para que se compreenda o Registro de Imóveis na atualidade. Nesse sentido é o entendimento de Lago (2015):

¹⁵ Vale a leitura do texto de autoria de Rui Barbosa, escrito enquanto era ministro da Fazenda, abordando a origem e as características do Registro Torrens. Trata-se de verdadeira defesa da propositura de tal regime registral para vigorar no sistema brasileiro (BARBOSA, 1949, p. 291-313).

¹⁶ Eis aí um importante indicativo de que o Registro de imóveis já exerceu, no Brasil, em tempos passados, a nobre missão de dar publicidade aos títulos minerários.

¹⁷ Sobre a organização do sistema tendo como base um índice real e não em função pessoal, ver AZEVEDO (1942). Na mesma obra, é tratada também a importância do registro de imóveis e as diferenças, bem como possível convivência, entre o sistema Torrens e o modelo adotado no Brasil, fazendo acurado estudo da história do registro imobiliário e do direito comparado.

¹⁸ Nesse sentido, o enunciado 503 da V Jornada de Direito Civil do Centro de Estudos Judiciários do Conselho de Justiça Federal do Superior Tribunal de Justiça traz: “É relativa a presunção de propriedade decorrente do registro imobiliário, ressalvado o sistema Torrens” (CFJ, s/d).

Dessa forma, quanto à finalidade, tem-se a história do direito como um meio imprescindível de se compreender o direito do presente, sem o qual muitos dos conceitos explorados pela doutrina – por exemplo, as várias classificações dos bens, ou dos contratos - tornam-se meros fetiches e jogos de palavras. (LAGO, 2015, p. 27).

Pelo que se vê do histórico legislativo, é possível afirmar que os cartórios de Registro de Imóveis desempenham papel importante na proteção da propriedade imobiliária e de sua função social. Nesse sentido, são as palavras de Melo (2016a), ao falar sobre o conceito tradicional do Registro de Imóveis: “ele 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” (MELO, 2016a, p. 34).

Esse quadro histórico resumido demonstra muito bem a evolução pela qual os registros públicos vêm passando. Dos livros escriturados à mão aos mais modernos sistemas de tecnologia, os cartórios seguem evoluindo, acompanhando a realidade da sociedade vigente. Jacomino (2016) demonstra muito bem a evolução tecnológica dos cartórios de Registro de Imóveis, dizendo que

É possível verificar as mutações sofridas no sistema, desde os pesados livros indicadores (Livros 6 e 7 do antigo regulamento), passando pelas folhas pessoais e reais de apoio – primeiramente, manuscritas, depois, mecanografadas –, pelas fichas organizadas ao modo Kardex, em uma espécie de sistema de inventário permanente das pessoas e das coisas, pelo microfilme, processamento de dados, microfichas geradas por sistemas de computação (Sistemas COM – computer output microfilm), até chegarmos aos conhecidos bancos de dados. (JACOMINO, 2016, p. 74).

Isso tudo deve ser dito para demonstrar que os serviços notariais e registrais são muito prestigiados por toda a sociedade. Os cartórios são símbolo de segurança jurídica e seriedade para os brasileiros. Além disso, os cartórios estão superando a velha imagem da burocracia arraigada ao passado para assumir o papel de garantidor de segurança jurídica, atrelado às tecnologias do futuro.

Dentro desse cenário de instituição pública que goza da confiança da sociedade brasileira, garantidor de segurança jurídica, moderno e atrelado às novas tecnologias, os cartórios mostram-se imprescindíveis em matéria de publicização de todas as informações que dizem respeito aos imóveis, inclusive as relativas a títulos minerários que atingem a propriedade superficial.

4.2 Princípio da publicidade registral imobiliária

Para Oliveira (2010, p. 9), “a publicidade é o conjunto de mecanismos predispostos pelo ordenamento jurídico, a fim de tornar possível a todos aqueles que desejarem, com muita facilidade e suficiente certeza, o conhecimento de atos ou fatos jurídicos”.

“Em essência, a publicidade é o conhecimento do público” (OLIVEIRA, 2010, p. 11). Esse conhecimento do público pode dar-se de forma espontânea, provocada ou registral. Entende-se por publicidade espontânea a que decorre da mera situação fática do objeto, “sem que exista a intenção exclusiva de dar a conhecer. O objeto, por si só, ostenta notoriedade, que lhe faz de conhecimento público” (OLIVEIRA, 2010, p. 11). Exemplo clássico é a publicidade que decorre da mera posse das coisas móveis, ou seja, o simples fato de estar vestindo uma camisa dá ao público o conhecimento de que ela pertence a quem a veste.

Por sua vez, publicidade provocada é aquela que tem “como característica marcante a intenção específica de dar a conhecer” algo ao público (OLIVEIRA, 2010, p. 12). Exemplo disso é a publicação de editais e anúncios.

A publicidade registral “consiste na publicidade provocada, pois tem a intenção exclusiva de dar a conhecer, acrescentada de uma complexa organização técnica, [...] obtidas pela conexão dos assentos, que se materializam pelos atos de averbação” (OLIVEIRA, 2010, p. 12).

Dentre os princípios de Direito Registral Imobiliário, para os fins do presente estudo, destaca-se o princípio da publicidade, pelo qual “todos os atos inscritos no registro de imóveis tornam-se públicos e somente sua inscrição faz com que estes atinjam a publicidade almejada perante terceiros” (SERRA; SERRA, 2013, p. 147).

Quanto a esse princípio, Lago (2008) ensina que:

A publicidade é o princípio do qual deriva todo o funcionamento dos registros públicos, indicando ao interessado o lugar certo para encontrar os dados sobre um certo imóvel. Ainda, consiste na possibilidade de qualquer pessoa poder solicitar ao registro de imóveis as certidões que quiser, independentemente de motivo ou justificativa. Pela publicidade, terceiros encontram-se obrigados a conhecer o estado jurídico do imóvel, não podendo jamais alegar desconhecimento dos ônus que inquinavam. (LAGO, 2008, p. 49).

Sobre publicidade registral e seu objeto, Pau Pedrón (2001) ensina que o:

Objeto de la publicidad registral son las situaciones, jurídicas. Es decir, las circunstancias inherentes y duraderas que afectan a los inmuebles. Estas circunstancias pueden referirse:

a) Al objeto: construcciones, plantaciones, excesos de cabida, volumen edificable, estado ecológico [...];

b) Al derecho: gravámenes, afecciones, cargas, condiciones, sustituciones, reservas, prohibiciones de disponer, estatutos de propiedad horizontal o de aprovechamiento por turno [...]. (PAU PEDRÓN, 2001, p. 269).

No que se refere à função da publicidade registral, Méndez González (2003) ensina:

Os Registros são a parte do sistema de segurança pública preventiva que tem como função facilitar as transações mediante a publicidade de seus documentos ou direitos, segundo o sistema de que se trate. Reduzem assim as assimetrias informativas, protegem os direitos de propriedade e esclarecem aos contratantes em potencial quem são os titulares de cada direito, de tal modo que a contratação se torne mais fácil e segura a todos. (MÉNDEZ GONZÁLEZ, 2003, p.20).

Assim, com o registro do título é possível garantir ao titular do direito real oponibilidade *erga omnes*, conforme o art. 1.245 do Código Civil. Além disso, esse princípio registral “efetiva o direito previsto no artigo 17 da Lei nº 6.015/73, qual seja, a possibilidade de qualquer pessoa requerer certidão do registro, sem haver necessidade de demonstrar-se motivo ou interesse” (KONNO, 2010, p. 27).

Trata-se de publicidade indireta, assim entendida como a obtida por meio de fornecimento de certidão. A publicidade registral não se efetiva diretamente, de modo que não é franqueado ao cidadão, em regra, o acesso direto aos assentamentos.

Após tais apontamentos, fica mais fácil a compreensão do conceito de publicidade registral imobiliária como sendo aquela que “consiste em assentos tecnicamente organizados, destinados a promover o conhecimento, por qualquer interessado, da situação jurídica dos bens imóveis, cujo efeito, no mínimo, é a presunção inatacável de conhecimento” (OLIVEIRA, 2010, p. 15).

4.2.1 Efeitos da publicidade registral imobiliária

Diga-se que do princípio da publicidade registral imobiliária decorrem dois efeitos principais. O primeiro é o efeito constitutivo, ou seja, a inscrição na matrícula do imóvel constitui, transmite, modifica, restringe ou extingue direitos reais sobre o imóvel. Já o outro efeito é declarativo, ou seja, presta-se para publicizar fato que diga respeito ao bem imóvel ou aos titulares dos direitos reais inscritos. Justamente esse segundo efeito, o declarativo, é o que mais interessa no presente momento, por ser o esperado com a averbação do título minerário na matrícula do imóvel.

Com isso em mente, e com base nas lições de Almeida (1966), a publicidade registral imobiliária, quanto a seus efeitos, pode ser classificada como:

Quadro 9 - Tipos de publicidade registral quanto a seus efeitos.

NOTÍCIA	Trata-se de publicidade não necessária. O fato jurídico já está constituído e produzindo efeitos em face de terceiros. Objetiva reforçar a publicidade já existente, para empoderar a sociedade com informações úteis para defesa de interesses difusos e coletivos.	Exemplo: averbação de restrições ambientais ¹⁹ .
DECLARATIVA	Trata-se de publicidade necessária. Imposta como condição para oponibilidade perante terceiros interessados juridicamente na propriedade objeto da matrícula. Antes dela, o negócio jurídico tem validade entre as partes e, somente após ser tornado público, adquire eficácia perante terceiros.	Exemplo: a penhora de bens é oponível contra terceiros apenas depois de averbada na matrícula; os títulos minerários devem ser inscritos no Registro de Imóveis, para que o proprietário superficial possa opô-los em face de terceiros (segurança estática), bem como terceiros interessados na propriedade superficial possam negociar com mais segurança (segurança dinâmica). ²⁰
CONSTITUTIVA	Trata-se de publicidade necessária. É tida como requisito essencial para a constituição do fato jurídico, sem o qual não produz efeitos.	Exemplo: constituição do direito real de propriedade sobre bem imóvel.

Fonte: elaborado pelo próprio autor (2017), com base em Almeida (1966).

Para Richter (2016):

O Registro de Imóveis brasileiro transcende, no âmbito de suas competências, a mera publicidade constitutiva, desconstitutiva ou declaratória de direitos reais sobre bens imóveis, na medida em que são publicizados fatos jurídicos que dizem respeito aos imóveis, assim como atos e fatos que dizem respeito aos titulares de direitos ou demais sujeitos que figuram nos atos registrais. Temos, portanto, um sistema registral imobiliário que não fica adstrito à constituição ou declaração de direitos reais sobre bens imóveis. Atrevo-me a dizer, que é um sistema flexível e não rígido! (RICHTER, 2016, p. 1).

4.3 Função socioeconômica do Registro de Imóveis - Diálogo com a Economia das Organizações

As organizações econômicas são entidades criadas com a finalidade de proporcionar benesses aos que dela participam e a toda a sociedade. A economia, como um todo, funda-se na relação entre essas organizações econômicas, em especial pela capacidade delas de celebrarem contratos. Justamente a transferência de bens, ou seja, as transações, é o que impulsiona essas relações (BARNEY; HESTERLY, 2004).

¹⁹ Ver discussão no item 4.5, parte final.

²⁰ A oponibilidade do título minerário, pelo titular do direito minerário em face de terceiros, já é garantida pelo registro da concessão perante o DNPM. O ingresso no Registro de Imóveis garante oponibilidade para o proprietário superficial, em relação à propriedade superficial e as implicações oriundas da existência sobreposição da propriedade mineral.

Daí é possível afirmar que as organizações formais existem com a finalidade de atingir eficiência na coordenação dessas transações, para produzir mais benesses aos indivíduos diretamente envolvidos e à coletividade. Diga-se que a empresa é um conjunto de contratos entre ela e seus investidores, empregados, fornecedores e clientes.

Esse conjunto de transações importa em custos, que variam conforme a realidade de cada organização; são os custos de funcionamento do sistema econômico. Mais eficiente será aquele que tem menores custos transacionais; para isso, desempenha papel importante a Economia das Organizações, que atua com o objetivo de gerir os custos transacionais das organizações econômicas. Custos transacionais importantes são despendidos para negociações preliminares, elaboração e efetivação de contratos, além de garantia da propriedade.

Assim, mostra-se necessária a abordagem dos custos transacionais como instrumento de governança, o que influencia fortemente no desempenho das organizações econômicas e do mercado. Sobre essa questão, Arruñada (2004a), traz que:

Para reduzir os custos de intercâmbio, empregam-se numerosos mecanismos. Entre eles destacam-se as instituições jurídicas, que tomam possível a existência e a contratação de direitos da propriedade sobre os bens imóveis. A função dessas instituições — fundamentalmente, o direito imobiliário e o registro — é a de proteger os direitos de propriedade e reduzir as assimetrias informativas entre os protagonistas dos intercâmbios. (ARRUÑADA, 2004a, p. 139).

Nesse contexto o cartório de Registro de Imóveis mostra-se como importante instituição a serviço da segurança jurídica, disponibilizando informações confiáveis, concentradas e de fácil acesso, o que importa em redução de custos das transações imobiliárias. Quanto a isso, escreve Méndez González (2009):

La existencia de instituciones que garanticen — eficaz y eficientemente — la seguridad de las transacciones es considerada de forma cada vez más general como un requisito esencial para un eficaz funcionamiento de la vida económica. Es más, la relación existente entre seguridad jurídica preventiva, más precisamente, entre sistema registral y crecimiento económico, es hoy universalmente reconocida. (MÉNDEZ GONZÁLEZ, 2009, p. 763).

O registro da propriedade imobiliária:

- melhora a segurança jurídica;
- diminui custos das transferências de bens; e
- proporciona um mecanismo de baixo custo para resolução das eventuais disputas sobre os bens (MÉNDEZ GONZÁLEZ, 2002, p. 13).

Importante ser dito que, originariamente, os sistemas registrais imobiliários surgiram de necessidade de se ter uma garantia segura para circulação do crédito:

Se nos ativermos à origem histórica da maior parte dos sistemas registrais, podemos afirmar que a razão inicial de sua implantação foi, originariamente, possibilitar que a riqueza imóvel de um indivíduo, de uma família e, por extensão, de uma nação pudesse servir de garantia ao crédito, a grande alavanca de toda economia moderna; inicialmente ao crédito agrícola, posteriormente ao crédito destinado à aquisição da própria residência e, finalmente, a todo tipo de crédito. [...]

A finalidade essencial é, pois, assentar sobre bases sólidas o crédito territorial, para que desse modo possam desenvolver-se bancos territoriais e possam moderar-se os tipos de juros, para o qual é necessário dar certeza ao domínio e aos demais direitos reais sobre a coisa. (MÉNDEZ GONZÁLEZ, 2003, p. 16).

No Brasil, como dito no tópico anterior, o berço histórico do Registro de Imóveis foi a Lei Orçamentária nº 317, que disciplinava o registro de hipotecas, o que mais uma vez revela

[...] a finalidade essencial dos sistemas registrais imobiliários: diminuir a incerteza jurídica no âmbito imobiliário, contendo como consequência os custos de informação jurídica no dito setor. E na medida em que o conseguem, contribuem para a eficiência e, portanto, ao crescimento econômico. (MÉNDEZ GONZÁLEZ, 2003, p. 16).

Caso não existisse um sistema registral imobiliário:

[...] **cada um teria de consagrar muito tempo e esforços para obter informações** sobre o estatuto jurídico dos bens que intentasse adquirir e investigar os possíveis ônus ou encargos a que poderiam estar sujeitos ... **As incertezas inerentes à dita situação converter-se-iam em uma fonte de custos pessoais** que deveriam ser levados em conta pelo comprador. Se a soma de todos esses custos de incerteza da transação — fosse demasiadamente elevada com relação aos lucros futuros produzidos por uma operação de compra e venda, dita operação não se concretizaria e haveria uma subutilização dos recursos. (MÉNDEZ GONZÁLEZ, 2003, p. 17, grifos nossos).

Vê-se, portanto, que os sistemas registrais têm por finalidade reduzir as incertezas que possam atingir as transações imobiliárias, garantindo informações seguras e de fácil acesso. Assim o é, pois, sem direitos de propriedade, não há mercado; sem um sistema registral eficiente, o crédito desaparece, ou some absurdamente, e a incerteza quanto às informações faz aumentar os custos transacionais.

Quadro 10 - Função socioeconômica do sistema registral imobiliário.

Sem direitos de propriedade, não existe mercado	Sem eficiência, o crédito desaparece e/ou os juros sobem	Incerteza quanto às informações aumenta os custos
“O Registro da Propriedade age sobre um dos elementos	Sem um sistema registral eficiente, o credor pode deixar	A incerteza quanto a informações impõe ao mercado

centrais do sistema econômico: o da definição, atribuição e proteção dos direitos de propriedade. Sem direitos de propriedade, não existe mercado, posto que os agentes não poderiam intercambiar os bens se não existisse uma vinculação entre os proprietários e esses bens; sem direitos de propriedade eficientes, não existem mercados eficientes, e, sem esses últimos, não existe crescimento econômico”	de conceder crédito ante a ausência de garantia segura de seu investimento, ou, ainda, compensaria a incerteza e insegurança jurídica com juros exorbitantes.	a necessidade de aumentar os custos para prevenção de riscos gerados pela desinformação. Em uma economia real, é inegável que as partes de um negócio jurídico não possuem o mesmo nível de informação sobre o bem transacionado. “A desigualdade informativa tem sua origem na possibilidade de os diversos atributos essenciais aos bens objeto de intercâmbio permanecerem ocultos aos olhos do comprador potencial e, não raramente, também aos olhos do vendedor”.
---	---	---

Fonte: formatado pelo próprio autor, com base em Méndez González (2003, p. 17).

O sistema registral brasileiro tem se mostrado eficiente no que se refere à garantia de segurança jurídica e fornecimento de informações confiáveis para o mercado. Nesse sentido, sustenta Santos (2016) que:

Nesse contexto, percebe-se que o valor despendido para formalização e registro da transação imobiliária em nosso país está entre os menores do mundo.

Ao se comparar o sistema notarial e registral, vigorante no Brasil e outros países de tradição jurídica romano-germânica, com aquele existente nos Estados Unidos da América, verifica-se que o primeiro sistema, diante do maior grau de segurança jurídica propiciada, reduz a possibilidade de litígios e eventuais custos futuros. No sistema norte-americano, para se mitigar esse risco se faz necessária a contratação de um seguro.

[...]

Ou seja, o sistema existente no Brasil é mais eficiente, proporcionando maior segurança jurídica a um custo menor.

[...]

Os emolumentos são fixados mediante a observância de faixas com valores mínimos e máximos, conforme valor da transação imobiliária ou valor tributário do imóvel. E, no Brasil, o valor dos emolumentos é bem inferior ao de outros países de tradição jurídica romano-germânica.

[...]

Os emolumentos relativos ao registro são cobrados apenas por ocasião do registro, sendo que a matrícula do imóvel permanece indefinidamente na serventia, cabendo ao oficial respectivo zelar por sua ordem e conservação, na forma dos artigos 24 e 26 da Lei de Registros Públicos.

É oportuno ressaltar que não existe necessidade de renovação periódica, como no seguro, ou a previsão de remuneração pela custódia do documento. Ou seja, os emolumentos são pagos apenas por ocasião do registro.

Nesse aspecto, a fixação dos emolumentos para os atos de registro de imóveis difere daquela existente em entidades privadas que atuam no mercado. A BM&F Bovespa, por exemplo, cobra uma taxa de custódia de 0,30% ao ano sobre o valor dos títulos do Tesouro Nacional, referente aos serviços de guarda dos títulos e às informações e

movimentações dos saldos. Tal procedimento onera excessivamente os investimentos de longo prazo.

Enfim, a sistemática de remuneração dos serviços notariais e de registro no Brasil relativamente às transações imobiliárias segue critérios adequados e está em valores inferiores aos padrões internacionais. Além disso, confere a necessária segurança jurídica para essas transações que envolvem, quase sempre, recursos poupados ao longo da vida do comprador. Por fim, essa sistemática assegura a manutenção de um sistema confiável e eficiente. (SANTOS, 2016).

As afirmações de Santos (2016) são calcadas em relatório elaborado pelo Banco Mundial, denominado Relatório Doing Business. A versão do ano de 2016 do referido relatório

examina os procedimentos, o tempo e custos envolvidos em uma transferência de um imóvel [...]. Além disso, o Doing Business mede a qualidade do sistema de administração fundiária em cada economia. O índice de qualidade de administração fundiária tem quatro dimensões: a confiabilidade da infraestrutura, transparência da informação, cobertura geográfica e resolução de disputas fundiárias. A mais recente coleta de dados para o projeto foi concluída em junho de 2016. (BANCO MUNDIAL, 2016).

Segue o anexo 2, com a íntegra do Relatório Doing Business de 2016, relativo aos percentuais do custo das transações imobiliárias em relação ao imóvel, em várias regiões do mundo. Nele pode se ver que o custo percentual, no Brasil, para contratação e registro dos negócios jurídicos envolvendo imóveis, conforme o valor da propriedade, é de **3,1%**. Esse percentual é inferior, dentre outros, ao:

- dos Estados Unidos da América, que é de 3,5%;
- da Itália, que é 4,4%;
- da Espanha, que é 6,1%; e
- da Alemanha, que é 6,7% (BANCO MUNDIAL, 2016).

Considerando a demonstrada importância socioeconômica do Registro de Imóveis, bem como o fato de que o custo registral brasileiro está entre os menores do mundo, é possível ratificar o pensamento de que o serviço registral imobiliário deve reunir, na matrícula do imóvel, o maior número de informações jurídicas possíveis sobre o bem, para tornar-se cada vez mais eficiente²¹. Daí também a necessidade de ingresso do título minerário na matrícula do imóvel; a publicização registral imobiliária da informação relativa ao direito minerário municia o mercado imobiliário de forma a emprestar-lhe mais estabilidade, reduzindo os custos transacionais e garantindo segurança jurídica para os interessados na propriedade superficial.

²¹ Sobre o “axioma da plenitude registral”, ver citação no item 4.4, doutrina de Méndez González (2003, p. 155).

4.4 Segurança jurídica registral imobiliária

“A segurança jurídica é a finalidade dos registros públicos, realidade que, pois, *sub modo* intencional, tem o primado de iluminar e orientar os meios da ação da entidade registral e de dar consistente permanência a seu resultado” (DIP, 2016a). Dip (2016a) ensina que segurança jurídica é a certeza, dada pelo sistema jurídico à sociedade, de que as pessoas e seus direitos não sofrerão agressões injustas e, mais ainda, caso venham a sofrê-las, ser-lhes-ão garantida justa reparação.

No que tange à segurança registral imobiliária, tem ela o objetivo de relacionar o imóvel matriculado a uma pessoa por meio da especialidade objetiva e subjetiva operada no momento da inscrição:

Mas, em rigor, o finis qui do registro (aquilo que é desejado pelo registro) tem de relacionar o objeto-coisa com alguma pessoa, inscrevendo-se, pois, algo (titulus) que implicará um liame entre um imóvel e um sujeito (pessoa). Não percamos de vista, com efeito, que a publicidade registral concerne a um status jurídico, e, seja ele estado pessoal ou estado real, demanda sempre a referência a uma pessoa (um ente que não é coisa, vale dizer, com a definição de pessoa tão bem formulada por Boécio: “substância individual de natureza racional”).

Assim, o finis qui do registro predial abrange imóveis, pessoas e títulos jurídicos, o que explica e justifica as exigências de determinação e especialidade tabulares objetiva (ou, da base imobiliária), subjetiva e do fato inscritível, meios para a consecução da segurança jurídica. (DIP, 2016a).

Com o registro imobiliário, garantem-se os direitos do titular da propriedade em relação à coisa, dando à sociedade conhecimento desse direito, além de dar a conhecer as possíveis limitações de que a propriedade sofra.

A segurança jurídica é o fim da publicidade registral. Decorre a segurança jurídica da certeza quanto ao ato e sua eficácia, promovendo a libertação dos riscos. A consulta aos teores dos registros e dos livros de notas, possível a qualquer interessado (publicidade formal), associada à presunção de verdade dos atos que emanam dos serviços notariais e registrais, permite a aferição da boa-fé de quem pratica qualquer ato fundado nas informações recebidas. A gama de normas relativas aos serviços notariais e de registro salvaguarda interesses das partes e de terceiros, gerando segurança nas relações jurídicas. (RIBEIRO DE SOUZA, 2013).

Daí Dip (2016c) resumir lecionando que:

A certeza jurídica repercutida da segurança registral consiste, em resumo, na confiança de que nenhuma dinâmica no registro pode influir negativamente no status de uma dada titularidade inscrita sem que haja o prévio consentimento ou, ao menos, uma anterior audiência do legitimado registral. (DIP, 2016c).

Arrematando, vale a citação de Ehrenberg (2003)²²:

La seguridad jurídica supone, ante todo, que el titular tiene una situación jurídica garantizada, lo que significa que la pérdida o el menoscabo de su derecho no puedan producirse sin su voluntad: ese es el sentido estricto y propio de la “seguridad jurídica” y así ha de ser entendido. (EHRENBURG, 2003, p. 32).

Dito isso, deve ser feita abordagem necessária quanto à segurança estática e segurança dinâmica.

Com a segurança estática (ou, por outro aspecto, a segurança do status jurídico publicado), protege-se o titular inscrito contra modificações que, na correspondente situação jurídica, sejam a ele desfavoráveis, garantindo que a essas modificações concorra sua vontade, ou seja, ela substituída segundo a lei (é dizer, observado o devido processo legal).

Por meio da segurança dinâmica (ou segurança do tráfico) patrocinam-se o comércio e o crédito, inibindo-se que adquirentes e credores (com garantia real ou em vias de obtê-la) possam prejudicar-se por circunstâncias não constantes do registro (DIP, 2016b).

Vê-se, portanto, que:

- para segurança estática, importa a garantia do direito de propriedade e a certeza de que ela somente poderá ser perdida ou sofrer prejuízos somente conforme a voluntariedade²³

²² Dado histórico que merece lembrança é que Victor Ehrenberg, além de ser um dos mais importantes doutrinadores do Direito alemão, foi genro “do grande civilista e filósofo do Direito Rudolf von Ihering” (PAU PEDRÓN, 2001, p. 17). Sua obra “Seguridad Jurídica y seguridad del tráfico” é de extrema importância para compreensão da imprescindibilidade do serviço registral imobiliário, como garantidor da segurança jurídica nas transações imobiliárias, devendo se ter devida atenção para a diferença dos sistemas registrais alemão e brasileiro.

²³ “Ou, ao menos, uma anterior audiência do legitimado registral” (DIP, 2016b). Falando em perda da propriedade por expropriação do Estado, adverte Dip (2016b) que: “Trata-se de um caso de sujeição, concernente a um direito potestativo estatal (potestas deiectionis), cujo exercício, todavia, não se autoriza contra legem, de sorte que a via de fato (ou seja, o apossamento administrativo) é sempre um ato ilícito: que não comporte ele um remédio reivindicatório é questão muito diversa da do reconhecimento da licitude de uma investidura possessória sem a regular observância da lei: o apossamento estatal não é o mesmo que a dominalização, ipso facto, do bem apossado. Vai-se além: a potestade expropriatória não imuniza o poder público do dever de observância da legalidade, e, neste âmbito, não o libera do dever de respeitar o sistema ordinário da segurança jurídica do registro. Daí que a expropriação demande o resguardo do devido processo legal (quer judiciário, quer na trilha do que se designa –impropriamente– “desapropriação amigável”), é dizer: exige-se que se dê audiência, com ensejo de consentimento ou oportunidade de defesa e de contraditório, a todos os titulares inscritos com direitos sobre os bens expropriados, saliente que só se conclui a aquisição dominial pelo poder expropriante com o ato de registro, não antes dele, não com a só sentença na desapropriação judicial ou com a escritura de “expropriação amigável”. Para o direito brasileiro atual, não teria mesmo sentido que a expropriação operasse efeitos aquisitivos em ofensa da legitimação registral (art. 252 da Lei n. 6.015/1973), sem observar-se, pois, o devido processo legal que reclama a vocação de todos os titulares registrares do imóvel afligidos por vicissitudes jurídicas (perda ou oneração de direitos), processo de que não se exclui o exercício do poder expropriatório. Trata-se aqui de várias quæstiones disputatæ, é verdade, mas, sem embargo, não se aparte da vista que, se há perdimento do domínio predial pela desapropriação (arts. 1.275, inc. V, e 1.228, § 3º, do Código Civil), sua correspondente aquisição não tem de operar ipso facto, e, ao menos (nota bene: ao menos!), considerando-se o caráter derivado da expropriação (dita) amigável (neste sentido, p.ex., Saeaba Fagundes, Pontes de Miranda e, last, but not least, Luis Paulo Aliende Ribeiro), a aquisição correspondente pelo expropriante só se dá mediante o registro do título formado com observância do devido processo legal – judiciário ou em via de consenso” (DIP, 2016b).

do proprietário (EHRENBERG, 2003). Em resumo, perde o terceiro em relação ao que está inscrito na matrícula;

- para segurança dinâmica, o imóvel mobiliza-se, servindo como veículo para garantia do crédito (DIP, 2016c). Perde o proprietário quanto ao que não consta publicizado na matrícula²⁴.

Parece ser verdade que a segurança estática prevalece sobre a dinâmica, uma vez que a finalidade primeira da segurança registral é garantir os direitos de propriedade do titular da coisa. Mas isso não implica em antagonismo aniquilante da segurança dinâmica, a qual não pode ser vista separadamente da estática.

Tendo como primazia a segurança jurídica estática, o Registro de Imóveis deve, ainda, dar importância à segurança dinâmica, com a finalidade de viabilizar o cumprimento de sua função socioeconômica²⁵. Repita-se

[...] a finalidade essencial dos sistemas registrais imobiliários: diminuir a incerteza jurídica no âmbito imobiliário, contendo como consequência os custos de informação jurídica no dito setor. E na medida em que o conseguem, contribuem para a eficiência e, portanto, ao crescimento econômico. (MÉNDEZ GONZÁLEZ, 2002, p. 16).

Essa discussão corrobora o pensamento, defendido neste trabalho, de que o ingresso dos títulos minerários no Registro de Imóveis pode contribuir para segurança jurídica do tráfego dos negócios imobiliários. Uma vez garantida a propriedade superficial pelo registro no cartório competente e, também, garantida a propriedade mineral por meio de registro perante o DNPM, resta pendente de proteção bastante os direitos daqueles que necessitam de informações sobre a possível existência de outorga de título minerário em determinada superfície.

O mercado imobiliário necessita de informações completas, compreensíveis, concentradas e de fácil acesso, para que haja facilidade na busca de informações e consequente estabilidade negocial. Para tanto, a matrícula do imóvel deve reunir o maior número possível de informações de relevância jurídica, atinentes ao imóvel específico, para que haja verdadeira garantia de segurança jurídica. Nesse sentido, Méndez González (2004) traz:

²⁴ Nesse sentido, houve o advento da Lei 13.097/2015, artigo 54.

²⁵ Lembrar que a origem histórica do Registro de Imóveis tem como razão inicial “possibilitar que a riqueza imóvel de um indivíduo, de uma família e, por extensão, de uma nação pudesse servir de garantia ao crédito” (MÉNDEZ GONZÁLEZ, 2003, p. 134).

A partir desta perspectiva, parece que seria conveniente postular a evolução tendencial dos sistemas registrais até a consecução - ideal - daquilo que poderíamos denominar a plenitude registral, em virtude da qual o sistema registral deveria fornecer aos agentes econômicos todas as informações jurídicas necessárias relacionadas com o imóvel em questão, incluídas as jurídico-ambientais, para a tomada de decisões contratuais. O registro poderia fornecer, por si mesmo, ou em colaboração com outros sistemas de informações necessárias, com o que conseguir-se-ia uma notável diminuição das despesas de informação (com todas suas consequências). (MÉNDEZ GONZÁLEZ, 2004, p. 156).

Dá-se dizer do “axioma da plenitude registral”:

O nível de segurança jurídica aumentará na medida em que aumente a extensão da intensidade de seus efeitos, quer dizer, na medida em que a intensidade de efeitos do sistema se estenda aos diferentes aspectos jurídicos, a respeito dos quais o mercado deve estar informado para decidir se realiza ou não a operação de intercâmbio projetada.

Nesta perspectiva, parece que seria conveniente postular a evolução tendencial dos sistemas registrários à consecução do axioma de plenitude registral, em cuja virtude o sistema do registro deveria facilitar aos agentes econômicos toda a informação jurídica necessária para a tomada de decisões contratuais. O registro deveria fornecer por si mesmo, ou em colaboração com outros sistemas de informação territorial. Toda a informação jurídica necessária, de modo que o agente não tivesse necessidade de informação jurídica suplementar alguma. Deste modo conseguiria uma notável diminuição dos custos de informação positivos, e, portanto, de transação, presentes em toda economia real de mercado, e, em consequência, contribuiria notavelmente ao incremento da eficiência do sistema econômico e, portanto, ao crescimento econômico.

Para que tudo isso seja possível, é necessário que a informação fornecida pelo sistema registral goze do maior grau possível de confiabilidade, em todas as suas vertentes, isto é, tanto na vertente jurídica como, no caso dos sistemas registrais mobiliários ou imobiliários, na física: por isso devem arbitrar-se mecanismos que, neste último aspecto, tendam à consecução da mais perfeita concordância entre a realidade física e a publicação de tal realidade pelo sistema registral.

Até tal ponto é importante que o nível de intensidade em seus efeitos dos sistemas registrais em relação à informação física solicitada deva estar em função direta das garantias que o próprio sistema pode dar, no que se refere à concordância de tal informação com a realidade extrarregistral, a fim de evitar que os agentes possam adotar acordos de comportamentos estratégicos que permitam o êxito de condutas free rider.

Em consequência, é possível e recomendável que os efeitos do sistema gozem de um alto nível de intensidade quanto à informação jurídica [...]” (MÉNDEZ GONZÁLEZ, 2003, p. 155).

O autor fala em “condutas free rider”, ou seja, de aproveitamento de situações e falhas do sistema para tirar vantagens abusivas ou ilícitas. A “plenitude registral”, inclusive com o ingresso dos títulos minerários no Registro de Imóveis, pode em muito contribuir para proteção da boa-fé, ao passo que informa com segurança e confiabilidade aquele que tenha interesse jurídico no bem. É inegável que, com a inscrição na matrícula da existência de um título minerário, estarão garantidos:

- o proprietário mineiro, pois haverá o reforço da publicidade de sua já constituída propriedade mineral e adquirirá força maior com a possibilidade de oponibilidade em face de terceiros, que não poderão alegar boa-fé em face do que está inscrito na matrícula;

- o proprietário superficial, pois contará com a qualificação registral para proteção da propriedade superficial que convive com a mineral;

- o interesse do mercado imobiliário, pois contará com informações confiáveis e completas sobre o imóvel.

Tudo isso garante segurança jurídica, aproveitando-se dela a sociedade, os titulares das propriedades duais e os terceiros juridicamente interessados no imóvel.

4.5 Função socioambiental dos Registros de Imóveis

“Buliram muito com o ‘praneta’,
O ‘praneta’ como um cachorro eu vejo,
Se ele já não ‘guenta’ mais as pulgas, se livra delas
no ‘saculejo’!”

(Raul Seixas/Paulo Coelho,
“As Aventuras de Raul Seixas Na Cidade de Thor”)

Sob a égide da CF/88, é possível afirmar que o Brasil é essencialmente um Estado Socioambiental (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014). Para Wolkmer e Paulitsch (2013),

[...] o Estado Socioambiental difere substancialmente do Estado Liberal, pois, ao passo que o Estado Liberal apresenta-se como um Estado de polícia, limitado a assegurar a existência de uma ordem jurídica de paz e que a “mão invisível” do mercado solucione os problemas ambientais, o Estado Socioambiental, por sua vez, cumpre um papel ativo e promocional dos direitos fundamentais, especialmente no que concerne à tutela ambiental. (WOLKMER; PAULITSCH, 2013, p. 260).

Nesse contexto socioambiental, o Registro de Imóveis insere-se como instrumento importante a serviço do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Daí se afirmar que

[...] a CF, ao instituir em cláusula pétrea a função social da propriedade (art. 5º, XXIII), ao estabelecer a função social das cidades (art. 182) e declarando que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225), atribuiu 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. Nesse aspecto, o Registro de Imóveis tem sido utilizado estrategicamente para potencializar a função social da propriedade. (MELO, 2016a, p. 34).

No quadro seguinte, pretende-se demonstrar, com base na doutrina de Melo (2016a), características do Registro de Imóveis brasileiro, indicativas de que ele se trata de um instrumento republicano importante a serviço da proteção ao meio ambiente:

Quadro 11 - Características do Registro de Imóveis.

Órgão que exerce serviço público (art. 236 da CF/88)	O serviço prestado é de natureza pública, ainda que a delegação seja exercida em caráter privado. Os atos praticados são dotados de fé pública, do que decorre a certeza e a verdade dos assentamentos e das certidões deles extraídas.
Organização territorial	“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 população local. 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” (MELO, 2016a, p. 34).
Informatização	A informatização das serventias já é uma realidade vista em grande parte do Brasil, sendo muito avançada, por exemplo, no Estado de São Paulo, onde já é possível falar em convênios de compartilhamento de dados com a Receita Federal e órgãos ambientais. Exemplo: Provimento 36/2012 da CGJ/SP.
Relação com os demais órgãos da administração	O Registro de Imóveis, em razão do caráter público dos serviços que presta, mantém estreitas relações com demais órgãos, como prefeituras, Receita Federal, órgãos ambientais, dentre outros. Já se vive no Registro de Imóveis uma realidade virtual, na qual é possível a formação de uma rede interconectada de informações, o que é mais do que importante, é imprescindível, para a construção de uma realidade eficaz de defesa do meio ambiente.
Serviços prestados por operadores do Direito aprovados em concurso	Os oficiais de registro civil são operadores do Direito que ingressam na profissão após seleção criteriosa e imparcial por concurso público de provas e títulos (art. 236 da CF/88 e art. 3º da Lei nº 8.935/94). Uma vez selecionados os mais aptos para o exercício da profissão, o serviço pode ser prestado de forma mais técnica, com mais juridicidade e eficiência.
Conexão com o Sistema Geodésico Brasileiro (Lei nº 10.267/2001)	“Com relação ao meio ambiente, inegável a importância do georreferenciamento, porque os espaços territoriais especialmente protegidos possuirão a precisão necessária para facilitar a fiscalização e identificação do proprietário para a imposição de obrigações civis, penais e administrativas, além, é claro, de expressar com exatidão cadastral a situação jurídica do imóvel” (MELO, 2016a, p. 34). Os Registros de Imóveis já se utilizam de dados georreferenciados para especialização objetiva dos bens matriculados. Muito ainda há de ser feito, como, por exemplo, a visualização do imóvel georreferenciado quando do acesso à matrícula virtual do bem. Os passos que já estão sendo dados pelo Registro de Imóveis brasileiro, no caminho da informatização, adoção de novas tecnologias e convênios com outros órgãos, sinalizam que, em um futuro próximo, a atividade poderá contribuir ainda mais em favor de um meio ambiente ecologicamente

	equilibrado.
--	--------------

Fonte: elaborado pelo próprio autor (2016).

Oportuno transcrever as palavras de Melo (2016a), no sentido de ser perceptível

[...] que 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 reforçar a publicidade ambiental. (MELO, 2016a, p. 37).

É importante ressaltar que

[...] o trabalho desenvolvido pelo registrador o credencia a ser categorizado intérprete da situação dominial do território sobre o qual incide o seu exercício. Por isso é que, ainda que não houvera dever de ofício algum previsto em lei para a tutela ambiental a cargo do registrador, ele não estaria liberado de se submeter ao dogma geral que impõe a cada brasileiro o dever de preservar o meio ambiente. Todavia, o oficial de registro de imóveis tem deveres específicos em relação à ecologia. Eles advêm da nova concepção de propriedade, relativizada em virtude da função social intensificada pelo constituinte de 1988. (NALINI, 2010, p. 92).

Cabe ainda perquirir qual o tipo de publicidade, conforme seus efeitos, decorre da averbação de informação jurídica ambiental. Parece prevalecer 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 registro” (MELO, 2016a).

Quanto à natureza e à extensão de seus efeitos, a doutrina de Melo (2016a) é no sentido de que

tem a natureza de reforçar ou publicar uma informação na matrícula do imóvel para conhecimento de terceiros, às vezes do próprio proprietário. Além disso, ela permite, no âmbito da qualificação do Oficial de Registro de Imóveis, permitir que os licenciamentos especiais criados com a LMA sejam efetivamente fiscalizados e exigidos quando da apresentação de títulos submetidos à análise do cartório. A função da averbação também é de prevenção de conflitos já que a publicidade constante da matrícula do respectivo imóvel de que existe vegetação protegida por lei facilitará o acesso da informação por eventuais empreendedores e compradores que não poderão alegar desconhecimento face à publicidade registral (MELO, 2016a).

Pelo visto, a averbação ambiental visa:

- dar a conhecer a terceiros;
- dar a conhecer ao próprio proprietário;
- prevenir litígios, fornecendo informações para o tráfego imobiliário;
- permitir melhor eficiência fiscalizatória pelos órgãos competentes.

Quanto ao objetivo de permitir melhor eficiência fiscalizatória pelos órgãos competentes, é possível dizer tratar-se de publicidade-notícia, sem maiores reflexos jurídicos para a situação registral do imóvel.

Todavia, quanto às demais finalidades, não parece tão tranquila a afirmação no sentido da publicidade-notícia. Com todas as *venias* possíveis, crê-se que a publicidade influenciadora do tráfego negocial do imóvel deve ser enquadrada como, ao menos, declarativa. A lição de Corrado (1947) é no sentido de que

Si viene allora a comprendere il criterio distintivo tra la pubblicità notizia e la pubblicità necessaria. La pubblicità notizia vale solo come operazione attraverso la quale si opera la divulgazione di notizie; la pubblicità necessaria, da una parte, è efficiente come operazione divulgatrice, dall'altra, come dichiarazione produttiva di vicende di rapporti giuridici, ed ha quindi, come la dottrina ha rilevato, una efficacia plurima. (CORRADO, 1947, p. 297).

Quando o fato jurídico a ser publicizado já é oponível a qualquer pessoa, aí sim tem ensejo a publicidade-notícia. Todavia, quando necessária a publicidade para que haja efetiva oponibilidade, deve ser enquadrada como sendo declarativa; é justamente o caso das informações ambientais que devem ser inscritas na matrícula do imóvel para conhecimento de terceiros, para conhecimento do próprio proprietário e para prevenir litígios de eventuais interessados jurídicos no tráfego imobiliário.

Como já afirmado no item 5.3.2, vigorando o princípio da concentração registral imobiliária, nos moldes do art. 54 da Lei nº 13.097/2015, é necessária a inscrição da informação ambiental na matrícula, caso haja necessidade de atribuir oponibilidade em face de terceiros. Dessa forma, não se trata de mera publicidade-notícia.

Esse detalhe pode ser percebido na obra de García-Hinojal López (2004):

Agora, 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, imprimindo 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 deva outorgar uma publicidade efetiva [...] (GARCÍA-HINOJAL LÓPEZ, 2004, p. 152, grifo nosso).

Assim, como regra geral, é possível afirmar que a publicidade registral ambiental é do tipo notícia. Porém, quando for necessária para garantia do direito de propriedade ou oponibilidade em face de terceiros, deverá ser classificada como publicidade declarativa.

Nesse sentido, arremata Ramos (2007):

Como regra general, esas notas marginales tienen un efecto de mera publicidad noticia, es decir, simplemente dar a conocer a quien consulte el registro la calificación o situación medioambiental de la finca en el momento a que se refiera el título que origine la nota marginal, **salvo los casos en que la legislación aplicable prevea un efecto distinto**. (RAMOS, 2007, p. 21, grifo nosso).

5. CONTRIBUIÇÕES DO DIREITO REGISTRAL IMOBILIÁRIO PARA EFETIVA PUBLICIDADE DOS TÍTULOS MINERÁRIOS

“Meu coração é seu, tome
Ele é todo seu, tome
Vamos lá no cartório
Passar ele pro seu nome.”

(“Cartório”, Cláudia Leitte)

A publicidade registral imobiliária, como vem sendo visto, tem o importante papel de garantir segurança jurídica negocial e servir como instrumento de auxílio para o exercício do poder efetivo de polícia estatal e do controle pela sociedade por meio de ações protetivas do meio ambiente.

Importante dizer que

[...] a publicidade registral é tida como um dos tesouros mais preciosos do amadurecimento do espírito jurídico, uma nova forma de ser do direito de propriedade sobre o qual se assentam o sistema financeiro, a tutela do crédito e a segurança das transações imobiliárias. (MELO, 2016a, p. 41).

Assim, é de suma importância o aproveitamento das possíveis contribuições do Direito Registral Imobiliário para a efetiva publicidade dos títulos minerários.

5.1 Construção de um diálogo interdisciplinar entre Direito Minerário, Direito Registral Imobiliário e Economia das Organizações

Acredita-se que “a interdisciplinaridade se apresenta como uma proposta de conhecimento, para suprir a mera disciplinaridade, e é uma tentativa de resolver os problemas gerados pela excessiva fragmentação da educação e da pesquisa” (PADILHA, 2010, p. 1.966).

A mineração é uma atividade econômica que envolve as mais diversas áreas do conhecimento, em razão de suas características especiais acima discutidas. Por isso, a regulação do setor mineral, por meio de “edição de regras técnicas e jurídicas específicas, tem de considerar – dado o caráter interdisciplinar da matéria – as diversas ciências envolvidas com a questão” (PARRA; HERRMANN, 2015, p. 41).

Considerando esse caráter interdisciplinar propalado pela doutrina, crê-se ser imprescindível que a pesquisa científica utilize-se da lente da interdisciplinaridade para encarar o setor minerário. Parra e Herrmann (2015) advertem que “o sistema jurídico mineral, como de resto todos os sistemas considerados, tem que objetivar uma perfeita integração entre

os diversos elementos que o compõe, sob o risco de ficar irremediavelmente comprometido” (PARRA; HERRMANN, 2015, p. 39).

Nesse mesmo sentido, Alves Júnior (1999) ensina que a interdisciplinaridade é o caminho para a construção de uma nova realidade doutrinária:

Por sua vez, a abrangência crítica do direito se perfaz no fornecimento de conhecimentos preliminares e na criação de um espaço de discussão nas disciplinas fundamentais de caráter interdisciplinar, nesse caso específico, entre Ciências como a Geologia, Geografia, Química, Biologia, Direito, Engenharia etc. O exercício de questionar e romper com o que está disciplinarmente ordenado e oficialmente consagrado é, sem dúvida alguma, um espaço aberto para uma análise mais robusta, sistemática e acabada, sobretudo de uma justa apreciação da natureza, importância, dimensão e efeitos positivos para a renovação da doutrina contemporânea. (ALVES JR., 1999, p. 170).

Feita a advertência quanto à necessidade dessa forma de diálogo, não há como estudar a publicidade dos títulos minerários no âmbito do Direito Minerário sem estudar, em conjunto, a publicidade conferida aos títulos dominiais pelo Direito Registral Imobiliário e sua importância para a Economia das Organizações. Assim, pensou-se o presente trabalho, pautado pela construção de um diálogo entre a Economia das Organizações e dois ramos do Direito que, juntos, podem construir uma solução que ofereça efetiva publicidade aos títulos minerários, garantindo segurança jurídica e uma melhor defesa do meio ambiente.

Esse diálogo vem sendo travado, tendo em mente que o Direito Minerário, segundo Poveda (2007), é um ramo autônomo do Direito Público, já que dispõe sobre objeto particular de estudo e vale-se de métodos de investigação particulares, constituindo Direito Especial. Ainda na tônica de Poveda (2007), deve-se considerar o Direito Minerário sob dois aspectos: (i) o aspecto objetivo, que consiste em um conjunto de normas jurídicas disciplinadoras da atividade sob os seguintes enfoques: preventivo, corretivo e de fomento, e (ii) enquanto ciência, que consiste na busca do conhecimento das normas e dos princípios que ordenam o aproveitamento dos recursos minerais de forma ética e racional.

Por sua vez, de acordo com o pensamento de Diniz (2014), tem-se em mente que o Direito Registral Imobiliário é um complexo de normas jurídico-positivas e de princípios que se referem ao registro de imóveis e regulam a organização e o funcionamento das serventias imobiliárias.

Por fim, a Economia das Organizações, é ramo da Economia cujo objetivo é gerir os custos transacionais das organizações econômicas, visando eficiência e economicidade.

Nessa toada de um diálogo interdisciplinar, este trabalho é inovador e produz resultados que buscam promover avanços científicos e beneficiar a sociedade.

5.2 Possibilidade de ingresso dos títulos minerários no Registro de Imóveis

Primeiramente, é importante diferenciar os atos registrários de registro (em sentido estrito – inscrição) e averbação. Para Carvalho (1976), a diferença reside no fato de que o registro em sentido estrito (inscrição) existe por si só, “ao passo que a averbação depende, para existir, de anterior inscrição” (CARVALHO, 1976, p. 132). O doutrinador arremata dizendo que “a inscrição protege toda aquisição — de propriedade de direito real e de posição admonitória —, ao passo que a averbação resguarda toda movimentação subsequente” (CARVALHO, 1976, p. 132).

Feita essa diferenciação, adiante tratar-se-á da averbação enquanto ato registrário.

5.2.1 Conceito de averbação

O art. 167, II, da Lei de Registros Públicos (LRP) considera averbação como “a ação de anotar, à margem²⁶ do assento existente, fato jurídico que o modifica ou cancela” (CENEVIVA, 2009, p. 191). A averbação é um ato acessório inserido na matrícula do imóvel, com a finalidade de fazer constar dados, fatos, circunstâncias, negócios, dentre outros elementos que esclareçam, modifiquem ou restrinjam os direitos relativos à coisa matriculada ou às pessoas titulares de direitos sobre referido bem.

Para Monteiro Filho (2014, p. 873), “consubstancia-se referido ato, portanto, nas anotações colocadas à margem de um determinado registro público, fazendo referência às ocorrências que o modificam ou anulam em relação a pessoas ou coisas”. Quanto à substância da averbação, segundo Serpa Lopes (1996), serve ela para dar ao público conhecimento de uma alteração da situação jurídica ou de fato; o mesmo autor, tratando da importância da averbação, ensina que ela representa “uma medida complementar, tendente a, pelo meio aludido, tornar o Registro de Imóveis um **índice seguro do estado do imóvel**” (SERPA LOPES, 1996, p. 196, grifo nosso), das mudanças e das alterações que ocorram ao longo do tempo.

Monteiro Filho (2014) também destaca a principal função da averbação, que é “conferir publicidade e autenticidade aos atos que porventura modifiquem anterior registro” (MONTEIRO FILHO, 2014, p. 873). Nessa esteira, é possível afirmar que a averbação é um instrumento eficaz para atualização do estado real do imóvel ao longo do tempo, garantindo, com isso, segurança jurídica ao titular do domínio e aos terceiros interessados no bem.

²⁶ A expressão “anotar à margem”, para o Registro de Imóveis, deve ser evitada, uma vez que as matrículas não possuem margem para inscrição, sendo a escrituração feita no corpo da matrícula, continuamente.

5.2.2 Rol Exemplificativo do art. 167, II, da LRP

O art. 167, II, da LRP lista algumas hipóteses possíveis de averbação. Daí surge a celeuma quanto a exauribilidade, ou não, do referido rol. Prevalece o entendimento de que, quanto às averbações, o rol do referido artigo é aberto, exemplificativo. Nesse sentido, Monteiro Filho (2014) ensina que “o rol do artigo 167, II, não é exaustivo, admitindo-se ainda a averbação de situações não referidas nesse dispositivo” (MONTEIRO FILHO, 2014, p. 873).

Loureiro (2014) traz que o art. 246 da LRP confere ao rol do art. 167, II, caráter exemplificativo, pois admite como possíveis averbações de “outras ocorrências que, por qualquer modo, alterem o registro” (*vox lex*), tratando-se de rol de *numerus apertus*. Trata-se de entendimento pacificado no âmbito da CGJ/SP, conforme Processo 167/2005, que versou sobre a possibilidade de averbação de áreas contaminadas na matrícula do imóvel, cujo parecer dos juízes auxiliares, aprovado pelo magistrado Gilberto Passos de Freitas, então corregedor-geral, merece transcrição:

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).

[...]

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.** (SÃO PAULO, 2016, grifo nosso).

Loureiro (2014) resume toda a matéria, ensinando que “hoje corretamente se admite a averbação de situações jurídicas que necessitam ganhar realidade, ou eficácia contra terceiros, como eficiente mecanismo de prevenção e publicidade de tudo aquilo que diz respeito diretamente ao imóvel” (LOUREIRO, 2014, p. 1.358), mas adverte em seguida: “lembre-se apenas não se admitir a averbação de situações sem direta e imediata relação com o imóvel” (LOUREIRO, 2014, p. 1.358).

5.2.3 Precedentes da Corregedoria Geral da Justiça e Conselho Superior da Magistratura de São Paulo

Duas decisões correcionais merecem destaque: uma de 1983, do Conselho Superior da Magistratura de São Paulo, e outra de 2016, da Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo.

5.2.3.1 CSM - Impossibilidade de ingresso

Em 1982, foi julgado o Processo 261/1982, da Primeira Vara de Registros Públicos de São Paulo - Capital (anexo 3), tendo como objeto a averbação de contrato de arrendamento rural com concessão de direitos relativos à lavra, para “aproveitamento das minas dos minérios concedidos”.

Na ocasião, monocraticamente, o magistrado Narciso Orlandi Neto decidiu que:

A exploração extrativa mineral não se inclui entre as que caracterizam o uso rural do imóvel. O contrato que tenha por objeto a concessão do direito de lavra - como é o caso do que foi prenotado - não pode ser considerado contrato rural.

Não se alegue que a cláusula 4ª inclui “a utilização das terras arrendadas, com a instalação e funcionamento de equipamentos para britagem, etc.”. É o que o imóvel em que se localiza a jazida está, por expressa disposição legal, sujeito a servidões para a construção de oficinas, instalações, obras acessórias e moradias. É o que determina o Regulamento ao Código de Mineração, baixado pelo Decreto 62.934/68, no art. 81. Ademais, consideram-se partes integrantes da mina os

edifícios, construções, máquinas, etc. destinados à mineração (art. 10, “a” do mesmo Regulamento).

Dessa forma, a inclusão das terras com a previsão de sua utilização é da essência do contrato relativo aos direitos de lavra. “A jazida é bem imóvel, distinto do solo onde se encontra, não abrangendo a propriedade deste o minério ou a substância mineral útil que a constitui” (art. 83 do Código de Mineração, Decreto-lei 277/67).

Desse bem imóvel não cuidou a Lei 6.015/73. Os atos relativos às minas têm registro especial no Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM).

O Regulamento ao Código de Mineração é expresso ao dispor que “Os atos de alienação ou oneração (da concessão) só terão validade depois de averbado à margem da transcrição do respectivo título de concessão, no Livro de ‘Registro dos Decretos de Lavra’” (art. 59, § 1º).

Como já foi dito, o contrato claramente tem por objeto, não o imóvel, mas a concessão de lavra de que é concessionário o arrendador.

Por não ser relativo a imóvel propriamente dito, não pode ter ingresso no Registro regulado pela Lei 6.015/73. (SÃO PAULO, 1982).

Vê-se, portanto, que naquela ocasião restou decidido pela impossibilidade do ingresso dos títulos minerários na matrícula do imóvel. Quanto à referida decisão, houve interposição de recurso perante o Conselho Superior da Magistratura de São Paulo, tendo a Apelação Cível recebido o número 1.956-0, julgada em 13 de junho de 1983 (anexo 4), na qual, por maioria de votos, foi negado provimento ao recurso e mantida a decisão de primeiro grau acima referida.

5.2.3.2 CSM - Voto vencido pela possibilidade de ingresso

Na Apelação Cível nº 1.956-0, julgada em 13 de junho de 1983 pelo Conselho Superior da Magistratura de São Paulo (anexo 4), acima citada, houve a declaração de voto vencido, do desembargador Humberto de Andrade Junqueira, então vice-presidente do Tribunal de Justiça. O voto que foi oficialmente vencido em número colegiado, mas de fato foi vencedor em argumentos e fundamentação jurídica, dava provimento ao recurso para admitir o ingresso dos títulos minerários no registro imobiliário. O voto traz análise sólida sobre a questão da dualidade da propriedade e as consequências fáticas da convivência entre propriedade mineral e superficial:

O contrato de lavra, para extração de minérios do interior da terra, exige a ocupação de uma superfície da terra, na qual o titular da lavra faz a exploração para chegar à jazida, inutilizando essa área para qualquer outro uso, quer na agricultura, quer na pecuária, em detrimento do proprietário; além disso, o titular da lavra é obrigado a ocupar outra superfície para o depósito dos minérios que extrai da jazida, inutilizando-a, também, para qualquer outro uso por parte do arrendador ou proprietário; além disso, o titular da lavra ou arrendatário é obrigado a montar no terreno máquinas e apetrechos para triturar ou quebrar os minérios, deixando-os em condições de serem transportados para o local onde serão beneficiados; além disso, o arrendatário é obrigado a construir alojamento para os empregados que trabalham na jazida, assim como escritórios e demais dependências para a exploração comercial do minério; é obrigado, ainda, a manter um pátio para o estacionamento

dos veículos utilizados no transporte do minério, espaço esse que também fica inutilizado para uso normal por parte do proprietário da gleba; certo, ainda, que para chegar ao local, o arrendatário é obrigado a fazer uma estrada pela qual passarão os caminhões, espaço esse que também ficará inutilizado para o uso normal da gleba por parte do proprietário. Daí porque tais contratos de lavra são denominados de “arrendamento de terras e de direitos de lavra”, porquanto sem o arrendamento das terras indispensáveis para os serviços complementares da extração do minério, impossível a execução do direito de lavra.

Além desse arrendamento, ou locação, de uma área de terras adjacente ao local onde está a jazida, certo, ainda, que a simples construção de prédios nessa área, prédios que poderão ser definitivos, incorporados ao solo, já justificaria a averbação do contrato, pois a lei dos Registros Públicos é expressa a respeito (art. 167, II, número 4: “... da edificação, da reconstrução, da demolição, ...”), se o proprietário do imóvel, ainda que rural, quiser averbar essa construção de edifícios, tal direito lhe é assegurado por tal dispositivo legal. (SÃO PAULO, 1983).

Tendo em conta todas essas implicações, constatou-se as severas consequências jurídicas que o título minerário impõe à propriedade superficial, concluindo que são circunstâncias²⁷ jurídicas que influenciam no registro imobiliário:

Certo, ainda, que esse contrato de exploração de jazida do subsolo tem indiscutível influência no registro do imóvel e mais ainda na pessoa do seu proprietário, pelo que é de aplicar a norma do número 5 do inciso II do citado art. 167, segundo o qual serão averbadas “quaisquer circunstâncias que, de qualquer modo, tenham influência no registro ou nas pessoas nele interessadas”. (SÃO PAULO, 1983).

Nesse sentido, entende que é importante constar a informação minerária no registro imobiliário, como forma de garantir segurança jurídica para o tráfego negocial imobiliário:

É evidente que, se alguém se interessa pela aquisição de um imóvel e, pela certidão extraída do Registro de Imóveis não consta o registro, ou averbação, de qualquer contrato de exploração de lavra nas terras, terá uma enorme surpresa se, adquirido o imóvel, verificar que em determinada parte dele há uma exploração de jazida a ocasionar, como geralmente acontece, um grande transtorno na vida de uma propriedade rural. (SÃO PAULO, 1983, grifo nosso).

Ainda, o voto minoritário firma o entendimento de que o Registro de Imóveis deve reunir as informações que interessem juridicamente para a propriedade superficial, sendo a sede própria para tanto:

Ora, se o Registro de Imóveis deve funcionar como “repositório de informações e centro para onde convergem todos os elementos referentes à propriedade imobiliária”, como ensina Silvio Rodrigues (Direito Civil, vol. 5/395), devendo ser “espelho e indicador dos contratos que se passam com relação à propriedade imobiliária, e nesta função está na dependência dos contratos celebrados; seu mister é trazer-los à publicidade, facilitar o meio de conhecê-los de pronto”, no ensinamento de Lacerda de Almeida, citado pelo prof. Walter Ceneviva (obra citada, pág. 339), **por sem dúvida de que um contrato como o de exploração de lavra, com construção de edifícios, estrada e com cláusula de vigência na hipótese de alienação da coisa locada, não pode deixar de ser levado ao registro imobiliário,**

²⁷ Sobre circunstâncias que afetam o registro imobiliário, ver Pau Pedrón (2001, p. 270).

pois caso contrário, este já não será o espelho e indicador dos contratos que se passam com relação à propriedade imobiliária.

E, como já se observou, grande surpresa teria quem adquirisse uma propriedade gravada com esse contrato de lavra e no entanto das certidões atualizadas da Matrícula, dos Registros e das Averbações da propriedade nada constasse a respeito.

[...] Ora, um contrato de exploração de jazida onera uma propriedade imobiliária por anos e anos, de modo que os adquirentes dessa propriedade, ainda que por via de sucessão hereditária, ficarão vinculados ao cumprimento do contrato; **sem o registro imobiliário, terceiros poderão ser prejudicados com a existência oculta desse contrato.** (SÃO PAULO, 1983, grifo nosso).

Arrematando, o referido voto questiona:

E, de mais a mais, qual o prejuízo que pode resultar do registro? Qual o inconveniente de tal contrato ficar constando do registro imobiliário? (SÃO PAULO, 1983, grifo nosso).

Logo em seguida, responde:

Se ambas as partes expressamente concordaram em que o registro fosse feito (cláusula 14ª) e se a própria lei assim o determina, **o indeferimento do pedido somente encontra explicação no exagerado amor a uma interpretação quase farisaica do texto legal, sem qualquer benefício para as partes e para a sociedade em geral.**

O grande mestre Erich Danz ensinou que “esse culto do formalismo é uma averbação (*sic*) e nasce de uma falsa noção de Direito. A vida não está ao serviço dos conceitos, mas sim estes ao serviço da vida. É preciso atender, não ao que ordena a lógica, mas sim ao que exija a vida, a sociedade, o sentimento jurídico, tanto quando seja necessária segundo a lógica, como quando seja logicamente impossível” (A Interpretação dos Negócios Jurídicos, ed. Saraiva 1941, pág. 127). É o mestre ensinou, ainda, que essa orientação fascinadora da dialética jurídica tem sido fatal para a prática do Direito, pois nos afasta das verdadeiras fontes, “as únicas em que devemos ir procurar os fundamentos primários das normas jurídicas e a chave para a compreensão do Direito em geral” (obra citada, pág. 128).

Aliás, o próprio Cristo nos chamou a atenção para isso, ao afirmar que o sábado foi feito para o homem e não o homem para o sábado.

Por esses fundamentos, dou provimento ao recurso para determinar o registro. (SÃO PAULO, 1983, grifo nosso).

5.2.3.3 CGJ - Possibilidade do ingresso de títulos minerários na matrícula do imóvel

A Corregedoria Geral da Justiça do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no Recurso Administrativo nº 2015/00167910 (anexo 5), com final parecer aprovado pelo corregedor-geral Manoel de Queiroz Pereira Calças em 24 de fevereiro de 2016, decidiu pela possibilidade do ingresso de títulos minerários na matrícula do imóvel.

No referido processo, a Corregedoria Geral reconheceu, em relação à outorga de títulos minerários, que “o direito concedido restringe o direito de propriedade de forma

considerável, de modo a justificar a sua inscrição no fólio real”. Mais ainda, entendeu que as informações relativas aos títulos minerários são “relevantes para qualquer um que se interesse pela aquisição da propriedade”.

Assim entendendo, decidiu-se que “não parece razoável que circunstâncias que limitam tanto o direito de propriedade não constem no registro, cuja função principal é justamente reunir as informações relevantes do imóvel matriculado”.

Como fundamento legal, a Corregedoria reconheceu que a possibilidade da averbação “encontra amparo no artigo 246 da Lei nº 6.015/73, que confere ao rol do inciso II do artigo 167 da Lei nº 6.015/73 caráter exemplificativo. Já antevendo a impossibilidade de prever todos os casos de averbação, o legislador permitiu que outras hipóteses fossem analisadas individualmente”. Assim entendendo, no caso exposto, a CGJ/SP firmou entendimento no sentido de que é, sim, possível o ingresso de títulos minerários na matrícula do imóvel, o que vem ao encontro dos resultados da pesquisa que deu origem ao presente trabalho.

5.2.4 Formalidades para averbação

Para que ocorra a averbação junto à matrícula, deverá a parte interessada cumprir algumas formalidades essenciais, vistas a seguir.

5.2.4.1 Requerimento dos interessados

Para atender ao princípio da instância ou rogação, exige-se a apresentação de requerimento escrito para o ingresso dos títulos minerários no Registro de Imóveis. Ensina Serra (2013) que tal princípio “é um dos princípios que informam os requisitos do registro, visto que disciplina a forma como os títulos têm ingresso no registro de imóveis” (SERRA; SERRA, 2013, p. 134).

O próprio Registro de Imóveis pode fornecer ao interessado formulário padrão para preenchimento de claros, com a finalidade de requerer o ingresso do título, conforme item 20.1, do Capítulo XX, das Normas de Serviço dos Cartórios Extrajudiciais de São Paulo (NSCGJ/SP). O requerimento deverá conter assinatura do interessado, com respectivo reconhecimento de firma por semelhança, conforme exigência do item 122 do Capítulo XX das NSCGJ/SP. Entretanto, o reconhecimento de firma no requerimento é dispensável, em se tratando de títulos minerários, quando a assinatura no requerimento for colhida na presença do

Oficial de Registro ou de seus prepostos, conforme item 20.1 e 122, ambos do Capítulo XX das NSCGJ/SP.

Em que pese não ser necessária a assistência de advogado para o requerimento, caso seja ele subscrito por advogado, também será dispensável o reconhecimento de firma, ainda que a assinatura não tenha sido colhida em cartório. Esse é o entendimento que se extrai do Processo nº 000204/96, da CGJ/SP, em que se assentou que:

Por força do artigo 5º da Lei nº 8.906, de 04.07.94 (Estatuto da Advocacia), ao advogado é assegurado o direito de postular em Juízo ou fora dele, fazendo prova do mandato.

Em consequência, podem, como mandatários de interessados postular junto aos Serviços de Registro de Imóveis.

Não há como confundir interessados, com o mandante advogado.

Representado o interessado por advogado, basta o reconhecimento da firma do mandante no instrumento de mandato, dispensável o do mandatário (advogado).

[...]

É importante frisar, e os Oficiais devem atentar para isso, isto é, a procuração conterá poder específico para a prática do ato na serventia predial.

Nesses casos também não vemos razão para exigir reconhecimento da firma do advogado, no requerimento, desde que acompanhado de procuração, com poder específico, firmada por interessado, com firma reconhecida.

[...]

Ao Oficial cabe também examinar, com a cautela necessária, o interesse na postulação.

Obviamente, o advogado em causa própria, quando interessado, deverá apresentar requerimento com sua firma reconhecida. (SÃO PAULO, 1996).

Esse entendimento em relação à dispensa do reconhecimento de firma do advogado no requerimento foi ratificado mais recentemente no Processo 0034382-64.2010.8.26-0100, julgado em 30 de novembro de 2010, tendo como relator o juiz Gustavo Henrique Bretas Marzagão, no âmbito da CGJ/SP.

Todavia, Loureiro (2014) entende pela desnecessidade de requerimento escrito, bastando a apresentação do título a ser averbado, o que importa em requerimento. Ora, se para o registro em sentido estrito, que é o ato principal, não se exige requerimento escrito, seria demasiado formalismo exigir para a averbação, que é ato acessório (LOUREIRO, 2014).

Outra discussão que se mostra necessária é a de quem são os interessados autorizados a requerer a averbação. Naturalmente, por decorrência lógica, o titular do direito minerário, constante no título averbável, é o principal interessado na averbação. Mas isso não pode excluir a possibilidade de outros interessados também pleitearem a averbação do título minerário.

Para Loureiro (2014), interessado é aquele que comprova a “vinculação ou a utilidade que lhe trará a averbação” (LOUREIRO, 2014, p. 1.360). Daí é possível identificar o interessado direto, qual seja o titular do direito minerário, bem como os interessados indiretos, atingíveis em seu direito pela averbação pretendida (CENEVIVA, 2009). Exemplos de interessados indiretos são o proprietário do imóvel onde se encontra a reserva mineral, o órgão público ambiental interessado na preservação da área ou o Ministério Público, dentre outros.

Nesse momento, deve ser feita uma importante ressalva, no sentido de que, no caso de pedido de averbação por interessado indireto, o requerimento escrito passa a ser imprescindível, ante a necessidade de justificar e demonstrar o interesse jurídico.

5.2.4.2 Documentos pessoais dos interessados (Princípio da Especialidade Subjetiva)

Faz-se necessário que, quando do requerimento do ingresso do título minerário no Registro de Imóveis, seja apresentada a mais completa qualificação do titular do direito que se pretende fazer ingressar na matrícula, para que se possa atender ao Princípio da Especialidade Subjetiva (KONNO, 2010).

Nos termos do art. 176 da LRP, deve o interessado pessoa física ser qualificado e devem ser apresentados documentos comprobatórios de nome, domicílio, nacionalidade, estado civil, profissão, o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda (CPF) e o número do Registro Geral da Cédula de Identidade. Tratando-se de pessoa jurídica, deve-se comprovar, ainda, a sede social, o número de inscrição no Cadastro Geral do Ministério da Fazenda (CNPJ), bem como a regularidade e a atualização cadastral na Junta Comercial ou outro órgão de registro a que esteja ligada, para que se prove a legitimidade de quem apresenta a interessada. Caso todos esses dados já constem do título minerário, torna-se desnecessária a repetição completa no requerimento, bastando a comprovação, por documento, quanto à regularidade.

Outra possibilidade é a de ausência de dados essenciais no título. Ocorrendo isso, os dados faltantes poderão ser completados mediante a apresentação de documentos idôneos. Todavia, pode ocorrer de os dados constantes do título conflitarem com a realidade dos documentos; exemplo disso é o caso de mudança de nome em razão do casamento, mudança de número de CPF, dentre outros. Também nesse caso, os documentos apresentados podem servir para sanar o conflito, permitindo o ingresso do título na matrícula. O registrador deve preocupar-se com a certeza da individualização e da identificação da pessoa; sendo isso

possível, à vista dos documentos apresentados, cumprem-se as exigências do Princípio da Especialidade Subjetiva, devendo ser atendido o pedido do usuário do serviço público.

5.2.4.3 Documento comprobatório da outorga do título minerário (Princípio da Especialidade Objetiva)

O Princípio da Especialidade Objetiva impõe que o imóvel e o direito sejam descritos pormenorizadamente, de modo a permitir identificação precisa e localização, “tanto na matrícula quanto no título que pretende o ingresso na serventia, como determina a necessidade da coincidência entre os elementos constantes no título e os existentes na matrícula, para que o primeiro possa ser registrado” (SERRA; SERRA, 2013, p. 135).

A especialidade objetiva tem o intuito de individualizar os imóveis inscritos na Serventia, de forma que qualquer pessoa consiga identificá-los, diferenciando-os dos demais, evitando que estes se confundam e facilitando sua localização com precisão na base territorial. (SERRA; SERRA, 2013, p. 136).

Esse viés objetivo do Princípio da Especialidade impõe que

[...] todo registro deve recair sobre imóvel ‘especializado’, ou seja, precisamente identificado e individualizado, identificação esta que abrange sua localização, características e confrontações. (LAGO, 2014, p. 130).

No caso vertente, deve ser dito que o direito constante no título minerário necessita estar descrito da melhor forma possível, de modo a permitir perfeita localização dentro do imóvel. Mais ainda, o ideal é que o imóvel matriculado esteja descrito de forma perfeita, e o direito que ingressará na matrícula também esteja perfeitamente descrito. Esse é o cenário ideal para o cumprimento do Princípio da Especialidade Objetiva.

Todavia, no mundo real, nem tudo é tão perfeito. Pode acontecer de existirem incoerências na descrição do imóvel ou do direito, inviabilizando o ingresso do título. Uma discrepância possível é o imóvel estar perfeitamente descrito, contando até mesmo com georreferenciamento, mas o direito constante do título a ser averbado estar descrito *grosso modo*, não sendo possível sua perfeita localização no todo do imóvel. Nesse caso, o correto seria promover a retificação do título, para precisa descrição do direito e sua perfeita localização. No caso de divergência,

[...] deve-se apurar a discrepância e corrigi-la para atender ao princípio. Assim, caso se apure que houve algum erro nos atos registrários, a matrícula deve ser retificada; caso se apure que exista alguma falha na titulação do direito, esta deve ser corrigida. (SERRA; SERRA, 2013, p. 136).

Outra discrepância que pode ocorrer é o imóvel estar matriculado descrito *grosso modo*, mas o direito constante do título a ser averbado estar descrito de forma perfeita, contando até mesmo com georreferenciamento. Repita-se,

[...] havendo divergência na descrição do imóvel entre os dados do registro e os documentos apresentados, deve ser corrigido o título ou o registro anterior, eliminando qualquer perplexidade e definindo a correta caracterização do imóvel. (KONNO, 2010, p. 22).

Esse é o caminho normal a ser seguido. Mas nem sempre é possível, tão facilmente, promover tais retificações. A espera para finalização das retificações pode causar riscos à segurança jurídica, tanto do proprietário do imóvel, quanto do titular do direito minerário. Diga-se, ainda, que postergar a averbação pode prejudicar o fluxo negocial do bem, colocando em risco direitos de terceiros interessados na propriedade superficial.

Além disso, a não averbação dos títulos minerários afasta o Registro de Imóveis de sua missão de ser órgão público facilitador da proteção ao meio ambiente, servindo os dados por ele conservados como elementos importantíssimos para sustentação de ações ambientais. Nessa toada, a amenização do rigor do Princípio da Especialidade Objetiva foi objeto de análise da CGJ/SP, no Processo 77655/2012, julgado em 26 de julho de 2012, com parecer de Luciano Gonçalves Paes Leme, aprovado pelo corregedor José Renato Nalini, quando então foi decidido o seguinte:

E, certamente, a **especialidade objetiva, se exigida com excessivo rigor -então para averbação da reserva legal, especialmente daquela encravada na propriedade imobiliária -, conduzirá à fragilização, à desidratação do princípio da segurança jurídica, o que é um contrassenso.** Ferirá, na realidade, o princípio da razoabilidade, seja porque, na hipótese ventilada, o meio não é adequado ao fim perseguido (segurança jurídica), seja porque, com a exigência cogitada, o que se perde, confrontado com o ganho, basicamente de ordem formal, tem maior importância (proporcionalidade em sentido estrito).

[...]

Portanto, **não é razoável que um excessivo apego ao princípio da especialidade, desautorizado pelos peculiares efeitos do ato registral pretendido, impossibilite a averbação** da área de reserva legal e, com isso, em detrimento dos princípios da segurança jurídica e da publicidade - princípios jurídicos fundamentais -, e, reflexamente, da diretriz constitucional voltada à defesa do meio ambiente, impeça o Registro de Imóveis de cumprir a sua função de proteção e de controle do tráfego imobiliário, de transparência dos negócios imobiliários e, particularmente, inviabilize-o de robustecer a publicidade ambiental e de realizar a sua função socioambiental, associada à estrutura atual do direito de propriedade.

[...]

Portanto, **não é razoável que um excessivo apego ao princípio da especialidade, desautorizado pelos peculiares efeitos do ato registral pretendido, impossibilite a averbação da área de reserva legal** e, com isso, em detrimento dos princípios da segurança jurídica e da publicidade - princípios jurídicos fundamentais -, e, reflexamente, da diretriz constitucional voltada à defesa do meio ambiente, impeça o

Registro de Imóveis de cumprir a sua função de proteção e de controle do tráfego imobiliário, de transparência dos negócios imobiliários e, particularmente, inviabilize-o de robustecer a publicidade ambiental e de realizar a sua função socioambiental, associada à estrutura atual do direito de propriedade. (SÃO PAULO, 2012, grifo nosso).

Todavia, mesmo tendo de ser considerada a relativização necessária desse princípio para que se prestigiem valores maiores, não se pode permitir o ingresso de títulos que ofendam a segurança jurídica, desvirtuando os fins e os méritos da efetiva publicidade registral imobiliária.

Tratando especificamente da averbação de títulos minerários, a CGJ/SP, no Recurso Administrativo nº 2015/00167910, com final parecer aprovado pelo corregedor-geral Manoel de Queiroz Pereira Calças, em 24 de fevereiro de 2016, decidiu pela impossibilidade do ingresso do título ante irremediável discrepância entre a descrição constante da matrícula e do título. Assim foi decidido:

No entanto, o outro óbice apresentado pelo Oficial – qual seja, inobservância ao princípio da especialidade objetiva – deve ser mantido.

Nota-se que as **duas descrições são totalmente distintas: a da matrícula, extremamente vaga**; e a da Portaria, aparentemente muito precisa, baseada em coordenadas geográficas de latitude e longitude.

Isso, por si só, não seria suficiente para barrar a averbação da área de proteção.

[...]

No entanto, **o mínimo que se exige para o registro da área de proteção que circunda a área da lavra de água mineral é a certeza de que essa porção de terra está inserida no imóvel descrito na matrícula.** E pelas informações do registrador (fls. 7), não se tem essa segurança.

Em outras palavras: **a vaga descrição da matrícula não permite concluir se a área de proteção da fonte, descrita minuciosamente na Portaria nº 254 (fls. 10), está inserida parcial ou integralmente no imóvel.**

Assim, **antes da averbação pretendida pela recorrente, é imprescindível que fique claro em que medida a área de proteção se insere no imóvel da matrícula nº 118.**

Se por um lado se defende aqui a publicidade das informações na matrícula, utilizando-se o artigo 246 da Lei nº 6.015/73 para permitir a averbação de situações não previstas expressamente na lei, por outro **não se pode permitir que esses dados sejam imprecisos, de modo a confundir terceiros que consultem o registro imobiliário.** (SÃO PAULO, 2016, grifo nosso).

Pelo visto, é possível concluir que a solução de eventuais discrepâncias deve ser pautada pela razoabilidade e pela proporcionalidade. Sendo possível ter certeza de que o direito constante do título insere-se no imóvel matriculado, deve ser permitido o ingresso e a

consequente averbação. Todavia, não existindo padrões mínimos de certeza, periclitando a segurança jurídica, devem-se exigir as retificações necessárias.

5.2.4.4 Ciência do proprietário superficial

A questão que se levanta é a seguinte: feito o requerimento de averbação do título minerário no Registro de Imóveis, deve o proprietário superficial anuir para efetivação da inscrição? Basta sua cientificação ou deve haver anuência?

Essas dúvidas são pertinentes, pois nada pode ingressar na matrícula sem a voluntariedade ou ciência qualificada do proprietário do imóvel.

É bem verdade que ao proprietário superficial deve ser dada ciência da existência do título minerário antes do início da exploração, nos termos do art. 27, VI, do Código de Mineração:

Art. 27. O titular de autorização de pesquisa poderá realizar os trabalhos respectivos, e também as obras e serviços auxiliares necessários, em terrenos de domínio público ou particular, abrangidos pelas áreas a pesquisar, desde que pague aos respectivos proprietários ou posseiros uma renda pela ocupação dos terrenos e uma indenização pelos danos e prejuízos que possam ser causados pelos trabalhos de pesquisa, observadas as seguintes regras:

[...]

VI - Se o titular do Alvará de Pesquisa, até a data da transcrição do título de autorização, não juntar ao respectivo processo prova de acordo com os proprietários ou posseiros do solo acerca da renda e indenização de que trata este artigo, o Diretor-Geral do D. N. P. M., dentro de 3 (três) dias dessa data, enviará ao Juiz de Direito da Comarca onde estiver situada a jazida, cópia do referido título; [...] (BRASIL, 1967).

Todavia, essa ciência parece não ser bastante para permitir o ingresso do título minerário na matrícula do imóvel. Também pode ocorrer de a pretensão de inscrição no Registro de imóveis ser anterior ao procedimento previsto no citado art. 27.

Conforme sustentado no item 4.3 supra, a segurança jurídica registral imobiliária garante ao titular da propriedade que seus direitos não sofrerão quaisquer interferências sem que haja concordância sua (EHREMBERG, 2003, p. 32), “ou, ao menos, uma anterior audiência do legitimado registral” (DIP, 2016c).

Caso se entenda pela necessidade de anuência do proprietário superficial, para que haja o ingresso do título minerário na matrícula do imóvel, deverá ele ser instado a manifestar concordância. Caso se oponha à inscrição, poderá decidir o próprio oficial e, havendo recurso, seguirá o procedimento para decisão da Corregedoria Permanente.

O que se está a defender é a adoção, *mutatis mutandis*, de um procedimento análogo ao que ocorre nos casos de retificação de área, quando há a necessidade de colheita de anuência dos confrontantes. Nesse caso, as NSCGJ/SP disciplinam que:

138.8. Os titulares do domínio do imóvel objeto do registro retificando serão notificados para se manifestar em 15 (quinze) dias quando não tiverem requerido ou manifestado, voluntariamente, sua anuência com a retificação.

138.8.1. A providência indicada no subitem acima somente será necessária se a retificação for requerida por um proprietário tabular sem a manifestação dos demais. Se, no entanto, for requerida pelo adquirente do imóvel, que deve apresentar, concomitantemente, seu título aquisitivo para registro, será dispensada a notificação.

[...]

138.11. A notificação poderá ser dirigida ao endereço do confrontante constante no Registro de Imóveis, ao próprio imóvel contíguo ou àquele fornecido pelo requerente.

138.12. Não sendo encontrado o confrontante nos endereços mencionados no subitem anterior, ou estando em lugar incerto e não sabido, tal fato será certificado pelo oficial encarregado da diligência, promovendo-se a notificação do confrontante mediante edital publicado por duas vezes em jornal local de grande circulação, com intervalo inferior a 15 (quinze) dias, para que se manifeste em 15 (quinze) dias que serão contados da primeira publicação. O edital conterà os nomes dos destinatários e, resumidamente, a finalidade da retificação.

138.13. Serão anexados ao procedimento de retificação os comprovantes de notificação pelo Correio ou pelo Oficial de Registro de Títulos e Documentos e cópias das publicações dos editais. Caso promovida pelo Oficial de Registro de Imóveis, deverá ser por este anexada ao procedimento a prova da entrega da notificação ao destinatário, com a nota de ciência por este emitida.

138.14. Será presumida a anuência do confrontante que deixar de apresentar impugnação no prazo da notificação.

[...]

138.16. Findo o prazo sem impugnação e ausente impedimento para sua realização, o oficial averbará a retificação em, no máximo, 10 (dez) dias, a contar do último ato por ele certificado no procedimento. [...]

138.18. Oferecida impugnação motivada por confrontante ou pelo titular do domínio do imóvel objeto do registro de que foi requerida a retificação, o oficial intimará o requerente e o profissional que houver assinado a planta e o memorial a fim de que se manifestem no prazo de 5 (cinco) dias.

138.19. Decorrido o prazo de 10 (dez) dias, prorrogável uma única vez por 20 dias a pedido, sem a formalização de transação para solucionar a divergência, o Oficial de Registro de Imóveis:

I - se a impugnação for infundada, rejeitá-la-á de plano por meio de ato motivado, do qual constem expressamente as razões pelas quais assim a considerou, e prosseguirá na retificação caso o impugnante não recorra no prazo de 10 (dez) dias. Em caso de recurso, o impugnante apresentará suas razões ao Oficial de Registro de Imóveis, que intimará o requerente para, querendo, apresentar contrarrazões no prazo de 10 (dez) dias e, em seguida, encaminhará os autos, acompanhados de suas informações complementares, ao Juiz Corregedor Permanente competente; ou

II - se a impugnação for fundamentada, depois de ouvir o requerente e o profissional que houver assinado a planta, na forma do subitem 138.18, desta Subseção, encaminhará os autos ao Juiz Corregedor Permanente competente. (SÃO PAULO, 1989).

Assim, com a adoção de procedimento análogo ao da retificação de área, a necessidade de colheita de anuência ou audiência do proprietário superficial estaria resolvida. Todavia, pode também se entender que a anuência do proprietário superficial não é necessária, bastando sua cientificação²⁸.

Nesse caso, bastaria informar o proprietário superficial quanto ao ingresso do título na matrícula, ensejando-lhe a possibilidade de defesa judicial de seus eventuais direitos conflitantes.

5.2.4.5 Princípio da Continuidade

Vigora no Direito Registral Imobiliário o Princípio da Continuidade²⁹. Dip (2016d) faz acurado estudo desse princípio:

O conceito de *trato consecutivo registral-imobiliário* –ou “trato sucessivo”, ou “continuidade” no registro de imóveis– é o de uma cadeia de nexos formais que exprimam a vinculação ininterrupta entre os consecutivos legitimados registrares (titulares inscritos, causantes) e seus correspondentes sucessores, de modo que a série de inscrições constitutivas, declarativas, modificativas e extintivas reflitam, sem nenhuma intermitência, o histórico jurídico dos imóveis.

[...]

Assim e diretamente, pois, o trato consecutivo, no registro imobiliário, é um controle formal do atributo da disponibilidade jurídica, mas limitado ao acesso tabular.

[...]

A ratio essendi do princípio do trato consecutivo é de natureza formal e não substantiva.

Cuida-se somente de exigência registral para uma nova inscrição, de maneira que, *secundum tabulam*, haja um encadeamento rigoroso de inscrições.

[...]

²⁸ Importante dizer que já é realidade no serviço registral imobiliário uma ferramenta chamada “Monitor Registral”, prevista pelo Provimento 42/2012 da CGJ/SP, que passou a integrar os itens 370/373 das NSCGJ/SP. Trata-se de “[...] uma ferramenta de suporte eletrônico que mantém o interessado permanentemente atualizado sobre registros, averbações e outras situações relacionadas com a matrícula selecionada para monitoramento. Este é um serviço inovador de informação eletrônica prestado pelos Cartórios de Registros de Imóveis, com vistas a proteger os interesses dos titulares inscritos (proprietários e credores), resguardando seus direitos e proporcionando informações para o devido acompanhamento patrimonial e registral. O serviço funciona mediante aplicação da Tecnologia Push, em que a informação é prestada em tempo real, a partir de expressa solicitação do interessado (titular de direitos ou com evidente interesse jurídico). A possibilidade de retardo (delay) é de no máximo de 48 horas entre o ato de registro ou averbação e a comunicação pelo cartório de Registro de Imóveis. A comunicação das alterações na matrícula será efetuada em ambiente protegido da Central Registradores de Imóveis acessível pelo interessado, ou por comunicação via Webservice da referida Central. Outra opção é o envio de um alerta por e-mail ou por SMS. No momento o serviço está disponível apenas para usuários conveniados” (CRI, s/d). Conforme informação supra, o serviço está disponível apenas àqueles que demonstrarem interesse e que firmem convênio para tanto. Lembre-se que, no caso de ingresso dos títulos minerários na matrícula do imóvel, a cientificação do proprietário superficial deve ser obrigatória.

²⁹ Dip (2016d) adverte que a expressão correta seria “princípio do trato consecutivo”.

O que se impede, isto sim, é o registro ou averbação de um título em que o **disponente** não seja o legitimado tabular, sem proibir, entretanto, que, materialmente, possa alguém, de maneira válida, exercer a disponibilidade dominial. Assim, pelo trato consecutivo tem-se um **controle endógeno-tabular das alienações ou onerações a non domino**, enquanto elas acedam ao registro, e não enquanto se queira impedi-las na ordem substantiva. (DIP, 2016d, grifos nossos).

Note-se bem que o Princípio da Continuidade objetiva controlar alienações ou onerações por quem não seja o titular do domínio, impedindo-as. Ocorre que, equivocadamente calcado nesse princípio, alguém menos avisado pode vir a sustentar que o ingresso dos títulos minerários no Registro de Imóveis, por meio de averbação, fere a continuidade registral, entendendo que não há liame registral entre o título e o proprietário superficial.

Não é possível prosperar esse entendimento, pois se tratam de propriedades distintas, uma mineral e outra superficial. Além disso, não se trata de inscrição de alienação ou oneração da propriedade superficial, mas de averbação com o objetivo de garantir segurança jurídica ao proprietário superficial e para o tráfego dos negócios imobiliários.

Tampouco se diga da necessidade de, em sede de qualificação registral imobiliária, o registrador perquirir quanto à cadeia sucessória do título minerário para averiguação da continuidade de titulares do direito minerário.

Deve bastar, para o Registro de Imóveis, documento expedido pelo DNPM dando conta de quem é o atual titular do direito minerário, sob pena de se pretender laborar em seara alheia. Somente ao DNPM cabe o controle da continuidade dos títulos minerários, gozando de presunção de legitimidade o documento por ele fornecido afirmando a titularidade minerária atual.

Não deve o princípio da continuidade prestar-se ao engessamento da qualificação registral, a ponto de impedir o ingresso do título, por apego extremado a formalismos. Nesse sentido é o magistério de Dip (2016e):

O registro não existe para observar o trato consecutivo ou a especialidade, mas para favorecer a segurança jurídica; aqueles são meios para esta; esta, a segurança jurídica, é a que orienta e ilumina aqueles meios (e todos estes fim e meios jurídicos existem para fazer a vida humana feliz... e não para fazer feliz o registro...).

Assim, a vocação do registro público à segurança jurídica pode compaginar-se, num e noutro ponto, com alguma discreta elasticidade na aplicação de seus princípios, sempre que se aparte o risco de imolar-se a segurança. (DIP, 2016e, grifo nosso).

5.3 Benefícios da averbação do título minerário perante o Registro de Imóveis

Sabe-se que a publicidade é uma das principais características do Registro de Imóveis, a qual é “garantida não somente pela própria Lei nº 6.015/73, como também por norma constitucional (artigo 5º, inciso XXXIII, CF), devendo ser fornecida certidão para qualquer parte que a solicite, independente de identificação” (MELO, 2016a, p. 43).

Bem se sabe que nos negócios imobiliários há uma desigualdade flagrante de informações, entre vendedor e comprador, quanto ao transacionado. Isso tem sido objeto de estudo de Arruñada (2004b):

Generalmente, **los transmitentes sabrán más que los adquirentes sobre la existencia de posibles derechos contradictorios**. Esta desigualdad informativa se manifiesta en defectos de carácter subjetivo y objetivo. Por un lado, los defectos subjetivos guardan relación con las facultades del vendedor, bien porque éste no es propietario o bien porque, aun siendo propietario, carece de la capacidad necesaria para vender. Por otro lado, las asimetrías objetivas provienen de la preexistencia de “cargas ocultas”, como son, por ejemplo, las hipotecas, los usufructos y las servidumbres, sobre las cuales el vendedor también suele tener mejor información que el adquirente. En general, la asimetría informativa es más acusada cuando se trata de derechos abstractos, como la propiedad y la hipoteca, carentes de signos externos que permitan observar su existencia. La posesión por el vendedor de un determinado bien, la cual sí suele ser o puede hacerse patente con facilidad al comprador, no garantiza que esa persona ostente realmente la propiedad de dicho bien y, menos aún, informa sobre las cargas que puedan pesar sobre el inmueble.

Si los adquirentes se percatan de la **desventaja informativa** que padecen, muchas transacciones provechosas tenderán a no llevarse a cabo. (ARRUÑADA, 2004b, p. 49).

Quando se fala na existência de títulos minerários não averbados na matrícula do imóvel, a possibilidade de desvantagem informativa ganha níveis extremos. É inegável que nem toda reserva mineral possa ser visualmente percebida³⁰. Isso leva à possibilidade de o proprietário superficial ocultar³¹ a informação do possível adquirente, causando instabilidade no mercado imobiliário.

Considerando a efetiva publicidade oriunda dos Registros de Imóveis, é possível destacar os principais benefícios da averbação do título minerário na matrícula do imóvel, quais sejam:

- garantia do direito da propriedade dual, reforçando a oponibilidade em face de terceiros, quanto ao título minerário existente;
- segurança jurídica para eventuais adquirentes do imóvel; e
- contribuição para participação da sociedade nas ações ambientais.

³⁰ Sobre a aparência como mecanismo de oponibilidade: Pau Pedrón (2001, p. 342).

³¹ Conduas “free rider” – ver tópico 4.3.

5.3.1 Oponibilidade em face de terceiros

Como dito acima, a averbação do título minerário na matrícula do imóvel enseja a produção de efeitos declarativos da publicidade registral, ou seja, o fato jurídico já constituído por registro anterior³² passa a ser oponível em face de terceiros juridicamente interessados na propriedade superficial.

A oponibilidade em face de terceiros, gerada pela publicidade registral imobiliária, é objeto de estudo referencial promovido por Pau Pedrón (2001), para quem:

Las situaciones jurídicas deben ser respetadas por todos. La convivencia en sociedad lo exige. El Estado debe propiciarla. El viejo res inter alios acta ..., de rancio y feroz individualismo, debe dar paso a un principio contrario: toda situación jurídica válidamente creada debe ser tenida en cuenta y respetada. (PAU PEDRÓN, 2001, p. 285).

Pau Pedrón (2001) questiona: por que as situações jurídicas não são oponíveis sempre pelo mero fato de haverem sido constituídas? Em seguida, responde:

[...] porque el titular - o los titulares - de la situación jurídica y el tercero tienen intereses distintos, y ambos merecen protección. Al Ordenamiento jurídico le corresponde la tarea de dar a esa contraposición de intereses una solución armónica y conciliadora. La tutela de los derechos, de un lado, y la seguridad jurídica, de otro, deben coordinarse y concertarse, de manera que uno y otro principio se preserven y respeten sin lesión de alguno de ellos. (PAU PEDRÓN, 2001, p. 297).

É justamente o que vem sendo afirmado: com a averbação do título minerário na matrícula do imóvel, poderá a publicidade registral garantir os direitos do proprietário superficial e mineiro, bem como garantir certeza do estado do imóvel para terceiros. Isso mesmo, a oponibilidade decorrente da publicidade registral gera segurança jurídica a proprietários e terceiros.

A oponibilidade protege o proprietário contra terceiros, o que não significa prejudicar o terceiro. Note-se bem: a oponibilidade não é contra o terceiro, mas a favor do proprietário e de toda a sociedade.

La oponibilidad actúa, en principio, a favor del titular: determina la plena eficacia frente a terceros de la situación jurídica. [...] Cuando la oponibilidad deriva de la publicidad o de la publicación, puede afirmarse que ese efecto **beneficia al titular y al tercero: al titular porque logra el respeto de la situación jurídica, y el tercero porque puede contar con que la situación jurídica le afectará en el modo - extensión y contenido - en que ha podido conocerla antes de contratar**. Cuando la oponibilidad deriva de la apariencia, el beneficio del tercero es menor, porque la apariencia sólo muestra indicios externos de la situación jurídica. Cuando la

³² Outorga registrada no DNPM.

oponibilidad deriva directamente de la ley, este efecto sólo beneficia al titular, que podrá hacer efectiva la situación jurídica contra el tercer, aunque éste no la conociera al tiempo de contratar. (PAU PEDRÓN, 2001, p. 298).

É o que se pretende com o ingresso do título minerário no serviço registral imobiliário: garantia do direito de propriedade e proteção dos interesses de terceiros.

Mas, nesse ponto, pode surgir o seguinte questionamento: estando o título minerário registrado no DNPM, já não estariam garantidas a propriedade e a oponibilidade em face de terceiros?

Quiçá a propriedade mineral, oriunda do título, estaria, sim, garantida, bem como haveria oponibilidade em face de terceiros interessados na propriedade mineral. Todavia, o local próprio para garantia da propriedade superficial é o cartório de Registro de Imóveis da sede do imóvel. Da mesma forma, a oponibilidade em face de terceiros, juridicamente interessados na propriedade superficial, deve ser garantida pela inscrição do título na matrícula do imóvel.

Essa necessidade de inscrição no Registro de Imóveis, após o registro perante o DNPM, decorre da dualidade³³ da propriedade — mineira e superficial. A propriedade superficial, bem como os direitos de terceiros nela interessados, somente estará garantida após o ingresso do título no Registro de Imóveis.

5.3.2 Segurança jurídica para eventuais adquirentes do imóvel

A pergunta que se faz, neste momento, é a seguinte: no que a publicidade registral imobiliária pode contribuir para que haja mais segurança jurídica em favor de eventuais adquirentes de imóveis, sobre os quais pesem a outorga de títulos minerários?

As contribuições são muitas, derivando todas do modelo eficaz de publicidade conferido ao Registro de Imóveis. Bom dizer que a publicidade registral não é mera forma de tornar situações aparentes, mas instrumento eficaz de publicização munido de atributos especiais que lhe conferem importância singular no mundo jurídico. Daí Melo (2016a) afirmar que “a exteriorização se contrapõe à clandestinidade, mas não se trata de mera aparência, é uma situação aparente qualificada com os efeitos gerados sobre o próprio Direito Registral” (MELO, 2016a, p. 44).

Assim o é, pois a publicidade registral é alicerçada sobre pilares importantes do Registro de Imóveis, merecendo destaque os seguintes:

³³ Sobre a dualidade da propriedade mineral e superficial, ver item 2.2.

- os assentos são conservados em acervo público de forma perene, materialmente e também de forma eletrônica;³⁴

- “As informações são organizadas e contínuas, formando um verdadeiro *estado civil* do imóvel” (MELO, 2016a, p. 44);

- a inscrição na matrícula do imóvel tem o poder de constituir direitos reais ou conferir oponibilidade em face de terceiros, ou ainda atribuir disponibilidade para direitos já constituídos. Assim, por vezes, a publicização perante o Registro de Imóveis não é mera informação, mas constituição do próprio direito a que se dá conhecimento público;

- “Tem como consequência a produção de efeitos substantivos e materiais sobre a situação publicada” (MELO, 2016a, p. 44).

Com base nisso, Melo (2016a) elenca quatro finalidades principais da publicidade registral imobiliária, conforme se vê do quadro que segue:

Quadro 12 - Principais finalidades da publicidade registral.

Segurança jurídica dos direitos e do tráfego imobiliário	Porque a publicidade e a aparência geradas pelo registro resultam em uma base jurídica sólida para que o mercado se desenvolva;
Fomento do crédito territorial	Já que com um sistema registral público e que garanta às instituições financeiras estabilidade e confiabilidade dos atos de registro, fica mais fácil a liberação dos créditos, sendo a situação jurídica imobiliária séria, não demandando maiores pesquisas de títulos dominiais, potencializando, então, a redução de juros;
Evitação de usura e fraude	Essa finalidade é justificada pelo fato de a publicidade ser operada e controlada por profissionais de direito concursados, garantindo higidez das bases imobiliárias e controle na segurança contra fraudes;
Finalidade cautelar	Com o sistema de publicidade registral cumpre-se, no âmbito da propriedade e direitos reais sobre imóveis, uma função preventiva ou cautelar, evitando que se proliferem excessivamente as ações, tendo por objeto a discussão de títulos e o próprio registro.

Fonte: formatado pelo autor conforme expressão literal de Melo (2016a).

Estreitando o tema para a seara dos títulos minerários, talvez se diga que eles já gozem de publicidade suficiente, que decorreria da própria lei e da inscrição perante o DNPM.

³⁴ Por exemplo: Provimentos 22/2014 e 14/2015, da CGJ/SP, e Provimento 50/2015, do Conselho Nacional de Justiça;

Todavia, a publicidade hoje conferida aos títulos minerários não é suficientemente eficaz, uma vez que é distante da matrícula do imóvel e de difícil acesso para a sociedade em geral, como apontado nos tópicos anteriores.

Tratando da publicidade de instituto análogo, Melo (2016a) afirma que

[...] 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, 2016a, p. 44, grifo nosso).

Como visto, a publicidade que emana do Registro de Imóveis empodera o terceiro interessado na aquisição do bem, ao passo que lhe informa de modo a permitir o exercício de autonomia contratual com segurança e liberdade. Nesse sentido, tratando da publicidade registral, Melo (2016b) ensina que

[...] não há como afastar sua influência e, particularmente, deixar de reconhecer que a não utilização da publicidade registrária, quando possível, acaba por afrontar a boa-fé objetiva, invertendo o ônus da prova com relação a terceiros adquirentes de boa-fé. (MELO, 2016b, p. 222).

Isso mesmo, existindo a informação publicizada na matrícula, mas agindo o terceiro de modo a desconsiderar aquilo que lhe foi informado, será afastada a presunção de boa-fé. Em outras palavras, a publicidade registral colabora no combate à má-fé negocial. Disso é possível fazer duas afirmações:

- as informações publicizadas na matrícula relativizam a presunção da boa-fé daqueles que contra ela agem;
- as informações não publicizadas na matrícula não podem ser opostas em face do adquirente de boa-fé.³⁵

Essas conclusões ganharam reforço com o advento da Lei nº 13.097/2015, que dispõe:

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;

³⁵ Sobre segurança dinâmica e estática, ver item 4.4.

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. (BRASIL, 2015a, grifo nosso).

É bem verdade que a referida lei não faz menção à necessidade de averbação dos títulos minerários³⁶, mas **seu conteúdo indica o entendimento de que a matrícula do imóvel é a sede própria para concentrar todas as informações que possam afetar o tráfego negocial da coisa**, com finalidade de proteger o interesse de terceiros interessados.

É a consagração legal do **princípio da concentração registrária**. A reunião, na matrícula, de todas as informações que possam afetar o tráfego negocial da coisa, com a finalidade de proteger o interesse de terceiros interessados, encontra fundamento no princípio da concentração; tal princípio determina que “todos os direitos reais incidentes sobre determinado imóvel devem estar reunidos na matrícula dele, não existindo possibilidade de outros virem a afetá-los caso nela não se encontrem inscritos” (SERRA; SERRA, 2013, p. 150).

Daí Melo (2016b) lecionar, com base na doutrina do registrador João Pedro Lamana Paiva, 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” (MELO, 2016b, p. 230).

“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”, devem ingressar na matrícula, por força do Princípio da Concentração (MELO, 2016b, p. 230). Concentrar também os títulos minerários na matrícula do imóvel é

³⁶ Importante dizer que o art. 12 do Código de Mineração exige a inscrição, no Registro de Imóveis, da transferência, ou caução, do direito de participação na lavra, se feita separadamente da alienação da superfície, sob pena de não valerem em face de terceiros. Eis um exemplo, já constante da lei, de prestígio, pelo Direito Minerário, em relação ao princípio da contração registral imobiliária.

medida necessária para garantir segurança jurídica negocial, uma vez que eles guardam estreita relação valorativa com a propriedade.

Também nesse sentido é a lição de Pereira (2014):

A necessidade de dar transparência aos negócios jurídicos imobiliários exige o desenvolvimento de mecanismos de publicidade que assegurem a todos o acesso às informações com rapidez e eficiência. O registro imobiliário proporciona diversos efeitos positivos, dentre os quais podem ser destacados: a garantia da segurança jurídica a todos os envolvidos nas transações imobiliárias; o combate à informalidade; o fornecimento de diversas informações à administração pública para fins tributários, ambientais, urbanísticos, processuais e administrativos, contribuindo para que os diversos cadastros contenham dados fidedignos [...]. (PEREIRA, 2014, p. 21).

Toda dinâmica organizacional, características e poder informador da publicidade registral, garantidos por lei e acima tratados, podem conferir muito mais efetividade à publicidade dos títulos minerários.

5.3.3 Contribuição para participação da sociedade nas ações ambientais

“Não me castigue, natureza,
Me perdoa, por favor
É que eu tô com tanta sede
Muita saudade do meu amor.”
 (“Pode Chover”, Chiclete com Banana)

A participação da sociedade em defesa do meio ambiente, por meio de ações ambientais, é uma chance de reconciliação do ser humano com a mãe natureza. Pergunta-se: no que a publicidade registral imobiliária pode contribuir para participação da sociedade nas ações ambientais? Inicialmente, deve ser dito que o art. 5º, LXXIII, da CF/88 estabelece que

[...] **qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular** que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao **meio ambiente** e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Nessa missão defensiva atribuída a toda a sociedade, a Ação Popular é um instrumento constitucional à disposição do cidadão para a defesa do meio ambiente. Ao lado dela, outro instrumento popular de defesa do meio ambiente importante é a Ação Civil Pública, prevista pela Lei nº 7.347/1985, podendo ser manejada pelo Ministério Público (art. 129, I e III, da CF/88) e pela Defensoria Pública (Lei nº 11.448/2007).

Todavia, grande óbice para a propositura de referidas ações em defesa do meio ambiente é a obtenção de dados seguros para elaboração e embasamento. Em decisão interlocutória proferida na Ação Popular nº 2009.71.00.009197-9/RS, da 5ª Vara Federal de Porto Alegre, do Tribunal Regional Federal da 4ª Região - Rio Grande do Sul, a juíza federal Vânia Hack de Almeida destaca a dificuldade de obter provas para instrução probatória:

Mencione-se também e mais uma vez, que esta ação foi proposta em março de 2009 e até agora não obteve sequer a regularização da relação processual. Além disso, **desde o início se percebe a dificuldade na obtenção de dados e documentos necessários para a produção probatória.** (RIO GRANDE DO SUL, 2009, grifo nosso).

A primeira grande dificuldade para propositura desse tipo de ação é a obtenção dos dados pessoais, da qualificação, daqueles que integrarão o polo passivo da ação; também é dificultoso obter dados dos títulos minerários. Quando se exige do cidadão, do Ministério Público ou da Defensoria Pública, uma peregrinação por inúmeros órgãos públicos para obtenção de dados, na realidade se está desestimulando a propositura dessas ações defensivas.

É justamente nesse cenário que o Registro de Imóveis se apresenta como instrumento de facilitação para propositura da Ação Popular e da Ação Civil Pública em favor do meio ambiente. Por ter a possibilidade de concentrar na matrícula todas as informações que afetem o imóvel, a matrícula pode servir para empoderar a sociedade por meio do fornecimento de dados seguros e eficazes.

Nesse sentido se manifesta García-Hinojal López (2004):

De tal modo que, uma vez inscrita no registro, a situação ambiental sobre cada imóvel vai nos permitir fornecer e obter por parte do interessado uma publicidade completa do imóvel, ou seja, jurídica ou econômica em todas as suas manifestações, bem como permitir que as mencionadas situações adentrem no tráfego econômico, tanto em sentido positivo, valor agregado aos imóveis gerado pela titularidade de direito ou expectativas de direitos de conteúdo ambiental que os afetem, bem como a evidente consequência, se for o caso, da possibilidade de constituição de direitos reais de garantia por esse acréscimo de valor agregado; como para o sentido negativo, por exemplo casos de penhora, limitações ao domínio, à livre transmissibilidade dos imóveis ou de seus direitos ambientais, averbações de demanda etc. Por fim, 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. (GARCÍA-HINOJAL LÓPEZ, 2004, p. 152).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

“Duc in altum! É preciso levar a embarcação ao alto-mar, ir longe e fundo, na medida das nossas esperanças e aspirações, porque o mundo em que vivemos – e que ajudamos construir – é um desafio crescente que não podemos ignorar.”
Milaré (2016, p. 918)

Avançar para águas mais profundas é uma necessidade.

Diz-se avançar no sentido de não conformar-se com o pouco que existe, para buscar a construção de uma sociedade de relações negociais seguras e uma cidadania empoderada para a defesa eficiente do meio ambiente. Essa necessidade de avanço ganha proporções colossais quando se trata de mineração e da efetiva publicidade dos títulos minerários.

A importância inegável da mineração para o mundo moderno, com a potencialidade alarmante de degradação ao meio ambiente e das características peculiares da propriedade mineira, impulsionou o presente trabalho de pesquisa.

Os dados levantados comprovaram a importância da averbação dos títulos minerários na matrícula do imóvel, em sede registral imobiliária. Ao conhecer a legislação minerária brasileira, em especial quanto aos títulos minerários e à publicidade que a lei lhes confere, foi possível constatar que existe um sistema de publicidade mantido pelo DNPM, o qual garante, ainda que com problemas estruturais, a propriedade minerária.

Todavia, pode verificar-se que o modelo de publicidade adotado pelo sistema do Código de Mineração de 1967 e as normatizações administrativas que o sucederam, bem como as propostas legislativas em tramitação sobre referido sistema, em especial o Novo Marco Regulatório da Mineração, não são bastantes para garantir segurança jurídica ao titular da propriedade superficial e a terceiros interessados no tráfego negocial imobiliário de onde se encontra encravada a reserva mineral.

O proprietário superficial, restrito à publicidade perante o DNPM, não tem seus direitos patrimoniais suficientemente garantidos, bem como fica restrita a oponibilidade de seus direitos em face de terceiros. Por sua vez, somente com o registro perante o órgão minerário, os terceiros interessados não dispõem de informações bastantes, seguras e de fácil acesso para garantir uma manifestação de vontade negocial suficientemente livre e esclarecida, o que coloca em risco a estabilidade dos negócios que envolvem a propriedade superficial.

O registro, como vem sendo feito, tampouco é eficaz o bastante para empoderar a sociedade de informações claras, concentradas, de fácil obtenção e compreensão, capazes de facilitar o exercício da cidadania para defesa do meio ambiente.

Ao pesquisar o modo de publicidade eleito pelo Direito Registral Imobiliário e a segurança jurídica por ele ofertada, é possível verificar que o Registro de Imóveis já desenvolve papel importante em relação à segurança jurídica para proteção de direitos patrimoniais e para o tráfego negocial, bem como vem aprimorando sua função socioambiental.

Trata-se de publicidade oriunda de órgão que exerce função pública, com organização territorial prevista em lei e distribuída por quase todas as comarcas do Brasil. Possui elevado padrão de informatização, em plena atividade e evolução constante, mantendo informações confiáveis, concentradas, de fácil acesso e compreensão, em relação aos imóveis matriculados em cada serventia.

Ficou demonstrada a importância do Registro de Imóveis, como instituição estatal, para a Economia das Organizações, ao passo que equaliza o tráfego imobiliário e reduz os custos transacionais. Essa importância reforça a necessidade de publicização registral imobiliária dos títulos minerários ante a demonstrada importância da mineração para a economia e a movimentação vultosa de riquezas com transações imobiliárias.

Assim, os dados obtidos demonstram as importantes contribuições do Registro de Imóveis para adoção de um novo sistema de publicidade dos títulos minerários, com reflexos em relação à garantia do domínio da propriedade superficial, à proteção a direitos de terceiros e ao meio ambiente.

Os cartórios de Registro de Imóveis já dispõem de estrutura física funcional que lhes permitiriam receber o ingresso de títulos minerários nas respectivas matrículas dos imóveis. Além disso, a pesquisa encontrou precedente da CGJ/SP, que dá conta da possibilidade do ingresso dos títulos minerários no Registro de Imóveis, por meio de averbação na matrícula.

Os dados colhidos indicam que os principais benefícios da averbação do título minerário perante o Registro de Imóveis são:

- garantia dos direitos do proprietário superficial, com oponibilidade em face de terceiros e do tráfego imobiliário;
- equalização dos negócios jurídicos imobiliários envolvendo a propriedade superficial, com redução de custos transacionais;
- fomento do crédito territorial;

- evitação de usura e fraude;
- prevenção de litígios;
- facilitação para obtenção de dados referentes ao direito minerário concedido e à qualificação do titular do direito minerário, o que empodera o cidadão e o Estado com informações para a propositura de ações em defesa do meio ambiente.

Tudo isso reforça a importância do Registro de Imóveis no tráfego negocial e destaca sua função socioambiental. Todavia, os resultados da pesquisa não indicam a necessidade de substituição do sistema registral minerário do DNPM pelo sistema registral imobiliário. Tampouco se afirma a necessidade de novo registro do título minerário, já registrado perante o DNPM, para constituição e garantia dos direitos de propriedade do minerador.

Em que pese ser salutar a melhora estrutural e o aperfeiçoamento do DNPM, de modo a permitir uma publicidade minerária mais eficiente, isso não afasta a necessidade de ingresso dos títulos minerários no Registro de Imóveis. Cada órgão labora em searas distintas, conforme suas competências legais.

A publicidade do Direito Minerário deve garantir, com primazia, a propriedade minerária e o tráfego jurídico dessa propriedade. Por sua vez, o Direito Registral Imobiliário deve garantir, com primazia, a propriedade superficial e o tráfego jurídico dessa propriedade. Ambos, em sintonia, sem se excluírem, garantem a propriedade dual e oferecem segurança jurídica para o tráfego negocial.

Além de tudo que foi tratado no presente trabalho, os dados colhidos indicam a necessidade de novas pesquisas em relação à publicidade registral imobiliária e a publicização dos títulos minerários na matrícula do imóvel. Discussão que se mostra necessária é quanto à natureza do ato pelo qual se dá o ingresso do título minerário no Registro de Imóveis. Trata-se mesmo de ato de averbação, ou seria ato de registro em sentido estrito? Como outros países cuidam desse tema? Quais contribuições poderiam ser retiradas do Direito comparado?

De tudo quanto dito, uma constatação destaca-se: não se devem medir esforços para construção de um sistema de publicidade eficiente, confiável, seguro, de fácil acesso e compreensão, em favor da segurança jurídica e da defesa do meio ambiente.

Ir longe e fundo, eis a missão.

REFERÊNCIAS

- ALEXY, R. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- ALMEIDA, C. F. **Publicidade e Teoria dos Registros**. Lisboa: Almedina, 1966.
- ALVES JR., W. J. F. **Modelo de Gestão Compartilhada de Bacias Hidrográficas e Hidrogeológicas: Estudo de Caso – Aquífero Guarani**. Tese (doutorado) em Geologia e Recursos Naturais. Campinas: Universidade de Campinas, 1999.
- _____. **Do Barroco à lama: perplexidade no Rio Doce**. 2016. Disponível em: <<http://domtotal.com/noticia.php?notld=1021910>>. Acesso em: 26 maio 2016.
- ARRUÑADA, B. Organização do registro da propriedade em países em desenvolvimento. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v.27, n.56, p.139-159, jan./jun. 2004a.
- _____. La implantación de registros públicos. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v.38, n.79, p.223-249, jul./dez. 2015.
- _____. La contratación de derechos de propiedad – un análisis económico. **Cuadernos de Derecho Registral**, Madri, 2004b.
- AZEVEDO, P. **Registro de imóveis - valor da transcrição**. Rio de Janeiro: Livraria Jacintho Editora, 1942.
- BANCO MUNDIAL. **Relatório Doing Business 2016**. Disponível em: <<http://portugues.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2016>>. Acesso em: 06 fev. 2016.
- BARBOSA, R. Registro Torrens. In: **Obras Completas de Rui Barbosa**, V. XVIII, Tomo II, 1891, p. 291-313. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1949.
- BARNEY, J. B.; HESTERLY, W. Economia das organizações: entendendo a relação entre organizações e a análise econômica. In: CLEGG, S.; HARDY, C; NORD, D. (Orgs.) **Handbook de estudos organizacionais**, v.3. São Paulo: Atlas, 2004.
- BATISTA, A. H. **Planejando dados abertos – Novos compromissos para implementar a estratégia de governança digital**. Painel 32/003 do IX CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 08-10 jun. 2016. Disponível em: <<http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-32-03.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2016.
- BITAR, C. R. **Avaliação da recuperação de áreas degradadas por mineração na região metropolitana de São Paulo**. Tese (doutorado) em Engenharia de Minas. São Paulo: EP/USP, 1997.
- BRASIL. Código Civil de 1916. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Brasília: Palácio do Planalto – Presidência da República, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm>. Acesso em: 28 set. 2016.

_____. Código Civil de 2002. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Brasília: Palácio do Planalto – Presidência da República, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 28 set. 2016.

_____. Código de Mineração. Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967, com alterações posteriores. Brasília: Palácio do Planalto – Presidência da República, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0227.htm>. Acesso em: 28 set. 2016.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1934. Brasília: Palácio do Planalto – Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 28 set. 2016.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937. Brasília: Palácio do Planalto – Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 28 set. 2016.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. Brasília: Palácio do Planalto – Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 28 set. 2016.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Brasília: Palácio do Planalto – Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 28 set. 2016.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. Brasília: Palácio do Planalto – Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 28 set. 2016.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com alterações posteriores. Brasília: Palácio do Planalto – Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituico compilado.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

_____. Decreto nº 7.798, de 12 de setembro de 2012. Brasília: Palácio do Planalto – Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7798.htm>. Acesso em: 28 set. 2016.

_____. Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016. Brasília: Palácio do Planalto – Presidência da República, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8777.htm>. Acesso em: 28 set. 2016.

_____. Decreto nº 62.934, de 2 de julho de 1968. Brasília: Palácio do Planalto – Presidência da República, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D62934.htm>. Acesso em: 28 set. 2016.

_____. Decreto nº 97.632, de 10 de abril de 1989. 1989a. Brasília: Palácio do Planalto – Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D97632.htm>. Acesso em: 03 out. 2016.

_____. Lei de Registros Públicos. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Brasília: Palácio do Planalto – Presidência da República, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm>. Acesso em: 28 set. 2016.

_____. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Brasília: Palácio do Planalto – Presidência da República, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm>. Acesso em: 28 set. 2016.

_____. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Brasília: Palácio do Planalto – Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 28 set. 2016.

_____. Lei nº 7.805, de 18 de julho de 1989. 1989b. Brasília: Palácio do Planalto – Presidência da República, 2016. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7805.htm>. Acesso em: 12 fev. 2017.

_____. Lei nº 8.876, de 2 de maio de 1994. Brasília: Palácio do Planalto – Presidência da República, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8876.htm>. Acesso em: 28 set. 2016.

_____. Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015. 2015a. Brasília: Palácio do Planalto – Presidência da República, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13097.htm>. Acesso em: 28 set. 2016.

_____. Portaria nº 42, de 3 de fevereiro de 2015, do Ministério de Minas e Energia. Brasília: Ministério de Minas e Energia. 2015b. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:of87i4aPaY8J:www.mme.gov.br/documents/10584/1942741/Portaria%20BSPE%20n%2042-2015.docx/9466fac3-5558-4ce5-904d-bdb2756bfa32+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 28 set. 2016.

_____. Portaria nº 155, de 12 de maio de 2016, do Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM. Brasília: Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM, 2016b. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:cXIXPwF4Sd4J:www.dnpm.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/portarias-do-diretor-geral-do-dnpm/portarias-do-diretor-geral/portaria-dnpm-no-155-de-2016+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 28 set. 2016.

_____. Portaria DG-DNPM nº 237, de 18 de outubro de 2001. Disponível em: <<http://www.dnpm.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/portarias-do-diretor-geral-do>>

dnpm/portarias-do-diretor-geral/portaria-no-237-em-18-10-2001-do-diretor-geral-do-dnpm>. Acesso em: 04 fev. 2017.

_____. Projeto de Lei nº 5.807/2013. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=581696>>. Acesso em: 28 set. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão TC 011.720/2011-5. 2011. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3072-51/11-P. 2011. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=41434f5244414f2d434f4d504c45544f2d3534323338&bases=ACORDAOCOMPLETO&termoFq=&texto=41434f5244414f2d434f4d504c45544f2d3534323338&sort=DIRELEVANCIA&ordem:DESC&highlight=41434f5244414f2d434f4d504c45544f2d3534323338&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BUSTAMANTE, L. A. C.; CAVALCANTE FILHO, J. T.; BIATO, M. F.; GOMES, C. J. V. **Análise do Projeto de Lei de Marco Regulatório da Mineração no Brasil**. Texto para discussão 137 do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Brasília: Senado Federal, 2013.

CALÓGERAS, J. P. **As minas do Brasil e sua legislação**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1907.

CARVALHO, A. de. **Registro de Imóveis**. Rio de Janeiro: Forense, 1976.

_____. **Registro de Imóveis: Comentários ao Sistema de Registro face da Lei nº 6.015, de 1973, com alterações da Lei nº 6.216, de 1975**. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

CARVALHO FILHO, J. dos S. C. **Manual de Direito Administrativo**. 30. ed. Atlas: São Paulo, 2016.

CENEVIVA, W. **Lei de Registros Públicos Comentada**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

CFJ – Conselho Federal de Justiça. Enunciado 503 da V Jornada de Direito Civil. Centro de Estudos Judiciários/Conselho Federal de Justiça do Superior Tribunal de Justiça. S/d. Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/cjf/CEJ-Coedi/jornadas-cej/enunciados-aprovados-da-i-iii-iv-e-v-jornada-de-direito-civil/jornadas-de-direito-civil-enunciados-aprovados>>. Acesso em: 30 jan. 2017.

CORRADO, R. **La pubblicità nel Diritto Privato: parte generale**. Turim: G. Giappichelli, 1947.

CRI - Central de Registradores de Imóveis. **Convênios. Monitor Registral**. S/d. Disponível em: <<https://www.registradores.org.br/Convenios/frmSubMenuConvenio.aspx?from=MR>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

DINIZ, M. H. **Sistema de registros de imóveis**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

DIP, R. H. M. **Sobre a Função Social do Registrador de Imóveis**. 2008. Artigo disponível em <<https://arisp.files.wordpress.com/2008/06/006-dip-funcao-social-do-registrador.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2016.

_____. **Registros sobre Registros #4**. 2016a. Disponível em: <http://iregistradores.org.br/ricardo-dip-registros-sobre-registros-4/>>. Acesso em 10 fev. 2017.

_____. **Registros sobre Registros #5**. 2016b. Disponível em: <http://iregistradores.org.br/ricardo-dip-registros-sobre-registros-5/>>. Acesso em 10 fev. 2017.

_____. **Registros sobre registros #6**. 2016c. Disponível em: <<http://iregistradores.org.br/ricardo-dip-registros-sobre-registros-6/>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

_____. **Registros sobre registros #28**. 2016d. Disponível em: <<http://iregistradores.org.br/registros-sobre-registros-28/>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

_____. **Registros sobre registros #30**. 2016e. Disponível em: <<http://iregistradores.org.br/registros-sobre-registros-30/>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

DNPM – Departamento Nacional de Produção Mineral. **Plano de Dados Abertos 2016-2017**. 2016. Disponível em: <<http://www.dnpm.gov.br/plano-de-dados-abertos>>. Acesso em: 30 ago. 2016.

EHRENBERG, V. **Seguridad jurídica y seguridad del tráfico**. Fundación Beneficentia et Peritia Iuris/Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y Bienes Muebles de España: Madri, 2003.

FAGÚNDEZ, P. R. Á. **Direito e Holismo**. São Paulo: LTR, 2000.

FANTIN, M. **Agregados Minerais, Meio Ambiente e Urbanização na Perspectiva das Políticas Públicas Canadenses Províncias de Ontário e Québec**. 1. ed. São Paulo: Scortecci, 2015.

FARIAS, C. C. de. **Curso de Direito Civil, Parte Geral, Volume 1**. 14. ed. Salvador: Jus Podivum, 2016a.

_____. **Curso de Direito Civil, Reais, Volume 5**. 14. ed. Salvador: Jus Podivum, 2016b.

FREIRE, W. Regime jurídico dos recursos minerais no direito brasileiro: regime constitucional brasileiro e aproveitamento das riquezas minerais. **Ver. Jur.**, Brasília, v. 9, n. 84, abr./maio, 2007.

_____. **Direito Ambiental aplicado à mineração**. Belo Horizonte: Mineira Livros Jurídicos, 2005.

_____. **Mineração, energia e ambiente**. Belo Horizonte: Jurídica, 2010.

FEIGELSON, B. **Curso de Direito Minerário**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

GALLO, Z. **Ethos a Grande Morada Humana**. 1. ed. Itu: Ottoni Editora, 2007.

_____. **Explicando o bom caminho do desenvolvimento sustentável**. 2016. Disponível em: <<http://zildo-gallo.blogspot.com.br/2016/01/zildo-gallo-modelo-dasustentabilidade.html>>. Acesso em: 04 out. 2016.

GARCÍA-HINOJAL LÓPEZ, V. J. Publicidade Registral das Limitações Ambientais que afetem Imóveis concretos e determinados. **Revista de Direito Imobiliário**, 57, p.148-154. 2004. São Paulo.

GINER, A. O registro de imóveis e a informação ambiental. **Revista de Direito Imobiliário**, 57, p.171-182. 2004.

HERRMANN, H. A Mineração Sob A Óptica Legal. In: LINS, F. A. F. et al. **Brasil 500 anos: a construção do Brasil e da América Latina pela mineração: histórico, atualidades e perspectivas**. Rio de Janeiro: Cetem/MCT, 2000.

_____. **Mineração e meio ambiente: metamorfoses jurídico-institucionais**. Tese (doutorado). Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 1995.

_____. Marco Regulatório da Mineração Brasileira. In: **Cadernos de Altos Estudos. Setor Miner. Direito Ambiental Brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

_____. **Política do aproveitamento de areia no estado de São Paulo: dos conflitos existentes às compatibilizações possíveis**. Dissertação (mestrado). Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 1990.

JACOMINO, S. **A bela palavra cartório**. 2015. Disponível em: <<https://cartorios.org/2015/04/24/a-bela-palavra-cartorio/>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

_____. **Registro Torrens no Brasil**. 2010. Disponível em: <<http://www.notarios.net.br/artigo.php?idartigo=196>>. Acesso em: 04 mar 2017.

_____. Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis. **Boletim do IRIB em Revista**, v. 354, p. 72-80, 2016.

_____. Seminário Georreferenciamento. Cadastro e Registro Público e Imóveis: uma mudança de paradigmas. **Boletim Eletrônico do IRIB**, 2004. Disponível em: <<http://www.irib.org.br/boletins/detalhes/2002>>. Acesso em: 04 mar 2017.

KONNO, A. Y. **Registro de Imóveis Teoria e Prática**. 2. ed. São Paulo: Memória Jurídica Editora, 2010.

KUMPEL, V. F. **Apostilado de Direito Civil – Parte Geral**. 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2015.

LAGO, I. J. Apontamentos Sobre a Metodologia da História do Direito Privado. **REJU - Revista Jurídica da Oapec Ensino Superior**, v. 1, 2015.

_____. **O Tratamento Jurídico da Venda de imóvel Com Divergência de Área na Evolução do Direito Brasileiro: Venda Ad Corpus e Ad Mensuram.** Tese (doutorado) São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2014.

_____. **História da Publicidade Imobiliária no Brasil.** Dissertação (mestrado). São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2008.

LOUREIRO, F. E. in **Lei de Registros Públicos Comentada.** ALVIN NETO, J. M. de A. et al. (coords.). Rio de Janeiro: Gen/Forense, 2014.

MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro.** 23. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2015.

MALERBA, J. **Novo Marco Legal da Mineração no Brasil: Para quê? Para quem?** 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Fase, 2012.

MELO, M. A. S. **Meio Ambiente e Registro de Imóveis.** 2016a. Disponível em: <<https://marcelommmelo.wordpress.com/obra-meio-ambiente-e-registro-imoveis/>>. Acesso em: 19 set. 2016.

_____. **Teoria Geral do Registro de Imóveis.** 1. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2016b.

MÉNDEZ GONZÁLEZ, F. P. A função econômica da publicidade registral. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v.26, n.55, p.133-159, jul./dez. 2003.

_____. A função econômica dos sistemas registrais. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v.25, n.53, p.13-34, jul/dez. 2002.

_____. La función económica de los sistemas registrales (RCDI). In: GÓMEZ GALLIGO, J. **Antologia**, Madrid, 2009, v.1, p.763-784.

_____. O registro da propriedade imobiliária como meio de prevenção ambiental. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v.27, n.57, p.155-160, jul./dez. 2004.

MILARÉ, E. Tutela Processual do Ambiente: Papel da Ação Civil Pública como Instrumento Preventivo/Reparatório da Danosidade Ambiental. In: PHILIPPI JR., A. et al. **Direito Ambiental e Sustentabilidade.** São Paulo: Manole, 2016.

MONTEIRO FILHO, R. W. de B. in **Lei de Registros Públicos Comentada.** ALVIN NETO et al. (coords.). Rio de Janeiro: Gen/Forense, 2014.

NALINI, J. R. **Registro de Imóveis e Meio Ambiente.** São Paulo: Saraiva, 2010.

NUNES, P. H. F. **Meio Ambiente & Mineração.** Curitiba: Juruá Editora, 2011.

OLIVEIRA, M. S. **Publicidade Registral Imobiliária.** Série Direito Registral e Notarial. JACOMINO, S. (coord.). São Paulo: Saraiva, 2010.

PADILHA, N. S. **O saber ambiental na sua interdisciplinaridade: contribuição para os desafios do direito ambiental**. 2010. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/4160.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2015.

PARRA, G.; HERRMANN, H. Marco Regulatório da Mineração: Mitos e Verdades. **Revista Brasil Mineral**, edição 356. Rio de Janeiro: 2015.

PAU PEDRÓN, A. **La publicidad registral**. Fundación Beneficentia et Peritia Iuris/Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España: Madri, 2001.

PEREIRA, M. C. B. **Direito do Proprietário do Imóvel Versus Direito do Terceiro de Boa-fé: princípios e critérios que devem orientar a correta aplicação do artigo 1.247, parágrafo único, do Código Civil**. Tese (doutorado). 2014. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2014.

PETROCELLI, M. **Cartório: uma questão de terminologia**. 2014 Disponível em: <<http://blog.notariado.org.br/notarial/cartorio-uma-questao-de-terminologia>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

POVEDA, E. P. R. **A eficácia legal na desativação de empreendimentos minerários**. São Paulo: Signus Editora, 2007.

_____. Direito Minerário. In: PHILIPPI JR., A. et al. **Direito Ambiental e Sustentabilidade**. São Paulo: Manole, 2016.

PUGLIATTI, S. **La transcrizione**, v.1, t.1. Milão: Dott. A. Giuffrè Editore, 1957.

RAMOS, J. D. **La protección registral del medio ambiente**. Madri: Fundación Registral, 2007.

RIBEIRO DE SOUZA, E. P. **O princípio da segurança jurídica e o sistema registral imobiliário**. 2013. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/IribImprensa/o-principio-da-segurana-jurdica-e-o-sistema-registral-imobilirio>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

RICHTER, L. E. **A trajetória do título no registro de Imóveis: considerações gerais**. 2016. Disponível em: <<http://www.irib.org.br/obras/a-trajetoria-do-titulo-no-registro-de-imoveis-consideracoes-gerais>>. Acesso em: 14 set. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Ação Popular nº 2009.71.00.009197-9/RS, da 5ª Vara Federal de Porto Alegre, do Tribunal Regional Federal da 4ª Região – Rio Grande do Sul, Juíza Federal Vânia Hack de Almeida. 2009.

RODRIGUES, D.; MATHEUS, R. Open Data: uma análise do grau de publicidade dos dados dos órgãos executivos federal e estaduais da área do trânsito. Painel 35/003 do IX CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 08-10 jun. 2016. Disponível em: <<http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-35-03.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2016.

SANTOS, R. V. dos. **Despesas nas transações imobiliárias no Brasil e no mundo**. 2016. Disponível em: <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/artigos/despesas-nas-transacoes-imobiliarias-no-brasil-e-no-mundo/16128>>. Acesso em: 04 jan. 2016.

SÃO PAULO. Corregedoria Geral da Justiça, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Processo 167/2005. Julgamento em 02/05/2005, Corregedor Gilberto Passos de Freitas. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/cco/obterArquivo.do?cdParecer=2648>>. Acesso em: 16 set. 2016.

_____. Corregedoria Geral da Justiça, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Processo 261/1982. Relator: Narciso Orlandi Neto.

_____. Corregedoria Geral da Justiça, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Processo 000204/96. Julgamento em 18/08/1996, Corregedor Asdrubal Nascimbeni. Disponível em: <<http://www.kollemata.com.br/kollemata/integra.php?id=4891>>. Acesso em: 20 set. 2016.

_____. Corregedoria Geral da Justiça, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Recurso Administrativo nº 2015/00167910. Julgamento em 24/02/2016, Corregedor Manoel de Queiroz Perira Calças. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/cco/obterArquivo.do?cdParecer=7337>>. Acesso em: 16 set. 2016.

_____. Corregedoria Geral da Justiça, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Processo 77655/2012. Julgado em 26/07/2012, com parecer do Dr. Luciano Gonçalves Paes Leme, aprovado pelo Corregedor José Renato Nalini. Disponível em: <<https://www.extrajudicial.tjsp.jus.br/pexPtl/visualizarDetalhesPublicacao.do?cdTipopublicacao=5&nuSeqpublicacao=3785>> e em <<http://www.kollemata.com.br/kollemata/integra.php?id=25367>>. Acesso em: 20 set. 2016.

_____. Conselho Superior da Magistratura de São Paulo. Apelação Cível 1.956-0, de 13 de julho de 1983.

_____. Normas de Serviços dos Cartórios Extrajudiciais da Corregedoria Geral da Justiça, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Provimento 58/1989, com alterações posteriores. Tribunal de Justiça de São Paulo, 2016. Disponível em <<http://www.tjsp.jus.br/Download/Corregedoria/NormasExtrajudiciais/NSCGJTomoII.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2016.

_____. Primeira Vara de Registros Públicos de São Paulo - Capital. Processo 0034382-64.2010.8.26-0100. Julgamento em 30/11/2010, Relator Gustavo Henrique Bretas Marzagão. Disponível em: <<http://www.kollemata.com.br/kollemata/integra.php?id=21656>>. Acesso em: 20 set. 2016.

SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. **Direito Constitucional Ambiental: Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SERIGNOLLI, P. P. G.; QUEDA, O.; HERRMANN, H.; FANTIN, M.; GORNI, G. R. Considerações sobre a Responsabilidade Civil na Lei do Superfund. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, v. 64, p. 5-31, 2016.

SERPA LOPES, M. M. de. **Tratado dos registros públicos**, v. 2. 6. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1996.

SERRA, S. H. **A Formação, os Condicionamentos e a Extinção dos Direitos Minerários**. Dissertação (mestrado) Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2000.

_____; ESTEVES, C. C. **Mineração**. São Paulo: Saraiva, 2012.

SERRA, M. G.; SERRA, M. H. **Registro de Imóveis I Parte Geral**. São Paulo: Saraiva, 2013.

SILVESTRE, M. **Mineração em área de preservação permanente**. São Paulo: Signus Editora, 2007.

SINAGÊNCIAS – Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação. **Reflexões do Corpo Técnico do DNPM – Barragens**. 2015. Disponível em: <<http://www.sinagencias.org.br/pub/artigos-e-estudos/4722/reflexoes-do-corpo-tecnico-do-dnpm--barragens>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

SPÍNOLA, A. L. S. Direito de Proteção do Solo e Áreas Contaminadas. In: PHILIPPI JR, A. et al. **Direito Ambiental e Sustentabilidade**. São Paulo: 2016.

TARTUCE, F. **Manual de Direito Civil**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

VENOSA, S. DE S. **Introdução ao Estudo do Direito**. São Paulo: 2015.

WOLKMER, M. de F. S.; PAULITSCH, N. da S. O estado de direito socioambiental e a governança ambiental: ponderações acerca da judicialização das políticas públicas ambientais e da atuação do poder judiciário. **Novos Estudos Jurídicos**, v.18, n.2, 2013, p. 256/268. Disponível em: <<http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/4678/2590>>. Acesso em: 19 set. 2016.

BIBLIOGRAFIA BÁSICA

AFONSO D. S., J. **Direito Ambiental Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

ALMEIDA, C. F. **Publicidade e teoria dos registros**. Coimbra: Almedina, 1966.

ALVAREZ, C. J. A. **Direito imobiliário registral**. Madrid: Civitas, 1986.

ALVIM, A. **Comentários ao Código Civil Brasileiro**. Vol. XI, Tomo I. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

ANTONCICH, R.; CLASEN, J.; MUNARRIZ SANS, J. M. **Ensino social da Igreja**. Petrópolis: Vozes, 1986.

ARRUÑADA, B. Organização do registro da propriedade em países em desenvolvimento. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v.27, n.56, p.139-159, jan./jun. 2004.

BALBINO, F. N. **Registro de Imóveis**. 9. ed. São Paulo. Saraiva, 1999.

BARBOSA, A. R. Breve panorama da legislação mineraria. In: **Revista de Direito Administrativo**, v. 197, jul/set., pp. 65-73, Rio de Janeiro: Editora Renovar, 1994.

BASTOS, C. R.; MARTINS, I. G. **Comentários à Constituição do Brasil; promulgada em 5 de outubro de 1988**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. v. 7.

BEDRAN, E. **A Mineração à luz do direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Ed. Alba, 1957.

BRANDELLI, L. **Teoria Geral do Direito Notarial**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. Constituição da Republica Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 11 set. 2015.

CAPEROCHIPI, J. A. A. **Direito imobiliário registral**. Madrid: Civitas, 1986.

CARVALHO, A. de. **Registro de imóveis**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1976.

CARVALHO, F. L. A. **Lições de direitos reais**. 6. ed. Lisboa: Quide Juris, 2009.

CENEVIVA, W. **Lei dos Notários e dos Registradores Comentada (Lei n. 8.935/94)**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CHACON, S. S.; OLIVEIRA, F. C. **Diversidade e identidade**. Rio de Janeiro: Editora Garamond Ltda, 2012.

CRETELLA JÚNIOR, J. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**, v. 1. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989.

CRIADO, F. A. P.; MELO, M. A. S.; JACOMINO, S. **Registro de Imóveis e Meio Ambiente**. São Paulo: Saraiva, 2010.

ERPEN, D. A.; PAIVA, J. P. L. A autonomia registral e o princípio da concentração. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 49, jul-dez. 2000. Disponível em: <www.irib.org.br> Acesso em: 24 ago. 2015.

FIGUEIREDO, G. J. P. de. **A Propriedade no Direito Ambiental**. 4. ed. Rio de Janeiro: Esplanada, 2011.

FRANCISCO, P. **Carta Encíclica do Sumo Pontífice Francisco. Laudato Si' Louvado sejas, sobre o cuidado da casa comum**. São Paulo: Paulus. 2015.

FREIRE, W. **Código de Mineração Anotado**. Belo Horizonte: Editora Mandamentos, 2010.

_____. Direito Minerário: Fundamentos. In: **Revista do Instituto dos Advogados de Minas Gerais – IAMG**. Belo Horizonte: 2014.

GRAU, E. R. **Direito urbano**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

HERRMANN, H. A mineração sob a óptica legal. In: LINS, F. A. F.; LOUREIRO, F. E. V. L.; ALBUQUERQUE, G. A. S. C. de. **Brasil 500 anos – A construção do Brasil e da América Latina pela mineração: histórico, atualidades e perspectivas**. Rio de Janeiro: CETEM/MCT, 2000, p. 21-34.

_____; POVEDA, E. P. R.; SILVA, M. V. L. da. **Código de mineração de “a” a “z”**. 2. ed. Campinas: Millennium, 2011.

JACOMINO, S. **A bela palavra cartório**. 2015. Disponível em: <<https://cartorios.org/2015/04/24/a-bela-palavra-cartorio/>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

_____. **Boletim Eletrônico do IRIB n. 509**, de 29 jun. 2002. Disponível em: <www.irib.org.br>. Acesso em 20 ago 2015.

JUSTO, S. **Direitos Reais**. Coimbra: Editora Coimbra, 2007.

MACHADO, I. F. **Recursos minerais, políticas e sociedade**. São Paulo: Edgard Blücher, 1989.

MACHADO, P. A. L. **Direito à informação ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2006.

MAIA, L. C. O novo código florestal e a averbação da reserva legal no registro de imóvel. **Revista de Direito Ambiental**, vol. 70. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MARÉS, C. F. **A função social da terra**. Porto Alegre: Fabris, 2003.

MAXIMILIANO, C. **Hermenêutica e aplicação do direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

- MILARÉ, E. **Direito do ambiente**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- MORAES, A. C. de. Natureza jurídica do consentimento para pesquisa e lavra mineral. In: **Revista de Direito Minerário**, Belo Horizonte, v. 2, n. 1, jul. 2000.
- MUKAI, T. **Direito Ambiental**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- NALINI, J. R. **Ética Ambiental**. 3. ed. Campinas: Millennium, 2010.
- NOGUEIRA, R. **Condição jurídica das riquezas minerais do sub-solo (Tentativa de compreensão e síntese)**. Bahia: Livraria Progresso Editora, 1960.
- NORONHA, F. **Direito das Obrigações**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- NUNES, R. **Manual da Monografia Jurídica**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- PAIVA, A. A. A evolução do direito das minas e a Constituição de 1967. In: **Revista de Direito Administrativo**, v. 90, out/dez, 1967.
- _____. Aspectos do Código de Mineração e do seu regulamento. In: **Revista de Direito Administrativo**, v. 110, out/dez, 1972.
- _____. **Apostila de Princípios Gerais de Direito Minerário**. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas - FGV, 1971.
- PAPP, L. **Comentários ao novo Código Florestal Brasileiro (Lei 12.651/12)**. Campinas: Millennium, 2012.
- PEREIRA, C. M. S. **Instituições de Direito Civil**. 1. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Companhia Editora Forense, 1970.
- PINTO, U. R. **Consolidação da Legislação Mineral e Ambiental**. Brasília: LGE Editora, 2008.
- _____. **Comentários sobre a Jurisprudência do Setor Mineral**. Brasília: LGE Editora, 2009.
- PORTO, J. C. **Estudo sobre o sistema sesmarial**. Recife: Imprensa Universitária, 1965.
- REMÉDIO, J. J. A. **Direito ambiental minerário**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.
- ROCHA, L. L. **Comentários ao Código de Mineração do Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 1983.
- SANTOS, L. H. A. dos. O Direito Minerário e o instituto do manifesto de mina. **Jus Navigandi**, ano 13, n. 1964. Teresina, 16 novembro de 2008. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11965>>. Acesso em: 04 out. 2016.

SÃO PAULO (Estado). Projeto de Lei nº 675, de 2015. Disponível em: <http://www.cnbsp.org.br/___Documentos/Uploads/Projeto%20cartorios.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2017.

SERRA, M. G.; SERRA, M. H. **Registro de Imóveis I – parte geral**. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. **Registro de Imóveis II – atos ordinários**. São Paulo: Saraiva, 2013.

SERRA, S. H. **Direitos Minerários: formação, condicionamentos e extinção**. São Paulo: Signus Editora, 2000.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do Trabalho Científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2014.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. **Direito ambiental constitucional**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

ANEXO 1 - Plano de Dados Abertos do DNPM



MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL
Diretoria Geral
Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação e Geoprocessamento



Departamento Nacional de Produção Mineral

PLANO DE DADOS ABERTOS

2016-2017

Departamento Nacional de Produção Mineral

JULHO/2016



MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL
Diretoria Geral
Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação e Geoprocessamento



Informações de Controle do Documento

Histórico de Atualização de Versões

<i>Versão #</i>	<i>Data</i>	<i>Autor</i>	<i>Descrição da Alteração</i>
0.1	08/07/2016	Fábio Borges	Versão Inicial



MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL
Diretoria Geral
Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação e Geoprocessamento



Sumário

Apresentação	4
1. Introdução.....	5
2. Cenário Institucional.....	7
3. Estratégias Para Abertura.....	8
4. Dados selecionados para abertura.....	11
5. Plano de Ação	13
6. Glossário.....	16



MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL
Diretoria Geral
Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação e Geoprocessamento



Apresentação

Este documento tem o objetivo de definir as diretrizes a serem adotadas para a sistematização da abertura de dados no âmbito do DNPM, de forma institucionalizada e sistematizada.

Para tal, a elaboração deste documento considerou o disposto no art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei 200/1967, c/c o art. 8º, § 3º, incisos II, III e VI, da Lei 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação (LAI), orientações do Manual para a Elaboração de Plano de Dados Abertos do MPOG, Instrução Normativa SLTI nº 4, de 13 de abril de 2012 (que institui a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos), Decreto Presidencial nº 6.666, de 27 de novembro de 2008 (que institui a Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais), Estratégia de Governança Digital (EGD) por meio do Decreto nº 8.638 que institui a Política de Governança Digital e compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito do 2º Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto, entre outros normativos que abordam o tema de transparência da informação.

A equipe responsável pela elaboração desse documento é composta pelos profissionais da Coordenação Geral de Tecnologia da Informação e Geoprocessamento e Ouvidoria, com o suporte das demais diretorias da autarquia.

O capítulo 3 apresenta as Estratégias que serão adotadas para a abertura dos dados, detalhando os objetivos a serem alcançados, critérios de seleção adotados para definição dos dados, como será realizado o monitoramento e controle do processo de abertura e as formas de comunicação que serão utilizadas no processo de divulgação.

O capítulo 4 define especificamente os Dados selecionados para a abertura, apresentando as fontes de dados, descrição e local onde as mesmas podem ser acessadas.

O capítulo 5 traz o Plano de Ação elaborado com vistas a operacionalizar o processo de abertura de dados, descrevendo informações relevantes tais como os temas, ações, metas e prazos, e as unidades responsáveis por cada grupo de dados.

O capítulo 6 contém o glossário com as definições dos termos utilizados para a concepção deste documento.



MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL
Diretoria Geral
Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação e Geoprocessamento



1. Introdução

O Departamento Nacional de Produção Mineral por meio deste documento, institui seu Plano de Dados Abertos (PDA) para período 2016-2018, o qual estabelecerá ações para a implementação e promoção de abertura de dados sob sua responsabilidade e considera, em toda a sua estrutura, os princípios e diretrizes dos normativos abaixo e os deles decorrentes:

- O disposto no art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que determina ao Poder Público a adoção de instrumentos de transparência na gestão fiscal em meios eletrônicos de acesso público às informações orçamentárias e prestações de contas.
- O Decreto Presidencial nº 6.666, de 27 de novembro de 2008, que instituiu a criação da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais – INDE e determina que o compartilhamento e disseminação dos dados geoespaciais e seus metadados é obrigatório para todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, salvos os protegidos por sigilo.
- O Decreto s/nº de 15 de setembro de 2011, que institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto, o qual estabelece o compromisso do governo de implantar a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA);
- A Instrução Normativa nº 4 de 13 de abril de 2012, que cria a INDA e estabelece conceitos referentes a: dado, informação, dado público, formato aberto, licença aberta, dados abertos e metadado;
- O Plano de Ação da INDA, que institui a necessidade de os órgãos de instituírem seus respectivos Planos de Abertura de Dados com vistas a uma Política Nacional de Dados Abertos e institui os elementos mínimos do documento, bem como orienta que a abertura de dados deve observar a relevância para o cidadão;
- A Parceria para Governo Aberto (Open Government Partnership – OGP), celebrada em setembro de 2011 entre o Brasil e sete outros países (mencionada acima), que pactuou novos compromissos a partir de 2013 (2º Plano de Ação), dentre eles: (citar, caso existam, os compromissos do órgão);
- A criação e entrada em vigor da Lei nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011, a chamada Lei de Acesso a Informação – LAI;
- Os parâmetros estabelecidos na e-PING - arquitetura de interoperabilidade do governo eletrônico, e os vocabulários e ontologias de Governo Eletrônico e-VoG e e-MAG - Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico (instituído pela Portaria nº 03, de 07 de Maio de 2007);
- Os parâmetros atuais ou que venham a ser estabelecidos no âmbito de Planejamento Estratégico Institucional, bem como os relacionados às áreas de tecnologia da informação PDTI, sob orientação da Estratégia Geral de Tecnologia da Informação – EGTI.
- O Decreto Presidencial nº 8.777, de 11 de maio de 2016, que instituiu a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal.



MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL
Diretoria Geral
Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação e Geoprocessamento



O presente documento pretende ser um marco geral de implantação e não um detalhamento da internalização de práticas e ações. O PDA, portanto, é um instrumento de planejamento e coordenação das ações de disponibilização de dados no DNPM válidas para o biênio 2016-2017.



MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL
Diretoria Geral
Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação e Geoprocessamento



2. Cenário Institucional

2.1. Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação

Criado pela Portaria nº 396, de 23 de Setembro de 2014, o Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação e Geoprocessamento é a instância responsável pelo desenvolvimento de políticas, diretrizes e planos de ação relativos à Tecnologia da Informação e Geoprocessamento no DNPM e acompanha a execução do PDTI, inclusive nas ações relacionadas à abertura de dados do PDA.

2.2. Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Geoprocessamento (2016-2018)

No âmbito do PDTI DNPM, destacam-se as seguintes relações:

- Difundir informações em tempo real.
- Adotar soluções de software público e livre.
- Estudar adoção de software livre de maneira abrangente.



MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL
Diretoria Geral
Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação e Geoprocessamento



3. Estratégias Para Abertura

3.1. Objetivo Geral

Promover a abertura de dados no âmbito do DNPM, zelando pelos princípios da publicidade, transparência e eficiência, visando o aumento da disseminação de dados e informações para a sociedade, bem como a melhoria da qualidade dos dados disponibilizados, de forma a dar maior suporte à tomada de decisão pelos gestores públicos e ao controle social.

3.2. Objetivos Específicos

No âmbito do DNPM:

- Identificar prioridades e disponibilizar dados em formatos abertos, e, sempre que possível, georreferenciados;
- Melhorar a qualidade dos dados disponibilizados;
- Estimular a interoperabilidade de dados e sistemas governamentais pela publicação de dados em formato processável por máquina, conforme padrões estabelecidos.
- Melhorar a gestão da informação e de dados;
- Incrementar os processos de transparência e de acesso a informações públicas.
- Estimular a visualização da informação das ações de governo no território.

3.3. Definição dos dados a serem abertos

A abertura de dados deve, sobretudo, garantir os princípios da publicidade e da transparência da administração pública. Para se estabelecer as metas de abertura de dados e etapas de priorização, foram considerados os seguintes critérios:

1. O grau de relevância para o cidadão, observando-se as demandas encaminhada via e-SIC, bem como os setores e serviços mais procurados nos sítios eletrônicos do DNPM;
2. Os normativos legais e os compromissos formalmente assumidos pelo DNPM;
3. O alinhamento perante o Planejamento Estratégico Institucional (PEI) bem como o Plano Diretor de Tecnologia da Informação, Comunicações de Geoprocessamento;
4. O conjunto de informações e sistemas sob a gestão do DNPM;
5. O nível de maturidade da organização das informações e dados existentes.



MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL
Diretoria Geral
Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação e Geoprocessamento



3.4. Processo de abertura de dados

De forma a padronizar e ser o mais assertivo possível, o processo de abertura dos dados obedecerá a seguinte sequência de ações, porém não se limitando a esta:

1. A Levantamento do conjunto de dados candidato à abertura;
2. Priorização e seleção dos dados que serão abertos;
3. Definição de responsáveis pelo preparo e atualização dos dados e detalhamento de plano de ação com metas e prazos;
4. Consolidação da matriz de responsabilidades e definição da governança e do fluxo de aprovação do PDA e revisões;
5. Utilização de metodologia de abertura de dados a ser seguida pelas áreas responsáveis (padrões INDA e INDE).
6. Capacitação dos responsáveis nas áreas de negócio dos dados selecionados para abertura sobre:
 - a. Processo de publicação de dados abertos;
 - b. Processo de catalogação dos metadados no dados.gov.br;
 - c. Processo de catalogação dos metadados na INDE, caso georeferenciados.

Além de estar alinhado aos princípios e diretrizes mencionados anteriormente neste PDA, o processo de abertura dos conjuntos de dados deverá ainda:

1. Publicar os dados considerados relevantes para a sociedade o mais rápido possível, no formato disponível e informando as eventuais limitações de qualidade dos dados.
2. Publicar dados e seus metadados conforme padrões definidos pela e-PING, pela Infraestrutura Nacional de Dados Abertos – INDA e pela Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais – INDE e Governo Eletrônico.
3. Catalogar os dados abertos do DNPM no Portal Brasileiro de Dados Abertos, ponto central de acesso aos dados do governo federal;
4. Manter os dados publicados atualizados e sincronizados com a origem, com a menor periodicidade e maior granularidade viáveis;
5. Atualizar os dados preferencialmente por meio de sincronização automática, estabelecendo-se um processo contínuo;
6. Utilizar, como forma de disseminação, os ambientes do Portal Brasileiro de Dados Abertos do Governo Federal e, quando houver, utilizar também a página institucional de dados abertos do DNPM (www.dnpm.gov.br/aberto), mantendo URL fixa.



MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL
Diretoria Geral
Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação e Geoprocessamento



Departamento Nacional de Produção Mineral

3.5. Comunicação

A divulgação do Plano de Dados Abertos do DNPM, bem como sua governança e revisões serão realizadas por meio do Portal DNPM Internet e Intranet, buscando atingir tanto o público interno quanto a sociedade, aprimorando a disseminação da cultura da transparência no DNPM.

3.6. Monitoramento e Controle

O acompanhamento da execução do PDA será realizado pelo Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação e Geoprocessamento, com o apoio do Gestor do SIC DNPM, sendo este encarregado pela gestão junto às áreas setoriais para viabilizar o processo de abertura de dados previsto no PDA.



MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL
Diretoria Geral
Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação e Geoprocessamento



Departamento Nacional de Produção Mineral

4. Dados selecionados para abertura

Considerando o exposto anteriormente neste documento, foram estabelecidos como prioridades no âmbito deste PDA os seguintes conjuntos de dados:

- Sistema Cadastro Mineiro;
- Sistema Arrecadação;
- Sistema SICOP;
- Sistema Anuário Mineral Brasileiro.

Desta forma, descrevemos abaixo as fontes de informação que, em função de sua organização e classificação, podem ser divulgadas de forma mais rápida e assertiva:

Fonte de Dados	Descrição	Localização/Publicação
Sistema Cadastro Mineiro	<p>Informações sobre processos minerários, abrangendo dados sobre regimes, fases, substâncias, prazos, titulares, áreas concedidas, tais como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Requerimentos de pesquisa por UF • Requerimentos de licenciamentos por UF • Requerimentos de Registro de extração por UF • Requerimentos de PLG por UF • Alvarás de pesquisa por UF • Relatórios de Pesquisa aprovados por UF • Requerimentos de lavra por UF • Portarias de Lavra por UF • Cessões de Direitos por UF • Licenciamentos por UF • Registros de extração por UF • PLGs por UF • Guias de Utilização Autorizadas por UF 	http://www.dnpm.gov.br
Sistema Arrecadação	<p>Dados sobre CFEM, Taxa Anual por Hectare (TAH), Multas e Emolumentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • CFEM por substância • CFEM por UF • CFEM por município • CFEM por empresa • TAH por UF • TAH por substância 	http://www.dnpm.gov.br



MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA
 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL
 Diretoria Geral
 Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação e Geoprocessamento



Departamento Nacional de Produção Mineral

Sistema SICOP	Dados sobre tramitação dos processos administrativos e minerários	
Sistema Anuário Mineral Brasileiro	<p>Dados estatísticos sobre o setor mineral brasileiro, como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sumário Mineral – Substância – produção – reservas • Valor da produção por uf - % em relação ao BR • Valor da produção por município - % em relação ao estado/ em relação ao BR • Investimento por substância / por UF – em relação ao Brasil • Investimento por UF / em relação ao Brasil • Reservas por município por substância • Exportação por substância • Importação por substância • Mão de obra empregada por substância • Mão de obra do setor mineral por UF 	



MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL
Diretoria Geral
Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação e Geoprocessamento



Departamento Nacional de Produção Mineral

5. Plano de Ação

TEMA	ATIVIDADES	PRODUTOS	META PRAZO	PERIODICIDADE ATUALIZAÇÃO	DE	UN. RESPONSÁVEL
Sistema Cadastro Mineiro	Mapear os dados a serem abertos, sua origem e formato original	Relação de fontes de dados, estruturados ou não.	10/2016	N/A		DGTM/CGTIG
	Definir o escopo de dados a serem abertos	Relação de dados priorizados para abertura	10/2016	N/A		
	Criar ou modificar as rotinas de extração de dados	Documentação sobre as rotinas de extração.	11/2016	N/A		
	Disponibilizar os dados em formato de dados abertos	Arquivos de dados publicados conforme plano	12/2016	Semanal		
Sistema Arrecadação	Mapear os dados a serem abertos, sua origem e formato original	Relação de fontes de dados, estruturados ou não.	08/2016	N/A		DIPAR/CGTIG



MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL
Diretoria Geral
Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação e Geoprocessamento



Departamento Nacional de Produção Mineral

Sistema SICOP	Definir o escopo de dados a serem abertos	Relação de dados priorizados para abertura	08/2016	N/A
	Criar ou modificar as rotinas de extração de dados	Documentação sobre as rotinas de extração.	10/2016	N/A
	Disponibilizar os dados em formato de dados abertos	Arquivos de dados publicados conforme plano	12/2016	Semanal
	Mapear os dados a serem abertos, sua origem e formato original	Relação de fontes de dados, estruturados ou não.	08/2016	N/A
	Definir o escopo de dados a serem abertos	Relação de dados priorizados para abertura	08/2016	N/A
	Criar ou modificar as rotinas de extração de dados	Documentação sobre as rotinas de extração.	10/2016	N/A
Disponibilizar os dados em formato de dados abertos	Arquivos de dados publicados conforme plano	12/2016	Semanal	
				DGADM/CGTIG



MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL
Diretoria Geral
Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação e Geoprocessamento



Departamento Nacional de Produção Mineral

Sistema Anuário Mineral Brasileiro	Mapear os dados a serem abertos, sua origem e formato original	Relação de fontes de dados, estruturados ou não.	10/2016	N/A	DIPLAM/CGTIG
	Definir o escopo de dados a serem abertos	Relação de dados priorizados para abertura	10/2016	N/A	
	Criar ou modificar as rotinas de extração de dados	Documentação sobre as rotinas de extração.	03/2017	N/A	
	Disponibilizar os dados em formato de dados abertos	Arquivos de dados publicados conforme plano	04/2017	Trimestral	

Os prazos definidos no quadro acima estão sujeitos à alterações em virtude de eventuais mudanças que impactem o desenvolvimento das atividades (orçamento, pessoal, etc.)



MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL
Diretoria Geral
Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação e Geoprocessamento



6. Glossário (Fonte INDA)

Dado: sequência de símbolos ou valores, representados em algum meio, produzidos como resultado de um processo natural ou artificial. Entende-se que dados são observações ou o resultado de uma medida (por investigação, cálculo ou pesquisa) de aspectos característicos da natureza, estado ou condição de algo de interesse, que são descritos através de representações formais e, ao serem apresentados de forma direta ou indireta à consciência, servem de base ou pressuposto no processo cognitivo (HOUAISS, 2001; SETZER, 2001;).

Dados abertos: dados públicos representados em meio digital, estruturados em formato aberto, processáveis por máquina, referenciados na rede mundial de computadores e disponibilizados sob licença aberta que permita sua livre utilização, consumo ou cruzamento.

Dado público: qualquer dado gerado ou sob a guarda governamental que não tenha o seu acesso restrito por legislação específica.

e-PINC: Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico – define um conjunto mínimo de premissas, políticas e especificações técnicas que regulamentam a utilização da Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) na interoperabilidade de serviços de Governo Eletrônico, estabelecendo as condições de interação com os demais Poderes e esferas de governo e com a sociedade em geral.

e-VoG: Vocabulários e Ontologias do Governo Eletrônico é um conjunto de padrões, ferramentas e metodologias para possibilitar: o intercâmbio de informações com acordo semântico, de forma a viabilizar o pronto cruzamento de dados de diversas fontes; o uso de metodologias de modelagem conceitual como forma de elicitação do conhecimento tácito das áreas de negócio de governo; o uso de ontologias como ferramenta para explicitar conhecimentos de maneira formal e coerente; o alinhamento conceitual das diversas áreas do conhecimento do governo. Um dos produtos do e-VoG é o Repositório de Vocabulários e Ontologias de Governo Eletrônico (<http://vocab.e.gov.br/>), local para acesso a todas as referências ontológicas do Governo Eletrônico Federal.

Formato aberto: formato de arquivo não proprietário, cuja especificação esteja documentada publicamente e seja de livre conhecimento e implementação, livre de patentes ou qualquer outra restrição legal quanto à sua utilização.

Informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato. A informação é gerada a partir de algum tratamento ou processamento dos dados por parte do seu usuário, envolvendo, além de procedimentos formais (tradução, formatação, fusão, exibição, etc.), os processos cognitivos de cada indivíduo (MACHADO, 2002; SETZER, 2001).



MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL
Diretoria Geral
Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação e Geoprocessamento

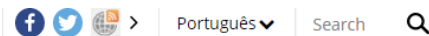


Departamento Nacional de Produção Mineral

Licença aberta: acordo de fornecimento de dados que conceda amplo acesso para que qualquer pessoa os utilize, os reutilize, e os redistribua, estando sujeito a, no máximo, a exigência de creditar a sua autoria e compartilhar pela mesma licença.

Metadado: informação que descreve características de determinado dado, explicando-o em certo contexto de uso.

ANEXO 2 - Relatório Doing Business 2016, elaborado pelo Banco Mundial



DOING BUSINESS | Medindo Regulamentações de Negócios

[DADOS](#)
[CLASSIFICAÇÃO DAS ECONOMIAS](#)
[RELATÓRIOS](#)
[METODOLOGIA](#)
[REFORMAS](#)
[QUEM SOMOS](#)
[IMPRESA](#)

Registro de propriedades

Selecione um tópico

Este tópico examina os procedimentos, o tempo e custos envolvidos em uma transferência de um imóvel, assumindo um caso padronizado de um empresário que quer comprar um armazém devidamente registrado e livre de qualquer disputa. Além disso, o Doing Business mede a qualidade do sistema de administração fundiária em cada economia. O índice de qualidade de administração fundiária tem quatro dimensões: a confiabilidade da infraestrutura, transparência da informação, cobertura geográfica e resolução de disputas fundiárias. A mais recente coleta de dados para o projeto foi concluída em junho de 2016. [Leia a metodologia.](#)

<i>Economia</i>	<i>Registro de propriedades DAF</i>	<i>Registro de propriedades Classificação</i>	<i>Número de procedimentos</i>	<i>Duração (dias)</i>	<i>Custo (% do valor do imóvel)</i>	<i>Índice de qualidade da administração da terra (0-30)</i>
Afganistão	27.50	186	9.0	250.0	5.0	3.0
Albânia	58.77	106	6.0	19.0	9.9	15.5
Argélia	43.83	162	10.0	55.0	7.1	7.0
Angola	40.64	170	7.0	190.0	3.0	7.0
Antígua e Barbuda	47.51	150	7.0	108.0	10.8	19.0
Argentina	56.32	114	7.0	51.5	6.6	13.0
Armênia	87.36	13	3.0	7.0	0.2	21.0
Austrália	74.22	45	5.0	4.5	5.2	20.0
Áustria	79.97	30	3.0	20.5	4.6	23.0
Azerbaijão	82.52	22	3.0	8.5	0.2	15.5
Bahamas	42.74	166	7.0	122.0	4.7	3.0
Barém	81.07	25	2.0	31.0	1.7	17.5
Bangladesh	27.58	185	8.0	244.0	7.0	4.5
Barbados	52.35	130	6.0	105.0	5.6	11.5
China, República Popular da - Pequim	77.17	..	4.0	9.0	3.1	17.5
Bielorrússia	92.19	5	2.0	3.0	0.0	23.5
Bélgica	51.43	131	8.0	56.0	12.7	22.5
Belize	52.84	126	9.0	60.0	4.8	11.5
Benin	39.96	173	4.0	120.0	11.5	5.5
Butão	73.40	51	3.0	77.0	5.0	24.0
Bolívia	49.90	139	7.0	90.0	4.7	7.0
Bósnia e Herzegovina	61.54	99	7.0	24.0	5.2	12.5
Botsuana	67.27	70	4.0	12.0	5.1	10.0
Brasil	52.62	128	13.6	31.4	3.1	13.8
Brunei Darussalam	50.65	134	6.0	298.0	0.6	14.5
Bulgária	70.19	60	8.0	11.0	2.9	19.0
Burkina Faso	50.26	136	4.0	67.0	12.1	11.5

<i>Economia</i>	<i>Registro de propriedades DAF</i>	<i>Registro de propriedades Classificação</i>	<i>Número de procedimentos</i>	<i>Duração (dias)</i>	<i>Custo (% do valor do imóvel)</i>	<i>Índice de qualidade da administração da terra (0-30)</i>
Burundi	62.52	94	5.0	23.0	3.2	4.5
Cabo Verde	66.63	73	6.0	22.0	2.3	10.0
Camboja	54.96	120	7.0	56.0	4.3	7.5
Camarões	37.33	177	5.0	86.0	18.8	7.0
Canadá	75.40	43	6.0	16.5	3.1	21.5
República Centro-Africana	41.87	167	5.0	75.0	11.1	3.0
Chade	44.74	157	6.0	44.0	12.8	8.0
Chile	70.89	58	6.0	28.5	1.2	14.0
China, República Popular da	76.15	42	4.0	19.5	3.4	18.3
Bangladesh - Chittagong	24.44	..	8.0	244.0	8.8	4.5
Colômbia	73.29	53	6.0	16.0	2.0	16.5
Comores	63.47	90	4.0	30.0	4.6	7.0
Congo, República Democrática do	46.60	156	7.0	44.0	11.5	10.0
Congo, República do	40.52	171	6.0	55.0	12.3	3.5
Costa Rica	73.39	52	5.0	19.0	3.4	17.5
Costa do Marfim	57.24	113	6.0	30.0	7.6	10.5
Croácia	69.77	62	5.0	62.0	5.0	22.5
Chipre	63.43	91	7.0	9.0	10.4	23.0
República Checa	79.68	31	4.0	28.0	4.0	25.0
Índia - Delhi	48.48	..	7.0	47.0	8.4	6.5
Dinamarca	89.88	12	3.0	4.0	0.6	24.5
Bangladesh - Daca	28.46	..	8.0	244.0	6.4	4.5
Djibouti	41.34	168	6.0	39.0	12.7	3.0
Dominica	43.39	164	5.0	42.0	13.3	4.5
República Dominicana	65.61	82	6.0	45.0	3.5	14.5
Equador	67.53	69	7.0	38.0	2.1	15.5
Egito	58.30	109	8.0	60.0	0.5	7.0

<i>Economia</i>	<i>Registro de propriedades DAF</i>	<i>Registro de propriedades Classificação</i>	<i>Número de procedimentos</i>	<i>Duração (dias)</i>	<i>Custo (% do valor do imóvel)</i>	<i>Índice de qualidade da administração da terra (0-30)</i>
El Salvador	67.09	71	5.0	31.0	3.8	12.5
Guiné Equatorial	44.45	160	6.0	23.0	12.5	4.0
Eritreia	35.26	178	11.0	78.0	9.1	6.5
Estônia	91.02	6	3.0	17.5	0.5	27.5
Etiópia	51.30	133	7.0	52.0	6.1	6.0
Fiji	71.86	55	4.0	69.0	3.0	19.5
Finlândia	82.94	20	3.0	32.0	4.0	27.0
França	61.09	100	8.0	64.0	7.3	24.5
Gabão	37.80	175	6.0	103.0	10.5	3.5
Gâmbia	53.27	124	5.0	66.0	7.6	8.5
Geórgia	92.85	3	1.0	1.0	0.0	21.5
Alemanha	65.72	79	6.0	52.0	6.7	22.0
Gana	65.99	77	5.0	46.0	1.2	8.0
Grécia	49.67	141	10.0	20.0	4.8	4.5
Grenada	50.15	137	8.0	32.0	7.4	7.0
Guatemala	66.47	74	6.0	24.0	3.7	13.0
Guiné	49.81	140	6.0	44.0	8.5	5.5
Guiné-Bissau	47.81	149	8.0	51.0	5.5	3.0
Guiana, RC	54.31	122	6.0	75.0	4.6	7.5
Haiti	32.10	180	5.0	312.0	7.0	2.5
Honduras	64.26	85	6.0	22.0	5.7	14.0
Hong Kong RAE, China	69.79	61	5.0	27.5	7.7	23.0
Hungria	80.08	28	4.0	17.5	5.0	26.0
Islândia	86.61	15	3.0	3.5	3.6	26.5
Índia	50.00	138	7.0	46.8	7.7	7.0
Indonésia	55.72	118	5.0	27.4	10.8	12.3
Irã, República Islâmica do	64.17	86	7.0	12.0	5.7	15.0
Iraque	56.28	115	5.0	51.0	7.9	10.5
Irlanda	76.28	41	5.0	31.5	2.5	21.0

<i>Economia</i>	<i>Registro de propriedades DAF</i>	<i>Registro de propriedades Classificação</i>	<i>Número de procedimentos</i>	<i>Duração (dias)</i>	<i>Custo (% do valor do imóvel)</i>	<i>Índice de qualidade da administração da terra (0-30)</i>
Israel	52.84	126	6.0	81.0	8.3	14.0
Itália	81.69	24	4.0	16.0	4.4	26.5
Indonésia - Jacarta	56.01	..	5.0	25.0	10.9	12.5
Jamaica	53.70	123	8.0	18.0	9.8	14.0
Japão	73.91	49	6.0	13.0	5.8	24.5
Jordânia	62.18	96	7.0	21.0	9.0	20.5
Nigéria - Kano	36.71	..	9.0	45.0	11.8	4.0
Paquistão - Carachi	32.73	..	8.0	208.0	4.3	5.0
Cazaquistão	83.72	18	3.0	3.5	0.1	16.0
Quênia	54.40	121	9.0	61.0	6.1	16.0
Kiribati	49.13	144	5.0	513.0	0.0	9.0
Coréia, República da	76.34	39	7.0	5.5	5.1	27.5
Kosovo	78.11	33	6.0	27.0	0.3	20.5
Kuwait	68.37	67	8.0	49.0	0.5	17.5
Quirguistão	90.60	8	3.0	3.5	0.2	24.5
Nigéria - Lagos	29.86	..	13.0	77.0	10.1	7.0
Paquistão - Lahore	55.51	..	7.0	56.0	5.2	10.0
Laos, República Democrática Popular do	68.70	65	4.0	53.0	1.0	9.5
Letônia	81.87	23	4.0	16.5	2.0	22.0
Líbano	59.94	103	8.0	34.0	5.9	16.0
Lesoto	58.42	108	4.0	43.0	8.2	10.0
Libéria	33.62	179	10.0	44.0	13.0	5.0
Líbia	0.00	187	No Practice	No Practice	No Practice	0.0
Lituânia	92.93	2	3.0	3.5	0.8	28.5
Estados Unidos da América - Los Angeles	77.02	..	5.0	20.0	0.9	17.0
Luxemburgo	63.84	88	7.0	26.5	10.1	25.5
Macedônia, Antiga República Iugoslava	74.05	48	7.0	30.0	3.2	24.5

<i>Economia</i>	<i>Registro de propriedades DAF</i>	<i>Registro de propriedades Classificação</i>	<i>Número de procedimentos</i>	<i>Duração (dias)</i>	<i>Custo (% do valor do imóvel)</i>	<i>Índice de qualidade da administração da terra (0-30)</i>
da						
Madagascar	44.56	159	6.0	100.0	9.2	8.5
Maláui	62.41	95	6.0	69.0	1.7	10.5
Malásia	76.29	40	8.0	13.0	3.4	27.5
Maldivas, República das	39.97	172	6.0	57.0	15.9	8.5
Mali, República do	50.37	135	5.0	29.0	11.8	8.0
Malta	48.81	147	7.0	15.0	13.5	12.5
Ilhas Marshall	0.00	187	No Practice	No Practice	No Practice	0.0
Mauritânia	59.97	102	4.0	49.0	4.6	5.5
Ilhas Maurício	61.99	98	4.0	14.0	10.6	15.0
México	61.05	101	7.7	42.1	5.2	16.3
México - Cidade do México	59.08	..	8.0	46.0	5.6	16.0
Micronésia, Estados Federados da	0.00	187	No Practice	No Practice	No Practice	0.0
Moldova, República	82.92	21	5.0	5.5	0.9	22.0
Mongólia	74.18	46	5.0	10.5	2.1	14.5
Montenegro	65.82	78	6.0	69.0	3.1	17.5
México - Monterrey	70.68	..	6.0	23.0	3.5	17.5
Marrocos	63.94	87	6.0	22.0	5.9	14.0
Rússia, Federação da - Moscovo	90.55	..	3.0	15.0	0.2	26.0
Moçambique	58.76	107	6.0	40.0	5.4	9.5
Índia - Mumbai	51.73	..	7.0	46.5	6.9	7.5
Mianmar	49.37	143	6.0	85.0	5.1	4.0
Namíbia	38.35	174	8.0	52.0	13.8	8.5
Nepal	67.00	72	3.0	5.0	4.8	5.5
Países Baixos	80.04	29	5.0	2.5	6.1	28.5
Estados Unidos da América - Nova Iorque	76.66	..	4.0	12.0	3.5	18.0

<i>Economia</i>	<i>Registro de propriedades DAF</i>	<i>Registro de propriedades Classificação</i>	<i>Número de procedimentos</i>	<i>Duração (dias)</i>	<i>Custo (% do valor do imóvel)</i>	<i>Índice de qualidade da administração da terra (0-30)</i>
Nova Zelândia	94.46	1	2.0	1.0	0.1	26.0
Nicarágua	48.86	146	9.0	56.0	5.0	6.5
Niger	52.98	125	4.0	35.0	9.0	4.0
Nigéria	31.44	182	12.1	69.6	10.5	6.3
Noruega	87.26	14	1.0	3.0	2.5	20.0
Omã	76.95	35	2.0	16.0	3.0	13.0
Japão - Osaka	73.91	..	6.0	13.0	5.8	24.5
Paquistão	40.70	169	7.7	154.8	4.6	6.8
Palau	75.16	44	5.0	14.0	0.2	12.5
Panamá	65.17	84	7.0	22.5	2.4	11.0
Papua-Nova Guiné	55.27	119	4.0	72.0	5.2	4.5
Paraguai	66.12	76	6.0	46.0	1.9	12.0
Peru	76.69	37	4.0	6.5	3.3	17.0
Filipinas	57.54	112	9.0	35.0	4.3	12.5
Polónia	76.49	38	6.0	33.0	0.3	19.5
Portugal	80.26	27	1.0	1.0	7.3	21.0
Porto Rico (Estados Unidos)	47.29	153	8.0	191.0	1.2	14.0
Catar	81.06	26	7.0	13.0	0.3	24.5
Brasil - Rio de Janeiro	52.25	..	13.0	41.5	2.5	13.5
Romênia	71.11	57	7.0	21.0	1.4	16.0
Rússia, Federação da	90.55	9	3.0	15.0	0.2	26.0
Ruanda	92.67	4	3.0	12.0	0.1	28.0
Rússia, Federação da - São Petersburgo	90.55	..	3.0	15.0	0.2	26.0
Samoa Ocidental	69.12	64	5.0	15.0	3.8	12.5
São Marinho	65.66	80	9.0	42.5	4.1	23.0
Brasil - São Paulo	52.86	..	14.0	25.0	3.6	14.0
São Tomé e Príncipe	44.04	161	7.0	62.0	9.0	4.5
Arábia Saudita	78.51	32	3.0	3.0	0.0	9.5

<i>Economia</i>	<i>Registro de propriedades DAF</i>	<i>Registro de propriedades Classificação</i>	<i>Número de procedimentos</i>	<i>Duração (dias)</i>	<i>Custo (% do valor do imóvel)</i>	<i>Índice de qualidade da administração da terra (0-30)</i>
Senegal	49.60	142	5.0	71.0	10.2	10.0
Sérvia	71.31	56	6.0	21.0	2.8	16.5
Seichelles, República das	68.67	66	4.0	33.0	7.0	18.5
China, República Popular da - Xangai	75.32	..	4.0	28.0	3.6	19.0
Serra Leoa	43.47	163	7.0	56.0	10.7	6.5
Cingapura	83.58	19	6.0	4.5	2.9	29.0
Eslováquia	91.00	7	3.0	16.5	0.0	26.5
Eslovênia	77.05	34	5.0	49.5	2.0	23.5
Ilhas Salomão	47.38	152	10.0	86.5	4.7	11.0
Somália	47.97	148	5.0	188.0	1.5	7.5
África do Sul	59.03	105	7.0	23.0	7.3	13.5
Sudão do Sul	31.64	181	9.0	50.0	15.9	5.0
Espanha	73.88	50	5.0	12.5	6.1	22.5
Sri Lanka	46.76	155	9.0	51.0	5.1	3.5
São Cristóvão e Neves	28.79	184	6.0	224.0	11.0	9.0
Santa Lúcia	59.16	104	9.0	17.0	7.6	18.5
São Vicente e Granadinas	43.10	165	7.0	47.0	11.8	7.0
Sudão	63.61	89	6.0	11.0	2.6	5.5
Indonésia - Surabaya	54.68	..	5.0	36.0	10.4	11.5
Suriname	37.52	176	6.0	106.0	13.7	10.0
Suazilândia	55.73	117	9.0	21.0	7.1	14.0
Suécia	90.11	10	1.0	7.0	4.3	27.5
Suíça	86.12	16	4.0	16.0	0.3	23.5
Síria	46.88	154	4.0	48.0	27.9	10.5
Taiwan, China	83.89	17	3.0	4.0	6.2	28.5
Tadjiquistão	62.00	97	6.0	37.0	2.7	7.5
Tanzânia	51.37	132	8.0	67.0	4.4	7.5
Tailândia	68.34	68	4.0	6.0	7.4	15.0

<i>Economia</i>	<i>Registro de propriedades DAF</i>	<i>Registro de propriedades Classificação</i>	<i>Número de procedimentos</i>	<i>Duração (dias)</i>	<i>Custo (% do valor do imóvel)</i>	<i>Índice de qualidade da administração da terra (0-30)</i>
Timor Leste	0.00	187	No Practice	No Practice	No Practice	0.0
Togo	31.40	183	5.0	283.0	9.2	6.0
Japão - Tóquio	73.91	..	6.0	13.0	5.8	24.5
Tonga	44.64	158	4.0	112.0	15.1	17.0
Trindade e Tobago	47.51	150	9.0	77.0	7.0	12.0
Tunísia	63.22	92	4.0	39.0	6.1	11.0
Turquia	73.01	54	7.0	7.0	4.0	21.5
Uganda	55.81	116	10.0	42.0	2.6	10.5
Ucrânia	69.61	63	7.0	23.0	1.9	15.5
Emirados Árabes Unidos	90.04	11	2.0	1.5	0.2	21.0
Reino Unido	74.11	47	6.0	21.5	4.8	24.0
Estados Unidos da América	76.80	36	4.4	15.2	2.4	17.6
Uruguai	58.01	110	9.0	66.0	7.0	23.0
Uzbequistão	66.23	75	9.0	46.0	1.3	18.5
Vanuatu	65.63	81	4.0	58.0	7.0	18.5
Venezuela , RB	52.36	129	9.0	52.0	2.7	5.5
Vietnã	70.61	59	5.0	57.5	0.6	14.0
Cisjordânia e Faixa de Gaza	62.71	93	7.0	51.0	3.0	13.5
Iémen, República do	65.20	83	6.0	19.0	1.8	7.0
Zâmbia	49.00	145	6.0	45.0	9.9	7.5
Zimbábue	57.67	111	5.0	36.0	7.6	9.5

ANEXO 3 - Decisão da 1ª VRP/SP sobre ingresso dos títulos minerários no RI



Contrato de arrendamento rural - direitos de lavra. Rol taxativo.

1VRPSP > PROCESSO: 261/82 **LOCALIDADE:** São Paulo **CIRC.:** 18

DATA JULGAMENTO: 16/04/1982

Relator: Narciso Orlandi Neto

Legislação:

LRP - Lei de Registros Públicos | 6.015/1973, ART: 167, INC: I

integra:

Processo nº 261/82

I - A requerimento da TERRITORIAL SÃO PAULO LTDA., o sr. Oficial Interino do 18º Cartório de Registro de Imóveis suscitou esta dúvida. Exibiu-lhe a suscitada, para registro, contrato de arrendamento de terras e de direitos de lavra e outras avenças. O ato foi recusado porque, de acordo com decisões normativas deste Juízo, o arrendamento não seria passível de registro por não estar arrolado no inciso I do art. 167 da Lei 6.015/73.

Na impugnação (fls. 22 e 5/7) a suscitada começou por dizer, com apoio na doutrina do insigne Walter Ceneviva, que a enumeração do art. 167, I da Lei de Registros Públicos não é taxativa. Acrescentou que o contrato de arrendamento é em tudo semelhante ao contrato de locação e o exibido para registro contém cláusula de vigência em caso de alienação.

O dr. Curador opinou pela procedência da dúvida entendendo que o elenco do art. 167, I é taxativo, não admitindo o ingresso no registro de documentos não previstos na lei (fls. 24).

É o relatório.

II - Decido.

O E. Conselho Superior da Magistratura tem entendido que o rol de ato registráveis do art. 167, I, da Lei de Registros Públicos é taxativo.

O dr. Curador de Registros trouxe à colação os julgados insertos na RJTJESP 49/394 e 56/401 e "*in Registros Públicos - Jurisprudência*", de Francisco de Paula Sena Rebouças, Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1.978, nota à ementa nº 122. Tais Acórdãos mostram a interpretação que tem sido dada àquele dispositivo.

A opinião respeitável de Walter Ceneviva parece não se afastar desse entendimento. Mostra o doutrinador a existência de outros atos registráveis, contidos em leis esparsas. Ora, não quer isso dizer que o elenco seja exemplificativo. A relação de direitos reais contidas no art. 674 do Código Civil também tem sido considerada taxativa pela doutrina, não obstante haja, na legislação esparsa, outros direitos reais. O que vale é a previsão em lei e não em uma lei.

O Decreto-lei 271/67 criou, no art. 7º, o direito real de concessão de uso e nem por isso deixou de ser taxativa a enumeração do Código Civil.

A suscitada pediu o registro de contrato "de arrendamento de terras e de direitos de lavra e outras avenças". Tem ele por objeto "*uma gleba de terras no Sítio Cachoeira, na Estação de Taipas, Distrito de Perus, Termo, Município e Comarca desta Capital, com a área de 122.735 m2, sem benfeitorias*".

O imóvel está devidamente descrito no contrato, constando o número da transcrição aquisitiva do arrendador (nº 11.064 do 8º Cartório), presumindo-se que a descrição esteja de acordo com o registro anterior.

O objetivo do arrendamento está exposto na cláusula 4ª (fls. 12): "*O objeto do presente arrendamento, de natureza minero-comercial, é o aproveitamento das minas dos minérios concedidos, desde a extração até o beneficiamento, bem como a utilização das terras arrendadas, com a instalação e funcionamento de equipamentos para britagem de rocha, usina de asfalto, oficinas, inclusive destinadas a construções, escritórios, instalações comerciais, que, a critério da arrendatária foram reputadas úteis e necessárias*".



A cláusula de vigência e a 14ª (fls. 15): *"O presente contrato obriga as partes, seus herdeiros ou sucessores, sendo que, em caso de alienação, ficará o adquirente obrigado a respeitar todas as cláusulas e condições aqui pactuadas"*.

O art. 167, I, 3 da Lei 6.015/73 permite o registro *"dos contratos de locação de prédios, nos quais tenha sido consignada cláusula de vigência no caso de alienação da coisa locada"*. A interpretação literal do texto pode restringir a aplicação do dispositivo somente aos contratos relativos a prédio urbanos.

Em artigo recentemente publicado no *"Boletim do IRIB"* nº 56, janeiro de 1.982, Elvino Silva Filho mostra que *"o arrendamento nada mais é do que a locação de um imóvel rural"*. Depois de citar a doutrina de Serpa Lopes e Carvalho de Mendonça, conclui dizendo que *"sendo o arrendamento de imóvel rural uma espécie da locação de coisas, e se no contrato de arrendamento de imóvel rural for inserida cláusula de sua vigência em caso de alienação do imóvel, esse contrato deve ter acolhida no Registro de Imóveis para a sua oponibilidade em relação ao adquirente do imóvel"*.

Sobre a semelhança dos contratos, não há o que objetar. Aliás, não se trata bem de semelhança, mas de identidade. O instituto é um só. Não se pode aceitar que a locação diga respeito apenas a prédios urbanos porque a lei não faz a distinção. A locação diz respeito a bens móveis ou imóveis, bastando apenas, para caracterizá-la, que o bem não seja fungível. Em relação aos imóveis, pouco importa sejam eles urbanos ou rurais. Quando o objeto do contrato é imóvel rural, fala-se em arrendamento, o que não significa que a terminologia seja obrigatória, sem embargo do que dispõe o Decreto 59.566/66.

Falando sobre a locação e sobre as denominações dadas às partes, Caio Mário preleciona: *"As partes denominam-se locador, ou senhorio, ou arrendador e locatário, ou inquilino, ou arrendatário"* (Instituições de Direito Civil, Vol. III, Forense, 3 ed., 1.975, p. 239). Mostra o civilista a irrelevância da denominação que é dada ao contrato ou às partes contratantes. Vale o conteúdo. Se o contrato contém todos os requisitos da locação, será de locação, ainda que outro título se lhe dê.

Feitas tais considerações, resta verificar se o arrendamento rural, ou a locação de imóvel rural, merece o registro a que se refere o art. 167, I, 3 da Lei de Registros Públicos.

O registro do contrato de locação não confere direito real. Tem por objetivo apenas dar publicidade à cláusula de vigência em caso de alienação, em cumprimento ao disposto no art. 1.197 do Código Civil. Visa, de acordo com Afrânio de Carvalho, *"à dupla garantia do locatário e do adquirente do imóvel"* (Registro de Imóveis, Forense, 1.976, p. 90).

Como se observa, o ingresso do contrato de locação no Registro de Imóveis é excepcional. Tem um objetivo específico que justifica e explica a medida, isto é, tornar certa e conhecida a obrigação do adquirente de respeitar o contrato de locação com a cláusula referida.

Essa ideia leva à conclusão de que, se a obrigação independer do registro, desaparecerá a necessidade deste. O Registro de Imóveis só recebe atos cuja validade ou eficácia dependam do registro e não é por outro motivo que a enumeração do art. 167, I é taxativa. Ausente a necessidade, desaparece a utilidade e com esta a possibilidade.

É o que se dá com o arrendamento rural. O Estatuto da Terra dispõe, no § 5º do art. 92, que *"A alienação ou a imposição de ônus real ao imóvel não interrompe a vigência dos contratos de arrendamento ou de parceria, ficando o adquirente sub-rogado nos direitos e obrigações do alienante"*. O Regulamento, Decreto 59.566/66, explicitou em termos mais técnicos, no art. 15: *"A alienação do imóvel rural ou a instituição de ônus reais sobre ele, não interrompe os contratos agrários, ficando o adquirente ou o beneficiário sub-rogado nos direitos e obrigações do alienante ou do instituidor do ônus"*.

A vigência do contrato de arrendamento rural em caso de alienação do imóvel independe de cláusula expressa ou de registro do contrato. Decorre da lei.

Se assim é, inútil e desnecessário será o registro.

Não se alegue que o registro servirá para a garantia de adquirentes desavisados. A ignorância da lei por parte de alguns não pode estabelecer uma formalidade perfeitamente dispensável. Deixe-se o Registro de Imóveis para os atos necessários, para os atos aos quais ele empreste eficácia. Elimine-se o que é supérfluo, como o registro de contrato de arrendamento rural.



Em relação ao contrato exibido pela suscitada há outras observações a fazer. A cláusula 4ª, já transcrita, mostra que não se cuida de arrendamento rural porque este, nos termos do art. 3º do Decreto 59.566, é apenas "o contrato agrário pelo qual uma pessoa se obriga a ceder à outra, por tempo determinado ou não, o uso e gozo do imóvel rural, parte ou partes do mesmo, incluindo, ou não, outros bens, benfeitorias e ou facilidades, com o objetivo de nele ser exercida atividade de exploração agrícola, pecuária, agroindustrial, extrativa ou mista, mediante certa retribuição ou aluguel, observados os limites percentuais da Lei".

A exploração extrativa mineral não se inclui entre as que caracterizam o uso rural do imóvel. O contrato que tenha por objeto a concessão do direito de lavra - como é o caso do que foi prenotado - não pode ser considerado contrato rural.

Não se alegue que a cláusula 4ª inclui "a utilização das terras arrendadas, com a instalação e funcionamento de equipamentos para britagem, etc.". É o que o imóvel em que se localiza a jazida está, por expressa disposição legal, sujeito a servidões para a construção de oficinas, instalações, obras acessórias e moradias. É o que determina o Regulamento ao Código de Mineração, baixado pelo Decreto 62.934/68, no art. 81. Ademais, consideram-se partes integrantes da mina os edifícios, construções, máquinas, etc. destinados à mineração (art. 10, "a" do mesmo Regulamento).

Dessa forma, a inclusão das terras com a previsão de sua utilização é da essência do contrato relativo aos direitos de lavra.

"A jazida é bem imóvel, distinto do solo onde se encontra, não abrangendo a propriedade deste o minério ou a substância mineral útil que a constitui" (art. 83 do Código de Mineração, Decreto-lei 277/67).

Desse bem imóvel não cuidou a Lei 6.015/73. Os atos relativos às minas têm registro especial no Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM).

O Regulamento ao Código de Mineração é expresso ao dispor que "Os atos de alienação ou oneração (da concessão) só terão validade depois de averbado à margem da transcrição do respectivo título de concessão, no Livro de 'Registro dos Decretos de Lavra'" (art. 59, § 1º).

Como já foi dito, o contrato claramente tem por objeto, não o imóvel, mas a concessão de lavra de que é concessionário o arrendador. Por não ser relativo a imóvel propriamente dito, não pode ter ingresso no Registro regulado pela Lei 6.015/73.

III - Isto posto, julgo procedente a dúvida.

Custas pela suscitada.

P.R.I.

São Paulo, 16 de abril de 1.982.

Narciso Orlandi Neto

Juiz de Direito

ANEXO 4 - Decisão da CSM/SP sobre ingresso dos títulos minerários no RI



Arrendamento rural - inscrição. Locação. Registro - taxatividade - numerus clausus. Exploração de lavra. Direito minerário. Minas. Direito de participação.

EMENTA NÃO OFICIAL. 1) - O arrendamento rural e a locação são institutos são disciplinados por legislações diversas, com efeitos distintos. O arrendamento rural decorre de lei (norma de ordem pública) e seus efeitos se produzem independentemente da vontade das partes contratantes ou do registro no cartório imobiliário (art. 92, § 5º da Lei nº 4.504/64). A inscrição da locação no Registro de Imóveis garante a vigência do pacto no caso de alienação. 2) O elenco do art. 167, I, da Lei 6.015/73 é taxativo, não permitindo interpretação extensiva ou analógica. 3) Os direitos previstos no Decreto de Lavra (dec. 31.183, de 25/7/1952 deve ser objeto de registro no "Livro de Registros dos Decretos de Lavra" (art. 59, § 1º, do Código de Mineração - Dec. Lei nº 277/67) e não no Cartório de Registro de Imóveis.

CSMSP > APELAÇÃO CÍVEL: 1.956-0 **LOCALIDADE:** São Paulo

DATA JULGAMENTO: 13/06/1983 **DATA DJ:** 13/07/1983

Relator: Bruno Affonso de André **íntegra:**

Apelação Cível Nº 1.956-0 - São Paulo

Apte: Territorial São Paulo Ltda.

Apdo: o Oficial do 18º Cartório Imobiliário

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de APELAÇÃO CÍVEL, n.º 1.956-0, da Comarca de SÃO PAULO, em que é apelante TERRITORIAL SÃO PAULO LTDA., sendo apelado o OFICIAL DO 18º CARTÓRIO IMOBILIÁRIO,

ACORDAM, os Desembargadores do Conselho Superior da Magistratura, por maioria de votos, adotado o relatório de fls., negar provimento ao recurso.

1. A decisão proferida pelo então Juiz Auxiliar da 1ª Vara de Registros Públicos da Capital bem apreciou o caso dos autos, dando-lhe correta solução.
2. A apelante, após salientar que o arrendamento é, na verdade, uma locação, afirma que a R. decisão não lhe fez justiça, pois, considerada a identidade dos institutos, aplicar-se-ia, à hipótese ora examinada, em consequência, o disposto no art. 167, I, n.º 3, da Lei nº 6.015/73.

Não lhe assiste razão, "data venia".

Apesar do arrendamento e locação, como contratos, serem idênticos, o que, aliás, foi frisado, com bastante propriedade, pelo MM. Juiz sentenciante, força é convir que são disciplinados por legislações diversas, tornando-os distintos em alguns de seus efeitos.

O exame da questão atinente à cláusula de vigência demonstra, de forma acentuada, essa diferenciação.

Com efeito, na locação ela é facultativa e depende, para a sua validade, de registro no cartório imobiliário competente (art. 1.197 do Código Civil e art. 167, I, n.º 3, da Lei nº 6.015/73).

No arrendamento rural, ao contrário, ela decorre da lei e é norma de ordem pública, prevalecendo independentemente da vontade das partes contratantes ou do registro no cartório imobiliário (art. 92, § 5º da Lei nº 4.504/64).

Aliás, conforme salientou o magistrado prolator da decisão "a quo", "sequer se poderá alegar que a publicidade servirá para a garantia de adquirentes desavisados, pois, a ignorância da lei por parte de alguns não pode estabelecer uma formalidade perfeitamente dispensável. Deixe-se o Registro de Imóveis para os atos necessários, para os atos aos quais ele empreste eficácia. Elimine-se o que é supérfluo, como o registro de contrato de arrendamento rural" (fls. 31/32).

É sabido que a lei não contém palavras inúteis e o art. 167, I, n.º 3, da Lei 6.015/73, que é posterior à lei nº 4.504/64, só se referiu a necessidade de ser consignada a cláusula de vigência, porque o art. 1.197 do Código Civil permite essa facultatividade, ao contrário do art. 92, § 5º da citada Lei 4.504/64, que estabelece norma de ordem pública, sem possibilidade de ser pactuada a não observância. Assim, a disposição contida na Lei de Registros Públicos destina-se, à toda evidência, aos contratos de locação, excluindo, diante da



desnecessidade, os de arrendamento rural.

Para finalizar, lembre-se que o elenco do art. 167, I, da Lei 6.015/73 é taxativo, não permitindo interpretação extensiva ou analógica.

Só por esses motivos, o contrato de arrendamento rural, ainda que contenha cláusula de vigência, não pode ser registrado.

3. Resta abordar, de passagem, o segundo tópico das razões do apelo, ou seja, o real objeto do contrato examinado.

Estabelece a cláusula terceira, que "o arrendador dá, em arrendamento, à arrendatária, os direitos relativos ao Decreto de Lavra nº 31.183, de 25 de julho de 1952..." e a cláusula quarta enuncia o objeto do arrendamento como sendo de natureza "minerio-comercial", com o "aproveitamento das minas dos minérios concedidos". Mesmo ao se referir às terras arrendadas, ressalva o fim de "instalação e funcionamento de equipamentos para britagem de rocha, usina de asfalto, oficinas, inclusive destinadas a construções, escritórios, instalações comerciais...".

Ora, essas cláusulas, com tais redações, não se amoldam ao disposto no art. 3º do Decreto 59.566, como bem demonstrou a decisão atacada, que alude à "atividade de exploração agrícola, pecuária, agro-industrial, extrativa ou mista".

Assim sendo, afastada a caracterização como arrendamento rural, o presente contrato deveria ser registrado no "Livro de Registros dos Decretos de Lavra" (art. 59, § 1º, do Código de Mineração - Dec. Lei nº 277/67) e não no Cartório de Registro de Imóveis.

4. Por derradeiro, cumpre destacar que eventual publicidade ao arrendamento ou a qualquer outro tipo de contrato poderá ser obtida com o registro no Cartório de Títulos e Documentos.

Acordam, diante do exposto, por maioria de votos, em negar provimento ao recurso.

Custas "ex lege".

São Paulo, 13 de junho de 1983

(aa) FRANCISCO THOMAZ DE CARVALHO FILHO, Presidente do Tribunal de Justiça - BRUNO AFFONSO DE ANDRÉ, Corregedor Geral da Justiça e Relator - HUMBERTO DE ANDRADE JUNQUEIRA, Vice-Presidente do Tribunal de Justiça, com declaração de voto.

DECLARAÇÃO DE VOTO VENCIDO

A apelante requereu o registro de contrato de arrendamento de terras e de direitos de lavra e outras avencas, na matrícula do imóvel objeto do contrato.

O cartório não consta do elenco de documentos registráveis, constante do art. 167 da Lei de Registros Públicos.

O ilustre magistrado da Vara dos Registros Públicos indeferiu o pedido, pelos mesmos fundamentos.

Daí o presente recurso, manifestando-se a Procuradoria da Justiça pela confirmação.

É o relatório.

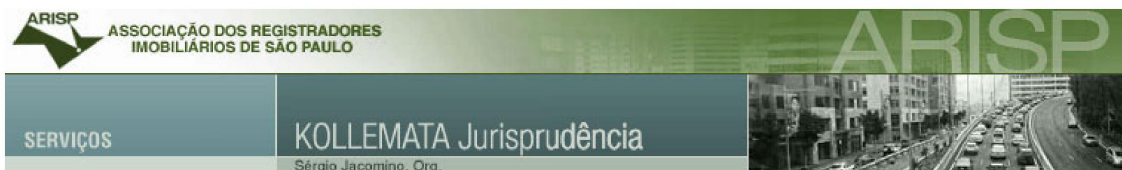
O recurso merece provimento.

O legislador nunca consegue contemplar numa lei todas as hipóteses que a vida faz surgir todos os dias a propósito do assunto codificado. A vida é muito mais rica na elaboração dos fatos do que a imaginação do legislador.

Exatamente por isso, o prof. Walter Ceneviva ensina que a enumeração do nº I do art. 167 da Lei de Registros Públicos é exemplificativa, na medida em que não esgota todas as hipóteses de documentos sujeitos ao registro Público (Lei de Registros Públicos Comentada, ed. Saraiva 3ª, ed., pág. 350).

E o autorizado mestre comprova o fato, enumerando documentos relativos a outros atos que precisam ser objeto de registro e contudo não estão contemplados no referido inciso I, tais como, a "renúncia" prevista expressamente no art. 589, § 1º, do Código Civil; a perpetuidade das florestas, prevista na Lei nº 4.771, de 15.09.1965, art. 6º.

Após demonstrar que o legislador federal foi mal orientado - ao redigir a lei dos registros públicos, não distinguindo com clareza os atos



registráveis dos averbáveis, ora usando a expressão antiga inscrição e até mesmo transcrição, afirma que isso obriga o intérprete a fazer uma adaptação da nomenclatura ao enunciado da lei geral.

Resulta daí, conclui o mestre, que nada obsta a que registros outros, além dos alinhados no inciso I do art. 167, sejam feitos.

E, o caso dos autos é um deles, citado pelo prof. Ceneviva, por sinal que típico, uma vez que o próprio Código de Mineração dispõe expressamente que "os atos enumerados neste artigo somente valerão contra terceiros a partir de sua inscrição no Registro de Imóveis" (§ único do art. 12, do decreto-lei n° 227, de 28.02.1967), isto é, o direito de participação do proprietário da terra quanto à lavra, a transferência ou caucionamento de direito ao recebimento de determinadas prestações futuras e a renúncia ao direito (incisos I e II).

Além de ser expresso o Código de Mineração, certo, ainda, que não sendo taxativo, mas exemplificativo, o inciso I do art. 167, por sem dúvida de que o contrato aludido nos autos está em condições de ser objeto de registro ou averbação na Matrícula do imóvel.

O contrato de lavra, para extração de minérios do interior da terra, exige a ocupação de uma superfície da terra, na qual o titular da lavra faz a exploração para chegar à jazida, inutilizando essa área para qualquer outro uso, quer na agricultura, quer na pecuária, em detrimento do proprietário; além disso, o titular da lavra é obrigado a ocupar outra superfície para o depósito dos minérios que extrai da jazida, inutilizando-a, também, para qualquer outro uso por parte do arrendador ou proprietário; além disso, o titular da lavra ou arrendatário é obrigado a montar no terreno máquinas e apetrechos para triturar ou quebrar os minérios, deixando-os em condições de serem transportados para o local onde serão beneficiados; além disso, o arrendatários é obrigado a construir alojamento para os empregados que trabalham na jazida, assim como escritórios e demais dependências para a exploração comercial do minério; é obrigado, ainda, a manter um pátio para o estacionamento dos veículos utilizados no transporte do minério, espaço esse que também fica inutilizado para uso normal por parte do proprietário da gleba; certo, ainda, que para chegar ao local, o arrendatário é obrigado a fazer uma estrada pela qual passarão os caminhões, espaço esse que também ficará inutilizado para o uso normal da gleba por parte do proprietário. Daí porque tais contratos de lavra são denominados de "arrendamento de terras e de direitos de lavra", porquanto sem o arrendamento das terras indispensáveis para os serviços complementares da extração do minério, impossível a execução do direito de lavra.

Além desse arrendamento, ou locação, de uma área de terras adjacente ao local onde está a jazida, certo, ainda, que a simples construção de prédios nessa área, prédios que poderão ser definitivos, incorporados ao solo, já justificaria a averbação do contrato, pois a lei dos Registros Públicos é expressa a respeito (art. 167, II, número 4: "... da edificação, da reconstrução, da demolição, ..."), se o proprietário do imóvel, ainda que rural, quiser averbar essa construção de edifícios, tal direito lhe é assegurado por tal dispositivo legal.

Certo, ainda, que esse contrato de exploração de jazida do subsolo tem indiscutível influência no registro do imóvel e mais ainda na pessoa do seu proprietário, pelo que é de aplicar a norma do número 5 do inciso II do citado art. 167, segundo o qual serão averbadas "quaisquer circunstâncias que, de qualquer modo, tenham influência no registro ou nas pessoas nele interessadas".

É evidente que, se alguém se interessa pela aquisição de um imóvel e, pela certidão extraída do Registro de Imóveis não consta o registro, ou averbação, de qualquer contrato de exploração de lavra nas terras, terá uma enorme surpresa se, adquirido o imóvel, verificar que em determinada parte dele há uma exploração de jazida a ocasionar, como geralmente acontece, um grande transtorno na vida de uma propriedade rural.

Além do mais, o contrato de arrendamento, que outro não é senão o de locação, contém, no caso dos autos, cláusula que prevê sua vigência em caso de alienação da coisa locada (13ª), cláusula esta que, por si só, justificaria o registro, não somente porque contemplada expressamente no inciso 3 do número I, do art. 167, como também porque constitui circunstância relevante e de grande repercussão no registro e nas pessoas nele interessadas.

Ora, se o Registro de Imóveis deve funcionar como "repositório de informações e centro para onde convergem todos os elementos referentes à propriedade imobiliária", como ensina Sílvio Rodrigues (Direito Civil, vol. 5/395), devendo ser "espelho e indicador dos contratos que se passam com relação à propriedade imobiliária, e nesta função está na dependência dos contratos celebrados; seu mister é trazer-los à publicidade, facilitar o meio de conhecê-los de pronto", no ensinamento de Lacerda de Almeida, citado pelo prof. Walter Ceneviva (obra citada, pág. 339), por sem dúvida de que um contrato como o de exploração de lavra, com construção de edifícios, estrada e com cláusula de vigência na hipótese de alienação da coisa locada, não pode deixar de ser levado ao registro imobiliário, pois caso contrário, este já não será o espelho e indicador dos contratos que se passam com relação à propriedade imobiliária.

E, como já se observou, grande surpresa teria quem adquirisse uma propriedade gravada com esse contrato de lavra e no entanto das



certidões atualizadas da Matrícula, dos Registros e das Averbações da propriedade nada constasse a respeito.

A arrendatária construirá uma estrada e uma linha de transmissão de energia elétrica até o local da jazida (cláusula 11, § 1º), uma verdadeira servidão de passagem pelo prazo do contrato, a onerar o imóvel, mesmo na hipótese de venda deste a terceiro (cláusula 13º), pelo que inconcebível como deixar o contrato de ser registrado.

Serpa Lopes, discorrendo sobre a publicidade resultante dos registros públicos, ensinou que "esta é de uma utilidade jurídico-social indenegável. A sua função no Direito consiste em tornar conhecidas certas situações jurídicas, precipuamente quando se refletem nos interesses de terceiros. Por outro lado, a sua finalidade caracteriza-se por essa dupla face: ao mesmo tempo que realiza uma defesa, serve de elemento de garantia. Relações jurídicas existem que exigem ser respeitadas por terceiros, sendo imperiosa a necessidade da criação de um órgão, de um sistema capaz de possibilitar esse conhecimento erga omnes" (Tratado dos Registros Públicos, vol. I/7, 2ª ed.).

Ora, um contrato de exploração de jazida onera uma propriedade imobiliária por anos e anos, de modo que os adquirentes dessa propriedade, ainda que por via de sucessão hereditária, ficarão vinculados ao cumprimento do contrato; sem o registro imobiliário, terceiros poderão ser prejudicados com a existência oculta desse contrato.

E, de mais a mais, qual o prejuízo que pode resultar do registro? Qual o inconveniente de tal contrato ficar constando do registro imobiliário?

Se ambas as partes expressamente concordaram em que o registro fosse feito (cláusula 14ª) e se a própria lei assim o determina, o indeferimento do pedido somente encontra explicação no exagerado amor a uma interpretação quase farisaica do texto legal, sem qualquer benefício para as partes e para a sociedade em geral.

O grande mestre Erich Danz ensinou que "esse culto do formalismo é uma averbação e nasce de uma falsa noção de Direito. A vida não está ao serviço dos conceitos, mas sim estes ao serviço da vida. É preciso atender, não ao que ordena a lógica, mas sim ao que exija a vida, a sociedade, o sentimento jurídico, tanto quando seja necessária segundo a lógica, como quando seja logicamente impossível" (A Interpretação dos Negócios Jurídicos, ed. Saraiva 1941, pág. 127). É o mestre ensinou, ainda, que essa orientação fascinadora da dialética jurídica tem sido fatal para a prática do Direito, pois nos afasta das verdadeiras fontes, "as únicas em que devemos ir procurar os fundamentos primários das normas jurídicas e a chave para a compreensão do Direito em geral" (obra citada, pág. 128).

Aliás, o próprio Cristo nos chamou a atenção para isso, ao afirmar que o sábado foi feito para o homem e não o homem para o sábado.

Por esses fundamentos, dou provimento ao recurso para determinar o registro.

São Paulo, 13 de junho de 1983

(a) HUMBERTO DE ANDRADE JUNQUEIRA, Vice-Presidente do Tribunal de Justiça.

ADVOGADOS: ADHEMAR IERVOLINO, LUIZ FERNANDO RIBEIRO DA SILVA, PAULO ANTONIO NEDER e LUIZ AUGUSTO FILHO.

ANEXO 5 - Decisão da CGJ/SP sobre ingresso dos títulos minerários no RI



Concessão de lavra. Água mineral. Publicidade registral - averbação. Especialidade objetiva.

REGISTRO DE IMÓVEIS - Lavra de água mineral concedida pela União - Averbação de área de proteção da fonte - Possibilidade - Informação relevante que, a exemplo da concessão de lavra, deve ser publicizada - Inteligência do artigo 246 da Lei nº 6.015/73 - Descrição de área de proteção cuja localização não é certa - Dúvida a respeito do avanço da área sobre outros imóveis - Afrenta à especialidade objetiva - Recurso desprovido.

CGJSP > PROCESSO: 167.910/2015 LOCALIDADE: Bananal
DATA JULGAMENTO: 24/02/2016 DATA DJ: 01/03/2016

Relator: Manoel de Queiroz Pereira Calças

Legislação:

DL 7.841/1945 - Decreto-Lei | 7.841/1945, ART: 4

Íntegra:

PROCESSO Nº 2015/167910 - BANANAL - B. MARINI MINERADORA ME (44/2016-E) - Advogado: SÉRGIO EDUARDO RODRIGUES DOS SANTOS, OAB/RJ 84.277. DJe de 1.3.2016, p. 10.

Recurso Administrativo nº 2015/00167910

Recorrente: B. Marini Mineradora ME

Recorrido: Registro de Imóveis, Títulos e Documentos e Civil de Pessoas Jurídicas de Bananal

REGISTRO DE IMÓVEIS - Lavra de água mineral concedida pela União - Averbação de área de proteção da fonte - Possibilidade - Informação relevante que, a exemplo da concessão de lavra, deve ser publicizada - Inteligência do artigo 246 da Lei nº 6.015/73 - Descrição de área de proteção cuja localização não é certa - Dúvida a respeito do avanço da área sobre outros imóveis - Afrenta à especialidade objetiva - Recurso desprovido.

Excelentíssimo Senhor Corregedor Geral da Justiça,

B. Marini Mineradora ME interpôs recurso de apelação contra a sentença de fls. 50/52, que confirmou a desqualificação registral e impediu o ingresso no fôlio real de informação a respeito da área de proteção de fonte de água mineral cuja lavra foi outorgada pela União à recorrente.

Em resumo, alega que: (a) pretende mera retificação de averbação anterior; (b) a lavra constitui servidão, passível de registro; e (c) a retificação da averbação objetiva a publicidade de todos os termos da concessão recebida (fls. 61/67).

Recebido o recurso (fls. 75), o Ministério Público, em ambas as instâncias, opinou pela manutenção da sentença (fls. 78/81 e 87/90).

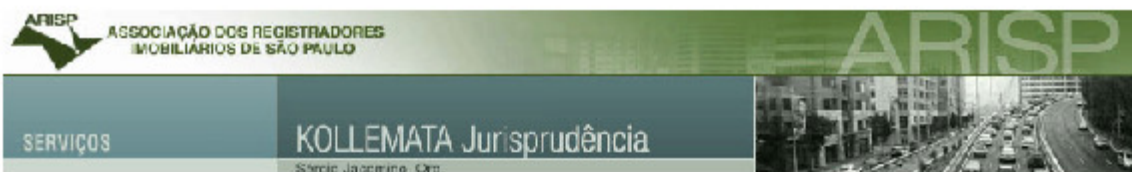
É o relatório.

Opino.

Como não se trata de dúvida, cujo procedimento fica restrito aos atos de registro em sentido estrito, o recurso foi impropriamente denominado apelação. Todavia, cabível seu recebimento e processamento como recurso administrativo, na forma do art. 246 do Código Judiciário do Estado de São Paulo.

O entendimento da questão depende de um breve resumo do feito.

O proprietário do imóvel descrito na matrícula nº 118 do Registro de Imóveis, Títulos e Documentos e Civil de Pessoa Jurídica de Bananal é SBC - Sistema Brasileiro de Consórcios S/C Ltda. (R.2/118 - fls. 107), que teve sua liquidação extrajudicial decretada (AV.3/118 - fls. 107, verso). De acordo com averbação nº 4 da matrícula nº 118, o imóvel, no ano de 2010, foi arrecadado em processo falimentar que tramita perante a 42ª Vara Cível Central da Capital (fls. 107, verso). Finalmente, a averbação nº 5 da matrícula nº 118, cuja complementação a recorrente pretende, repete o artigo 1º da Portaria Ministerial nº 254, da Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral do Ministério de Minas e Energia, datada de 30/09/05 (fls. 10), o qual dá conta de que a recorrente, B. Marini Mineradora ME, recebeu outorga da União para lavrar água mineral em uma área de 49,57 hectares, nos Municípios de Bananal/SP e Barra Mansa/RJ (fls. 107, verso).



Pretende a recorrente a retificação da averbação nº 5 da matrícula nº 118 do Registro de Imóveis, Títulos e Documentos e Civil de Pessoa Jurídica de Bananal, para que passe a constar no registro, além da informação de que lhe foi outorgada a concessão para a lavra de água mineral, que a fonte é circundada por área de proteção, com extensão de 400 hectares, dado que consta no artigo 2º da Portaria Ministerial nº 254, da Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral do Ministério de Minas e Energia (fls. 10).

Entretanto, a nota devolutiva acostada a fls. 5/7 negou a averbação, sob dois fundamentos: 1) impossibilidade de inscrição de direito pessoal não previsto no artigo 167, II, da Lei nº 6.015/73; e 2) inobservância dos princípios da especialidade objetiva e da continuidade.

O primeiro óbice, respeitadas as posições divergentes, não se sustenta.

O Código de Águas Minerais - Decreto-Lei 7.841/45 - estabelece em seu artigo 4º:

Art. 4º O aproveitamento comercial das fontes de águas minerais ou de mesa, quer situadas em terrenos de domínio público, quer do domínio particular, far-se-á pelo regime de autorizações sucessivas de pesquisa e lavra instituído pelo Código de Minas, observadas as disposições especiais da presente lei.

Parágrafo único. O aproveitamento comercial das águas de mesa é reservado aos proprietários do solo.

Com base nesse dispositivo, a recorrente, que não é proprietária do terreno, recebeu concessão da União para a lavra de água mineral.

A concessão, como se sabe, é um contrato administrativo por meio do qual o concedente delega ao concessionário a execução de um serviço.

Ao delegar a lavra de água mineral em terreno de terceiro à recorrente, o Poder Público impôs ao proprietário do imóvel ônus que lhe afetará. Embora não se trate de direito real, a concessão de lavra afetará não só o proprietário tabular atual, mas qualquer um que venha a adquirir o imóvel no futuro, pois a propriedade do subsolo é da União (artigo 20, IX, da CF) e a outorga não será alterada pela transferência do domínio do bem.

O direito concedido restringe o direito de propriedade de forma considerável, de modo a justificar a sua inscrição no fôlio real. Para a extração da água mineral, entre outras obras, o concessionário ocupará uma parte do terreno com o maquinário apropriado para a empreitada; construirá tanques para o armazenamento da água extraída; e destinará área para o estacionamento dos veículos que transportarão a mercadoria.

Todas essas obras terão de ser suportadas pelo proprietário do imóvel. E ainda que ele possa pedir indenização a ser paga pelo concessionário, na forma do artigo 15 do Decreto-Lei nº 7.841/45, os incômodos causados pela lavra podem tornar o imóvel inutilizável para os fins que originalmente se destinava.

Trata-se, portanto, de informações relevantes para qualquer um que se interesse pela aquisição da propriedade. Não parece razoável que circunstâncias que limitam tanto o direito de propriedade não constem no registro, cuja função principal é justamente reunir as informações relevantes do imóvel matriculado.

No caso em análise, aliás, a averbação relativa à outorga da lavra já foi realizada, conforme averbação nº 5 da matrícula nº 118 (fls. 107, verso). E se a lavra consta na matrícula, razoável que se inscreva também a extensão da área da proteção da fonte, de forma a tornar públicas todas as limitações à propriedade que decorrem da concessão advinda da Portaria copiada a fls. 10.

A averbação requerida encontra amparo no artigo 246 da Lei nº 6.015/73, que confere ao rol do inciso II do artigo 167 da Lei nº 6.015/73 caráter exemplificativo. Já antevendo a impossibilidade de prever todos os casos de averbação, o legislador permitiu que outras hipóteses fossem analisadas individualmente.

Nesse sentido, a lição de Francisco Eduardo Loureiro:



"hoje corretamente se admite a averbação de situações jurídicas que necessitam ganhar realidade, ou eficácia contra terceiros, como eficiente mecanismo de prevenção e publicidade de tudo aquilo que diz respeito diretamente ao imóvel. Tomem-se como exemplos as averbações: a) reserva legal prevista no Código Florestal; b) de gleba contendo solo contaminado; c) de hipoteca sobre gasoduto que atravessa vários municípios; d) de termos de ajustamento de conduta firmados com o Ministério Público, com efeitos diretos sobre imóvel; e) de restrições urbanísticas convencionais em loteamentos" (Lei de Registros Públicos Comentada, coord. José Manuel de Arruda Alvim Neto e outros, Forense, página 1.281, comentários ao art. 248).

Não se defende aqui a averbação de todo tipo de informação, sem nenhum controle, mas apenas daquelas que, por sua relevância, interessem a terceiros.

Como mencionado no trecho acima transcrito, esta Corregedoria Geral, no Processo CG nº 167/2005, autorizou a averbação na matrícula de informação a respeito da contaminação do solo por substâncias tóxicas e perigosas. A exemplo da lavra outorgada a terceiro e da respectiva área de proteção da fonte, trata-se de situação relevante que pode ser decisiva para o desfecho de uma compra e venda.

Tanto a lavra de água mineral concedida pela União a terceiro como a contaminação do solo podem fazer com que um eventual comprador desista de adquirir o imóvel, e somente a averbação no registro imobiliário garante que tais informações cheguem a todos.

Razoável, portanto, que tanto uma quanto a outra tenham espaço no registro imobiliário. E a informação deve ser completa, pois a área de proteção estabelecida no artigo 2º da Portaria Ministerial nº 254 (fls. 10) também limitará o aproveitamento econômico do imóvel.

No entanto, o outro óbice apresentado pelo Oficial - qual seja, inobservância ao princípio da especialidade objetiva - deve ser mantido.

Isso porque o imóvel da matrícula nº 118 do Registro de Imóveis, Títulos e Documentos e Civil de Pessoa Jurídica de Bananal é descrito da seguinte maneira: *"Imóvel agrícola-pastoral denominado FAZENDA DA GLÓRIA, situado no Município e Comarca de Bananal, Estado de São Paulo, com a área de cento e cinquenta e oito (158) alqueires geométricos correspondentes setecentos e sessenta e quatro hectares e setenta e dois ares (764,200hectares), composto de terras cultas, incultas, capoeiras, pastos, confinando por divisas respeitadas e conhecidas com a Fazenda de Três Barras, de Cezar Pires de Melo, com a Fazenda Bela Vista, de Peixoto de Castro, com terras de sucessores de Porcina de Aguiar e com quem de direito"*

Já a área de proteção da fonte vem assim delineada no artigo 2º da Portaria Ministerial nº 254, da Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral do Ministério de Minas e Energia, datada de 30/09/05: *"com extensão de 400,00ha, delimitada por um polígono que tem um vértice a 2.450m, no rum verdadeiro de 49º00SW do ponto de Coordenadas Geográficas: Lat.22º33'21,0"S e Long.43º40'53,8"W, e os lados a partir deste vértice os seguintes comprimento e rumos verdadeiros: 2.000m-S, 2.000m-E, 2.000m-N, 2.000m-W"*.

Nota-se que as duas descrições são totalmente distintas: a da matrícula, extremamente vaga; e a da Portaria, aparentemente muito precisa, baseada em coordenadas geográficas de latitude e longitude.

Isso, por si só, não seria suficiente para barrar a averbação da área de proteção. Nesse sentido, parecer da lavra do MM. Juiz Assessor Luciano Gonçalves Paes Leme, aprovado em 26/7/2012, pelo então Corregedor Geral da Justiça, Des. José Renato Nalini:

"REGISTRO DE IMÓVEIS - Averbação - Reserva legal encravada no bem imóvel rural - Incompatibilidade entre as descrições constantes do título e da matrícula - Princípio da especialidade - Flexibilização - Especialização suficiente para a localização do espaço territorial ambientalmente protegido - Preponderância dos princípios da segurança jurídica e da publicidade - Função socioambiental do Registro de Imóveis - Desqualificação registraria afastada - Recurso provido" (Processo nº 2012/00077655).

No entanto, o mínimo que se exige para o registro da área de proteção que circunda a área da lavra de água mineral é a certeza de que essa porção de terra está inserida no imóvel descrito na matrícula. E pelas informações do registrador (fls. 7), não se tem essa segurança.

Em outras palavras: a vaga descrição da matrícula não permite concluir se a área de proteção da fonte, descrita minuciosamente na Portaria nº 254 (fls. 10), está inserida parcial ou integralmente no imóvel.

Assim, antes da averbação pretendida pela recorrente, é imprescindível que fique claro em que medida a área de proteção se insere no imóvel da matrícula nº 118.



Se por um lado se defende aqui a publicidade das informações na matrícula, utilizando-se o artigo 246 da Lei nº 6.015/73 para permitir a averbação de situações não previstas expressamente na lei, por outro não se pode permitir que esses dados sejam imprecisos, de modo a confundir terceiros que consultem o registro imobiliário.

Sob a justificativa de dar publicidade a informações, não se pode abrir mão da segurança ínsita ao registro imobiliário.

Por todo o exposto, opino pelo recebimento da apelação como recurso administrativo e, no mérito, pelo seu não provimento.

É este o parecer que submeto ao elevado critério de Vossa Excelência.

Sub censura.

São Paulo, 23 de fevereiro de 2016.

Carlos Henrique André Lisboa

Juiz Assessor da Corregedoria

CONCLUSÃO

Aprovo o parecer do MM. Juiz Assessor da Corregedoria e, por seus fundamentos, que adoto, recebo a apelação como recurso administrativo e a ele nego provimento.

Publique-se.

São Paulo, 24 de fevereiro de 2016.

MANOEL DE QUEIROZ PEREIRA CALÇAS

Corregedor Geral da Justiça