

**FACULDADE RAÍZES  
CURSO DE DIREITO**

**A PUBLICIDADE REGISTRAL IMOBILIÁRIA E A PROTEÇÃO DO  
TERCEIRO DE BOA FÉ**

**BRUNA FONSECA FERNANDES**

**ANÁPOLIS  
2018**

## SUMÁRIO

<b>RESUMO</b> .....	1
<b>ABSTRACT</b> .....	1
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	2
<b>1. BASES CONCEITUAIS DE PUBLICIDADE E RELAÇÕES DE CONSUMO</b> .....	<b>3</b>
1.1 PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA DA PUBLICIDADE.....	3
1.2 A TUTELA CONTRATUAL APLICADA AOS CONTRATOS .....	3
1.3 A QUESTÃO DA HIPOSSUFICIÊNCIA DO CONSUMIDOR .....	4
1.4 O PRINCÍPIO DA BOA-FÉ NO CDC NO CC .....	6
<b>2. OS DEVERES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	<b>7</b>
2.1 SERVIÇO PÚBLICO .....	7
2.2 DELEGAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS.....	9
2.2.1 Execução dos serviços públicos delegados.....	11
2.2.2 Natureza jurídica da delegação dos serviços públicos .....	13
2.3 FISCALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DELEGADOS.....	14
2.4 RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA .....	14
<b>3. A PUBLICIDADE REGISTRAL E A PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR</b> .....	<b>16</b>
3.1 PRINCÍPIOS DE REGULAÇÃO DA PUBLICIDADE .....	16
3.2 SANÇÕES ADMINISTRATIVAS E PENAS.....	19
3.3 DA PUBLICIDADE REGISTRAL IMOBILIÁRIA.....	21
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>23</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>25</b>

# A PUBLICIDADE REGISTRAL IMOBILIÁRIA E A PROTEÇÃO DO TERCEIRO DE BOA FÉ

Bruna Fonseca Fernandes<sup>1</sup>  
Prof. Fernando Lemes<sup>2</sup>

## RESUMO

O tema central deste artigo é sobre a publicidade e seus conceitos gerais especificando no desenrolar dos levantamentos especificamente sobre os atos cartoriais pertinentes a publicidade e a proteção da figura do cidadão de boa em suas transações imobiliárias. É fato que a administração pública em dados momentos é obrigada a conceder a terceiros alguns de seus atos, tal fato se dá através de concessões legais e pautadas por todo aparato legal necessário. Mas, a obrigação do Estado em defender os interesses da população é permanente e por isso respondem solidariamente. Nesta pesquisa o objetivo foi observar as normas, os princípios gerais do direito, do registro imobiliário e o instituto da tutela da aparência jurídica. Tal propositura foi alcançada utilizando-se a revisão bibliográfica como metodologia de trabalho. Concluindo-se que os atos de publicidade e propaganda no meio imobiliário são tidos como inegáveis e seus efeitos primordiais são os de tornar transparente e legítimo, todas as transações imobiliárias no cenário nacional.

**Palavras Chaves: Publicidade. Registro. Proteção.**

## ABSTRACT

The central theme of this article is about advertising and its general concepts specifying in the course of the surveys specifically on the relevant advertising acts the advertising and the protection of the good citizen figure in their real estate transactions. It is a fact that the public administration in moments data is obliged to grant to third parties some of its acts, such fact is given through legal concessions and ruled by every necessary legal apparatus. But the obligation of the State to defend the interests of the population is permanent and therefore respond jointly. In this research the objective was to observe the norms, the general principles of the law, the real estate registry and the institute of the tutelage of the legal appearance. This proposal was reached using the bibliographical revision as a working methodology. Concluding that the acts of publicity and propaganda in the real estate environment are considered as undeniable and their primary effects are to make transparent and legitimate, all real estate transactions on the national scene.

**Keywords: Advertising. Record. Protection.**

---

<sup>1</sup> Acadêmica do curso de Direito da Faculdade Raízes e autora deste artigo.

<sup>2</sup> Orientador do artigo

## INTRODUÇÃO

O Registro Imobiliário brasileiro tem, dentre as suas funções, a de concretizar a transferência de bens imóveis entre vivos através do registro do título aquisitivo. O verdadeiro “dono” do bem imóvel é aquele que figura como proprietário na matrícula do imóvel. Possui, ainda, a função de dar autenticidade e publicidade dos ônus e garantias reais, tornando-os de conhecimento de terceiros.

As funções citadas são de grande importância para a sociedade e para o Estado, pois, no direito, além da boa-fé ser presumida, o indivíduo não pode ser afetado pelos atos que não lhe dizem respeito, se tais atos não são de seu conhecimento. Por este motivo, o princípio da publicidade é fundamental nos registros imobiliários, pois tem a missão de dar conhecimento à sociedade da informação do registro. Têm-se assim dois direitos contrapostos: O direito do protegido pelo registro e o direito pessoal da coletividade.

Nesse cenário, entende-se que em virtude dos inúmeros serviços públicos prestados pelo Estado e, especificamente, de atividades a serem desenvolvidas pela Administração Pública, é de suma importância que este passe a delegar parte dos serviços de sua competência. Considerando-se essa realidade, a presente pesquisa visa demonstrar, não só as normas que regulamentam a delegação de serviços públicos, mas também os motivos que justificam a sua delegação.

Assim, é justamente neste setor que a grande controvérsia jurídica se instala, uma vez que, quando a Administração Pública delega esse Poder de fiscalização à iniciativa cartorial outorgando à mesma, inclusive, a faculdade de utilização de Poder regulatório limitador de liberdades individuais adstritos, exclusivamente, ao próprio Estado.

A questão problema que se faz nesta pesquisa é: A publicidade no ordenamento jurídico é aplicada em diversas áreas da administração pública e particular. Qual a importância da publicidade no âmbito das relações de consumo e como a administração intervém no âmbito do registro possuindo presunção de veracidade?

O objetivo geral é observar as normas, os princípios gerais do direito, do registro imobiliário e o instituto da tutela da aparência jurídica. E os específicos: Estudar a importância do instituto da publicidade. Analisar as normas que buscam prevenir a fraude a credores e o papel da Administração Pública. Contrapor a

proteção legal oferecida pelo Registro Imobiliário aos direitos pessoais dos indivíduos. Discutir em que situações se pode comprovar a boa-fé.

Neste diapasão, o trabalho aqui estruturado teve como condão maior entender como proteger as pessoas de boa-fé, se utilizando de uma de suas maiores prerrogativas para a consecução dos interesses públicos, qual seja, a real publicização dos feitos registrais imobiliários.

No sentido de se obter o devido êxito ao final das pesquisas optou-se por uma metodologia de revisão bibliográfica, descritiva e explicativa.

## **1. BASES CONCEITUAIS DE PUBLICIDADE E RELAÇÕES DE CONSUMO**

### **1.1 PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA DA PUBLICIDADE**

O princípio da transparência publicitária tem por objetivo determinar que na relação entre fornecedor e consumidor, a publicidade seja totalmente envolta pelos elementos da legalidade. “Transparência implica em informação escoreita e clara sobre o produto ou serviço, sobre o contrato a ser celebrado, ou seja, lealdade e respeito nas relações estabelecidas entre fornecedor e consumidor, mesmo na fase pré-contratual” (COELHO, 2002, p. 01).

Cabe mencionar que o descumprimento do princípio aqui abordado, é previsto na esfera civil e administrativa pelo Código de Defesa do Consumidor, é considerado também como ilícito penal, previsto em seu art. 69, “Deixar de organizar dados fáticos, técnicos e científicos que dão base à publicidade”, atribuindo ainda pena de detenção de um a seis meses ou multa.

### **1.2 A TUTELA CONTRATUAL APLICADA AOS CONTRATOS**

Havendo um momento em que efetivamente, ou por presunção, as vontades convergem, surgindo o contrato, claro está haver também um lugar determinado para se entender efetivada a sua celebração.

Apesar de o Código Civil haver adotado a teoria da expedição da aceitação, sob o ponto de vista do tempo do contrato, adotou, quanto ao lugar da celebração do mesmo, o da expedição da oferta (MARTINS, 2001).

A determinação do lugar onde se tem por concluído o contrato é de suma importância para se determinar, não apenas o foro competente, mas também a lei a ser aplicada à relação contratual. Conforme o art. 9º, § 2º, da LINDB (Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro), a obrigação oriunda de contrato é reputada constituída no lugar em que reside o proponente, de forma que, se o ofertante residir na Alemanha, os efeitos do negócio jurídico reger-se-ão pelas leis daquele país (BRASIL, 2010).

Estão presentes também nos contratos os elementos estruturais, que pressupõe a convergência de duas ou mais vontades; e funcional, pela composição dos interesses contrapostos de ambas as partes, com o fim de constituir, modificar ou extinguir relações jurídicas de natureza patrimonial (KHOURI, 2005).

Quanto aos requisitos de validade dos contratos, Filomeno et al (2005, p. 294) sobre os contratos eletrônicos observa na sua integralidade.

Os requisitos subjetivos de validade dos contratos, que são: a existência de duas ou mais pessoas, por serem os contratos bilaterais; capacidade genérica das partes contratantes para os atos da vida civil; aptidão específica para contratar; e consentimento das partes contratantes; são absolutamente passíveis de atendimento nos contratos, não existindo aí qualquer barreira a esta forma de contratação.

São requisitos objetivos, por dizerem respeito ao objeto da contratação, os seguintes: objeto lícito; possibilidade física ou jurídica do objeto; determinação do objeto; e ser ele susceptível de valoração econômica. Aqui também não há empecilhos à aceitação dos contratos dentro da teoria geral das obrigações contratuais. Ora, o objeto dos contratos de compra e venda comuns, diferindo apenas no que diz respeito à forma da contratação ou meio de entrega.

Já os requisitos ditos formais requerem uma maior reflexão. Dizem eles respeito à forma pela qual o contrato deverá ser expresso. Atualmente a regra geral é a da liberdade das formas para a maioria das contratações, sendo as exceções previstas sempre expressamente na lei. Em contrário senso, inexistindo lei que determine forma pré-estabelecida para um dado contrato, então será ele válido se levado a efeito sob qualquer forma não contrária ao direito (ALBERTIN, 2001).

### 1.3 A QUESTÃO DA HIPOSSUFICIÊNCIA DO CONSUMIDOR

É sabido que nas relações de consumo, como de resto em qualquer relação contratual, busca-se o equilíbrio de interesses entre as partes. Sendo o

Brasil um Estado Social de Direito (artigo 3º, III, Constituição Federal), procura-se resguardar a igualdade das partes, de modo a lhes assegurar um tratamento digno.

Segundo o Dicionário Aurélio (2002, p. 136 apud SOUZA, 2008, p. 02) a palavra hipossuficiente é composta pelos prefixos “hipo” e pelo substantivo “suficiente”, indicando seu significado: “diz-se de, ou pessoa que é economicamente fraca, que não é autossuficiente”. O prefixo “hipo”, por si, significa “posição inferior”. Segundo o sentido linguístico da palavra, portanto, a hipossuficiência relaciona-se às próprias condições econômicas da pessoa, situando-a em posição inferior dentro da sociedade.

Conforme é apresentado no Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), entre alguns dos direitos inalienáveis do consumidor, pode-se ler em seu art. 6º que: “a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com a inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do Juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente” (BRASIL, 2001).

Dentre os pressupostos básicos para a aceitação da inversão da prova, encontram-se: a verossimilhança da alegação ou a hipossuficiência do consumidor. E somente pelo estudo analítico das circunstâncias é que o juiz poderá decidir pela aceitação desta situação jurídica.

Nogueira (1998, p. 76) conceitua estas duas situações, discriminando-as da seguinte forma:

[...] a hipossuficiência, não deve ser analisada, somente quanto ao plano econômico ou financeiro. A hipossuficiência também se verifica no campo cultural (lato sensu), a falta de conhecimento técnico sobre o objeto de uma relação de consumo (produto ou prestação de serviços).

O acolhimento da inversão do ônus da prova no CDC é justificável, pois, “[...] o consumidor é a parte vulnerável da relação de consumo, que não dispõe de informação ou de acesso aos elementos técnicos do produto” (FILOMENO et al, 2005, p. 143).

“A vulnerabilidade é um traço universal de todos os consumidores, ricos ou pobres, educados ou ignorantes, crédulos ou espertos”. Enquanto, que a característica maior da hipossuficiência “é marca pessoal, limitada a alguns - até mesmo a uma coletividade - mas nunca a todos os consumidores” (BRITO; DUARTE, 2006, p. 01).

Então, a hipossuficiência atinge apenas a alguns consumidores, sendo somente enquadráveis aqueles que são portadores de características próprias, individuais, que os discriminam na categoria de pessoas vulneráveis.

#### 1.4 O PRINCÍPIO DA BOA-FÉ NO CDC NO CC

Marques (2006) aduz que, com a aplicação da boa-fé objetiva, a atenção não se volta mais para a intenção do administrador, mas para a sua conduta, para o seu comportamento. Esse deve ser leal e cooperador com o outro contratante, de modo que as partes deverão sempre colaborar reciprocamente para a realização dos fins comuns envolvidos na contratação.

Marques ensina:

A Lei nº 8.078/90 impõe o princípio da boa-fé objetiva (artigo 4º. inciso III), bem como a ativa proteção do consumidor com base nele (artigo 5 1. inciso IV e parágrafo 1º). Do mesmo modo, tal princípio é utilizado na interpretação dos contratos. Objetiva-se, com isso, visualizar o exato grau de confiança despertada no consumidor, bem como o nível de frustração da sua expectativa, em caso de inadimplemento por parte do fornecedor (artigos 30, 34, 35, 47 e 48). Da mesma forma, o Código Civil cria deveres de boa-fé (artigo 422), impõe limites com base nela (art. 187) e afirma que a interpretação guiada por essa boa-fé objetiva (artigo 113) (MARQUES, 2006, p. 179).

Para Lima (2006) não se admite mais contratar visando à busca dos próprios interesses, deve necessariamente, atentar para os interesses do consumidor, já que esses têm de ser também respeitados. A imposição do princípio da boa-fé objetiva às relações de crédito com consumidores leva, portanto, à existência de um dever de colaborar dos fornecedores para se evitar, ao máximo, prejuízos aos consumidores.

Conforme Almeida (2010) a criação do dever de colaboração e lealdade, pela boa-fé objetiva, permite, também, o reenquadramento da dívida do consumidor a fim de permitir que ele efetivamente consiga, com o tempo, pagá-la e obter a quitação.

Por tudo exposto entende-se, até aqui que esses novos deveres, assim, seriam um meio de o fornecedor reconsiderar as condutas praticadas e compensar, ainda que tardiamente, o dano causado, permitindo, como consequência, que o consumidor volte a sobreviver dignamente, na sequência apresentam-se os deveres da administração pública como reguladora das relações de consumo.

## 2. OS DEVERES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### 2.1 SERVIÇO PÚBLICO

A expressão serviço público admite dois sentidos: o primeiro é subjetivo já o outro, objetivo, sendo que aquele se refere aos órgãos do Estado que são responsáveis pela execução das atividades destinadas à coletividade e o segundo, diz respeito à atividade propriamente dita, ou seja, é a atividade em si que é prestada pelo Estado e seus agentes. A definição de serviço público é lançada como toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob regime de Direito Público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade (CARVALHO FILHO, 2006).

Serviço público é uma atividade voltada para satisfação da coletividade, como bem assevera Mello (2006, p.634):

Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fluível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público - portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais-, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo.

Denota-se, do exposto, que o serviço público visa a atender anseios de toda uma coletividade, anseios esses que são satisfeitos pelo próprio Estado ou por pessoas que atuem em seu nome.

O serviço público está relacionado à atividade realizada no âmbito da Administração Pública, especificamente dentro do Poder Executivo, onde este desenvolve atividade prestacional buscando atender necessidades da coletividade, seja por fornecimento de água, energia elétrica, transporte urbano, dentre outras. Desta feita, o serviço público é uma das atividades desenvolvidas pela Administração Pública com utilização de seus poderes inerentes, bens, agentes, atos e contratos, visando realizá-la de modo eficiente (MEDAUAR, 2009).

Embora se busque menor intervenção do Estado no domínio econômico, ainda assim se faz necessária a atuação do mesmo para garantir os valores fundamentais do homem.

Na conceituação de serviços públicos, a doutrina internacional compreende que há duas correntes: a essencialista e a formalista. Para a primeira,

uma atividade é considerada serviço público em razão de sua própria natureza, ou seja, são aquelas que apresentam características essenciais e que são submetidas a regime jurídico próprio. A segunda entende que não é possível identificar uma característica essencial. Assim, serviço público será todo e qualquer serviço que a Constituição ou leis considerem ser públicos. O Brasil, segundo a doutrina dominante, adota a corrente formalista. Neste contexto, para o nosso país, não seria possível a afirmação de que um determinado serviço é público, ou não, se tivermos em mente a atividade em si (ALEXANDRINO; PAULO, 2008).

O Estado visando atender à coletividade, põe à disposição desta, os serviços públicos que propiciarão melhor funcionamento para a mesma. Existem dois elementos necessários para que se tenha compreensão do termo serviço público. O primeiro está relacionado quanto ao substrato material que consiste na efetiva prestação de serviços à comunidade. O segundo está dirigido ao caráter formal, sendo necessário que seja regulado pelo regime de Direito Público. Dessa forma, por estar submetido ao Direito Público, existem alguns princípios que norteiam essa complexa atividade denominada serviço público, quais sejam: princípio do dever inescusável do Estado de promover-lhe a prestação; princípio da supremacia do interesse público; princípio da adaptabilidade; princípio da universalidade; princípio da impessoalidade; princípio da transparência; princípio da motivação; princípio da modicidade das tarifas; princípio do controle sobre as condições de sua prestação (MELLO, 2006).

A consequência prática da distinção é relevante: se uma atividade econômica em sentido amplo é serviço público, então ela somente pode ser desempenhada de acordo com as restrições e privilégios que caracterizam o regime jurídico administrativo. De outra parte, se uma atividade econômica em sentido amplo não é serviço público, configurando atividade econômica em sentido estrito, a ela não se pode atribuir tal regime jurídico. Aparentemente, a distinção dos regimes jurídicos poderia afigurar-se simples. Bastaria identificar os conceitos de atividade econômica em sentido estrito e de serviço público. Porém, o problema reside precisamente na dificuldade em diferenciar os dois conceitos apontados. Recordando-se os critérios de identificação do serviço público tratados mais acima, o aspecto material pretende apontar uma natureza essencial aos serviços públicos. Segundo Léon Duguit, 'serviço público é toda atividade cujo desempenho deve ser regulado, assegurado e controlado pelos governantes, porque o desempenho dessa atividade é indispensável à realização da interdependência social e de tal natureza que não pode ser assumido senão pela intervenção da força governante' (LINHARES, 2000, p. 01).

É importante que seja definida e clara a distinção entre regime jurídico administrativo e atividade econômica, pois, caso seja entendida como atividade de

regime jurídico administrativo deverá seguir normas impostas pelo Estado. De outro lado, caso seja entendido como atividade econômica, não sofrerá intervenção do governante.

## 2.2 DELEGAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Serviços públicos são aqueles prestados pela Administração diretamente à comunidade, tendo em vista ser essencial à sobrevivência do próprio Estado. Por este motivo são privativos do poder público e não poderão ser delegados a terceiros, pelo simples motivo de exigirem atos de império, bem como, medidas compulsórias. Como exemplos, se podem citar os serviços de defesa nacional, serviços de polícia, e, ainda, serviços de cartórios (MEIRELLES, 2006).

Várias atividades administrativas e serviços públicos são executados por pessoas administrativas vinculadas ao Estado. A doutrina entende que essas entidades são o prolongamento do próprio Estado e, desta forma, por delegação, recebem suporte jurídico para o desempenho das respectivas funções. Para que essa delegação tenha validade será indispensável que tenha sido originária do poder legislativo por meio de lei formal (CARVALHO FILHO, 2006).

Há uma diferença a ser observada quanto à titularidade da prestação de serviços públicos. O Estado é quem detém a titularidade da prestação de serviços públicos. Entretanto, isto não significa que, obrigatoriamente, deverá prestá-lo por si só. Regra geral estará obrigado a disciplinar ou promover a sua efetiva prestação. Diante disto, poderá prestá-lo por si ou promover a sua prestação através de outras entidades que não façam parte do aparelho administrativo, exigindo que prestem o serviço conforme fixado, por meio de autorização, permissão ou concessão (MELLO, 2006).

Autorização é o ato administrativo discricionário ou vinculado onde a administração outorga a alguém o direito de realizar certa atividade. A Constituição Federal em seu artigo 21, inciso XII, utiliza essa expressão no sentido de investir alguém com poderes para prestar serviço público mediante autorização, permissão ou concessão. Autorização é ato precário onde a Administração Pública investe, por prazo indeterminado, alguém para execução e exploração de certo serviço público. Esta autorização é formalizada por ato administrativo, veiculado por portaria ou decreto, sendo precedido de licitação (GASPARINI, 2009).

Permissão é o contrato administrativo por meio do qual o poder público transfere a um particular a execução de certo serviço público conforme estabelecido em normas de direito público. A Lei nº. 8.987/95 define permissão como delegação, a título precário, mediante licitação da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco. (art. 2º, IV). A diferença entre permissão e concessão é que esta poderá ser contratada com pessoa jurídica ou consórcio de empresas, enquanto aquela só poderá ser firmada com pessoa física ou jurídica. Outra característica é que a permissão poderá ser delegada a título precário enquanto na concessão não há tal característica (CARVALHO FILHO, 2006).

A concessão ocorrerá quando houver delegação contratual de serviço, a qual se dá de forma autorizada e regulamentada pelo Executivo. É um acordo administrativo com vantagens e encargos recíprocos. Desta forma, o serviço continua sendo público e o poder concedente terá a faculdade de, a qualquer tempo, retomar o serviço concedido mediante indenização ao cessionário. A regulamentação dos serviços concedidos é de competência do poder público, conforme prevê a Constituição Federal em seu artigo 175, e também a Lei nº. 8.987/95. Caso não sejam os serviços prestados de forma adequada, pode e deve a Administração Pública retomá-los (MEIRELLES, 2006).

O serviço público, por visar a atender interesse público, é um dos objetivos do Estado, exatamente por isso que são criados e regulados pelo poder público a quem compete fiscalizá-los. Hodiernamente, as condições econômicas e sociais permitem que o Estado delegue à particulares a execução de determinados serviços públicos. Entretanto, ao Estado ficará reservado o poder de regulamentar, alterar e controlar o serviço. Dessa forma, a simples delegação de certos serviços pelo Estado, não descaracteriza o mesmo de ser considerado serviço público (CARVALHO FILHO, 2006).

O Serviço público pode ser definido como próprio de Estado, que é aquele prestado pelo Estado, por meio de seus próprios órgãos e agentes, tendo em vista o reconhecimento de sua necessidade e essencialidade para a coletividade (MEIRELLES, 2006).

### 2.2.1 Execução dos serviços públicos delegados

Os serviços públicos poderão ser oferecidos pela Administração Pública de duas formas: centralizadamente ou de maneira descentralizada. Serão considerados prestados de forma centralizada quando a atividade for realizada por meio dos órgãos que compõem a própria Administração Pública, em seu próprio nome e sob sua responsabilidade. Nessa modalidade a Administração Pública é executora e titular do serviço. Na administração centralizada a competência para prestar os serviços será de qualquer uma de suas esferas políticas, ou seja, federal, estadual, distrital ou municipal. Quanto à forma descentralizada, esta ocorrerá quando a titularidade e execução do serviço ou a mera execução seja atribuída à outra entidade distinta da Administração Pública. O serviço passa da Administração Pública para o administrado por meio de uma pessoa jurídica privada, pública ou governamental. Poderá ainda participar dos serviços descentralizados pessoas físicas, entretanto, neste caso, será necessário que a atividade descentralizada seja administrativa e que a transferência recaia sobre a titularidade e a execução da atividade ou somente da execução (GASPARINI, 2009).

A transferência da titularidade do serviço público só pode ser outorgada por lei e, só por ela, poderá ser modificada ou retirada. Essa outorga é feita às autarquias, fundações públicas e às empresas estatais. Quando a execução dos serviços é transferida a particulares, o ato de transferência receberá o nome de Delegação Administrativa, que poderá ocorrer na modalidade de concessão, permissão ou autorização. Ressalte-se as razões desse comportamento:

A Constituição de 1988 estabeleceu o sistema capitalista, fundado na propriedade privada dos meios de produção, no livre exercício das atividades econômicas e na abstenção da intervenção do Estado no domínio econômico. Cabe ao Estado a tarefa de disciplinar o exercício da atividade econômica exercida pelos particulares, admitindo-se apenas excepcionalmente que desempenhe de forma direta atividades de natureza econômica, mesmo assim desde que observados determinados princípios [...]

De fato, o art. 170, inc. IV do Texto Constitucional dispõe que 'A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na *livre iniciativa*, tem por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: IV - *livre concorrência*'. Demais disso, o art. 173 da Carta Magna consignou que, 'Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei'. (LINHARES, 2000, p. 01).

As concessões são submetidas a duas categorias de normas: as de natureza regulamentar e as de natureza contratual. A primeira regula o modo e a forma da prestação do serviço e são conhecidas como Leis de serviços; já a segunda, regula as condições de remuneração e são reconhecidas como cláusulas econômicas ou financeiras (MEIRELLES, 2006).

Os serviços públicos são classificados em: serviços delegáveis e indelegáveis; serviços administrativos e de utilidade pública; serviços coletivos e singulares e serviços sociais e econômicos. Delegáveis são aqueles executados pelo próprio Estado ou por particulares colaboradores, conforme disposto em Lei; Indelegáveis são aqueles que somente podem ser prestados pelo próprio Estado, ou seja, diretamente; serviços administrativos são aqueles executados pelo Estado para compor sua organização; serviços de utilidade pública são aqueles que se destinam à fruição direta dos indivíduos; serviços coletivos são aqueles prestados a grupamentos indeterminados de indivíduos de acordo com as prioridades da Administração; serviços singulares são aqueles direcionados a destinatários individualizados; serviços sociais são aqueles destinados a atender necessidades básicas propiciando serviços assistenciais e protetivos e, por fim; os econômicos que são aqueles serviços com possibilidade de lucro e que representam atividades de caráter industrial ou comercial que podem ser exercidos pelo Estado em algumas ocasiões, conforme prevê a CF em seu artigo 173 (CARVALHO FILHO, 2006).

A delegação de serviço pode ser legal ou negocial. Ocorre a primeira quando há um processo de descentralização sendo formalizado através de Lei que atenderá a mandamento constitucional, conforme previsão expressa do artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal. Já a delegação negocial ocorre quando há a concessão de serviço público ou a permissão deste. A concessão sempre se materializará por via de um contrato administrativo. Já a permissão, apesar de ser ato administrativo, passou a ter forma de contrato de adesão, de acordo com o mandamento contido no artigo 40 da Lei nº. 8.987 de 13/02/1995 (CARVALHO FILHO, 2006).

Miranda (2002, p. 229) quanto à essencialidade, classifica os serviços públicos da seguinte forma:

Serviços públicos: propriamente ditos, são os que a Administração presta diretamente à comunidade, por reconhecer sua essencialidade e necessidade para a sobrevivência do grupo social e do próprio Estado. Por isso mesmo, tais serviços são considerados privativos do poder público, no

sentido de que só a administração deve prestá-los, sem delegação a terceiros, mesmo porque geralmente exigem atos de império e medidas compulsórias em relação aos administrados. Exemplos desses serviços são os de defesa nacional, os de polícia, os de preservação da saúde pública. Serviços de utilidade pública: são os que a Administração, reconhecendo sua conveniência (não essencialidade, nem necessidade) para os membros da coletividade, presta-os diretamente ou aquiesce em que sejam prestados por terceiros (concessionários, permissionários, ou autorizatários), nas condições regulamentadas e sob seu controle, mas por conta e risco dos prestadores mediante remuneração dos usuários. São exemplos dessa modalidade os serviços de transporte coletivo, energia, gás, telefone'.

Denota-se do exposto que não cabe ao Estado intervir na atividade econômica em face de proteção prevista na carta constitucional, entretanto, esta restrição não é absoluta, pois em casos excepcionais, visando garantir a segurança nacional, bem como, interesses coletivos, este estará autorizado a interferir na atividade econômica.

### 2.2.2 Natureza jurídica da delegação dos serviços públicos

A autorização constitucional preconizada pelo art. 175 da Constituição da República e a incapacidade de o Poder Público financiar os serviços de utilidade pública fomentaram a investida de parcerias com a iniciativa privada, especialmente pela via da delegação. A terceirização dos serviços públicos tem levado a divergências ainda não determinadas de forma definitiva pelo Direito (JANCZESKI, 2008).

Carvalho Filho (2006, p. 305) expõe que:

Entendemos que referido negócio jurídico é de natureza contratual, embora sejamos forçados a reconhecer particularidades específicas que o configuram realmente como inserido no âmbito do direito público. A Constituição Federal, no art. 175, parágrafo único, quando fez referência à lei disciplinadora das concessões, refere-se no inciso I ao **caráter especial de seu contrato**, o que parece confirmar a natureza contratual do instituto. A Lei nº. 8.987/95, no entanto, pôs fim a eventual controvérsia, consignando expressamente que a concessão, seja qual for a sua modalidade, **'será formalizada mediante contrato'** (art. 4º). Temos, pois, como fato atualmente indiscutível, a atribuição de contrato administrativo às concessões de serviços públicos (grifos do autor).

Conforme posicionamento do autor pode-se inferir, que a natureza jurídica, especificamente, das concessões, a qual está inserida no rol dos serviços públicos delegados, é de natureza contratual.

O serviço público é uma instituição constituída pelos esforços conjuntos de várias pessoas tendo como objetivo principal um permanente conjunto de valores e ideais. O serviço público institucionalizado transcende a pessoa física, bem como a pessoa jurídica. Na verdade norteia a conduta das pessoas. O Estado não é proprietário do serviço público. Caso fosse possível fazer tal mensuração, certamente o proprietário dos serviços públicos seria a sociedade (JUSTEN FILHO, 2005).

### 2.3 FISCALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DELEGADOS

Cabe ao Poder Público a fiscalização do serviço concedido por meio de delegação. Assim sendo, é dever do Estado exigir sua prestação regular, permanente e com tarifas aceitáveis. A Administração Pública possui amplos poderes para fiscalizar empresas, especificamente quanto à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros, principalmente para fixar tarifas e punir infrações regulamentares e contratuais. A fiscalização será feita por órgão técnico da Administração concedente ou por entidade conveniada (MEIRELLES, 2006).

Pelo mecanismo do controle, mesmo não estando expresso em regulamento ou Lei, a Administração Pública sempre deverá estar recebendo informações daqueles que executam serviços em seu nome. É seu dever fiscalizar se os serviços estão sendo prestados de modo satisfatório e desejados. Para tanto, poderá examinar documentos, livros, registros e assentamentos. Esse controle pode declarar a cassação do concessionário (por inadimplemento) ou provocar o resgate (extinção da concessão por mérito). O controle atinge também os serviços prestados pela própria entidade, sempre por meio dos princípios de atribuição disciplinar e hierárquica. Com base nesses princípios, o administrador mantém vigilância contínua e permanente a fim de que os serviços sejam prestados de forma adequada (GASPARINI, 2009).

### 2.4 RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA

Regra geral, a responsabilidade pelo risco administrativo ou responsabilidade objetiva do Estado pelos danos causados aos cidadãos, tendo

como resultado sua atuação, há necessidade de nexos causal entre o dano e o ato lesivo, sem que haja necessariamente a existência de culpa do agente público. O Estado, ao assumir o risco da prestação de serviços públicos aos cidadãos, assume também suas consequências por uma prestação inadequada, desta forma está obrigado a ressarcir os danos causados a terceiros (ASSONI FILHO, 2005).

A Constituição Federal em seu artigo 37 § 6º como disposto no referido artigo, o Estado responsabilizará, por meio de ação regressiva, o representante do Estado que agiu em seu nome prestando mal serviço. ensina que:

Art. 37. [...]

[...]

§ 6º. As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

[...]

O artigo 29 dessa lei estabelece que compete ao poder concedente a regulamentação e a fiscalização de sua prestação. Quanto à regulamentação do serviço público prestado por concessionário ou permissionário, o poder concedente poderá fixar e alterar unilateralmente as cláusulas regulamentares. Onde o poder público concedente não fiscalizou, ou fiscalizou de maneira inadequada, o permissionário ou concessionário que causou o dano será responsável direta e solidariamente, pois, ambos concorreram para o evento, um por não ter prestado o serviço satisfatoriamente, o outro por não ter observado a sua competência fiscalizatória (ASSONI FILHO, 2005).

Sendo o serviço prestado diretamente pelo poder público, responderá pelos prejuízos independentemente de culpa de seus agentes. Ficará, neste caso, ressalvada ação regressiva contra os agentes que agirem culposamente. Entretanto, quando o serviço for realizado por delegação, terá também a mesma obrigação, qual seja de prestação regular aos usuários, e os mesmos encargos indenizatórios, inclusive a responsabilidade por danos causados a terceiros. A empresa que recebeu o serviço por delegação (concessionário, permissionário ou autorizatário) assume os ônus e bônus que não alcançarão o poder público (MEIRELLES, 2006).

Assim, a responsabilização por eventuais danos das empresas prestadoras de serviços públicos, sob regime de concessão ou permissão, tendo em vista que não há transferência da titularidade do serviço, o qual permanece com a administração direta, merece uma maior atenção, pois, apenas sua execução é

transferida. O regime jurídico da concessão ou permissão da prestação de um serviço público está elencado na Lei nº. 8.987 de 13 de fevereiro de 1995. Aqui há várias atribuições do poder público concedente, posto que, a titularidade ainda continua sendo sua.

### **3. A PUBLICIDADE REGISTRAL E A PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR**

#### **3.1 PRINCÍPIOS DE REGULAÇÃO DA PUBLICIDADE**

A construção do conceito de princípio advém da palavra grega *arkhé*, que significa nada mais que começo e fator essencial que alimenta desde dentro. Assim sendo, princípio é toda estrutura sobre a qual se constrói alguma coisa, delimitando regras e normas de procedimento (LAMY, 2005).

No âmbito jurídico, os princípios são os pilares de todo o ordenamento, traçando as orientações e diretrizes que norteiam todas as áreas do direito.

Necessário, torna-se, apresentar alguns conceitos trazidos por renomados juristas:

Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para a sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico definitivo (MELLO, 1996, p. 545).

De acordo com as informações de Canotilho (2003), os princípios são considerados como normas jurídicas que impõem uma faceta otimizada, tem que ser compatível nos vários graus de sua concretização e consoante aos muitos condicionamentos dos fatos jurídicos.

Os princípios são multifuncionais, apresentando basicamente três funções, quais sejam: fundamentadoras interpretativas e supletivas ou integradoras. A primeira delas serve como fundamento de validade para outras normas, ou seja, constitui a raiz de onde deriva a existência legal das regras jurídicas. No que tange à característica interpretativa, sendo os princípios a base para elaboração da lei, servem como guia e orientação na busca de sentido e alcance dos preceitos legais.

Por fim, a função integradora prevê a aplicação dos princípios nos casos em que existe lacuna na lei. Entretanto, estes não devem ser considerados como meros acessórios interpretativos, e sim como enunciados que consagram conquistas éticas da civilização e, por isso, estejam ou não previstos em lei, aplicam-se a racionalidade a todos os casos concretos (GOMES, 2005).

Além dessas três funções apresentadas, podem ser enumeradas outras relacionadas aos princípios:

[...] de qualificar, juridicamente, a própria realidade a que se referem, indicando qual a posição que os agentes jurídicos devem tomar em relação a ela, ou seja, apontado o rumo que deve seguir a regulamentação da realidade, de modo a não contrair aos valores contidos no princípio e, tratando-se de princípio inserido na Constituição, a de revogar as normas anteriores e invalidar as posteriores que lhes sejam irredutivelmente incompatíveis (LIMA, 2002, p. 03).

Alguns princípios podem ser apontados como norteadores da elaboração do CDC, com a finalidade precípua de proteger o consumidor. Neste momento, cumpre observar que os princípios da proteção publicitária do consumidor pertencem, fundamentalmente, ao conteúdo do Código mencionado (GRINOVER et al. 2005).

Ao lado dos princípios basilares que regem a matéria jurídica Consumerista, interessa, neste momento, enfatizar, aqueles aplicáveis, especificamente, à publicidade, encontrados em artigos do CDC.

O Princípio da Veracidade decorre daquilo estabelecido pelo Princípio da Boa-fé, que orienta, no dizer de Coelho (1994, p. 151), “a adequação entre aquilo que se afirma sobre o produto ou serviço e aquilo que realmente é”, ou seja, as mensagens publicitárias devem ser verdadeiras, corretas, de forma a respeitar a vulnerabilidade do consumidor, conforme § 1º, do art. 37 do CDC.

O Princípio da Vinculação, disposto no art. 30 do CDC, encontra-se, intimamente relacionado ao supramencionado e estabelece que, uma vez veiculada uma oferta ou uma mensagem publicitária, o anunciante fica obrigado a contratar com os eventuais consumidores, nas exatas condições ofertadas ou anunciadas. Dessa forma, a publicidade já constitui obrigação por parte daquele que o anunciou (FILOMENO et al, 2005).

A exigência que a lei faz de que toda mensagem publicitária deve ser devidamente fundamentada em dados fáticos, técnicos e científicos é corolário do Princípio da Transparência. O anunciante tem total liberdade para anunciar,

devendo, entretanto, antes de veicular o anúncio, manter consigo um estudo com informações técnicas e científicas, que demonstre a intenção da campanha publicitária, sendo disponibilizado para quem tiver interesse de acessá-lo (BEJAMIN, 2004).

O Princípio da identificação, discutido no Capítulo anterior, prescreve que a publicidade deve ser veiculada de forma que o consumidor a identifique como tal (art.36, do CDC). Referido princípio tem por escopo a proscrição de mensagens ocultas, dissimuladas, ou que não sejam distinguidas ou percebidas como tais (FILOMENO et al, 2005).

A identificação da publicidade não é vantajosa para os anunciantes, pois baixa a credibilidade da mensagem. No dizer de Pasqualoto (1997, p. 86):

A mensagem publicitária então se torna dissimulada ou clandestina, sendo veiculada sem a identificação do anunciante. Por vezes, é confundida propositadamente com uma reportagem, como se fosse matéria editorial de um veículo de comunicação. Outras vezes, é feita a exposição de um produto de forma casual, como se estivesse integrando naturalmente uma cena, na televisão ou no cinema. Com esses procedimentos, não apenas evitam um abalo da credibilidade, como se creditam de um testemunho aparentemente desinteressado do órgão ou do programa que veicula a mensagem sub-reptícia.

No que tange, especificamente, à publicidade abusiva, existe o princípio da não-abusividade do anúncio, que apresenta a finalidade de reprimir desvios que prejudicam o consumidor, muito além daquelas questões de ordem econômica, mas que agridem outros valores tidos como relevantes para a sociedade de consumo (GRINOVER et al, 2005).

A união dos princípios da veracidade, da não-abusividade e do princípio geral da vulnerabilidade do consumidor reflete na condensação do Princípio da Inversão do Ônus da Prova, ou seja, o art. 38 do CDC afirma que cabe o ônus a quem veicula a peça publicitária e não aos consumidores. No caso de lesão ao consumidor por publicidade enganosa ou abusiva, deverá o anunciante provar que não teve culpa por tal fato, em homenagem ao princípio da responsabilidade objetiva (SILVA, 2004).

Uma vez que o desvio publicitário ocorra, ao lado de sua reparação civil e repressão administrativa e penal, impõe-se igualmente, que os seus malefícios sejam corrigidos, ou seja, que o seu impacto sobre os consumidores seja aniquilado, com base no Princípio da Correção do Desvio Publicitário (GRINOVER et al, 2005).

### 3.2 SANÇÕES ADMINISTRATIVAS E PENAIS

O Código de Defesa do Consumidor, em seus artigos, contempla, como é sabido, toda a defesa de uma relação negocial que seja real e verdadeira para ambos os lados envolvidos. Mas, em caso de descumprimento ou tentativa, esse instrumento legal possui redação própria para coibi-la em todas as suas formas.

Sob essa ótica, o art. 66 do CDC, dita na íntegra:

Fazer afirmação falsa ou enganosa, ou omitir informação relevante sobre a natureza, característica, qualidade, quantidade, segurança, desempenho, durabilidade, preço ou garantia de produtos ou serviços:

Pena - Detenção de 3 (três) meses a 1 (um) ano e multa.

§ 1º - Incorrerá nas mesmas penas quem patrocinar a oferta.

§ 2º - Se o crime é culposo:

Pena - Detenção de 1 (um) a 6 (seis) meses ou multa (BRASIL, 2001, p. 156).

É um direito primordial dos consumidores terem informações corretas sobre os produtos ou serviços que venham a adquirir. Segundo Cardoso (2004, p. 01) "só um consumidor completamente informado pode contratar, em pleno conhecimento de causa, com os fornecedores e desempenhar o papel que deve ser o seu, o de parceiro econômico".

Ainda Cardoso (2004, p. 03) relembra de forma sábia que este "dispositivo se correlaciona com os artigos 30, 31 e 35 da parte material do Código de Defesa do Consumidor". Desta forma, afirmar falsidades, de acordo com o determinado nos requisitos deste aludido artigo, sem que se julgue o resultado futuro da prática, já é considerado o seu autor como responsável e cabível de punição.

Trata-se de delito instantâneo e de perigo, dada a sua manifesta potencialidade de danos à saúde, vida, segurança e economia de um número indeterminado de receptores das mensagens veiculadas pelos mais variados meios de comunicação de massa. Não se exige um prejuízo efetivo de natureza econômica (REIS, 2006).

Em relação a este instrumento legal de proteção do consumidor, Saad (2001, p. 168) acrescenta em relação aos personagens que podem vir a ser penalizados como sendo:

Sujeito Ativo: Os profissionais que elaboram as peças publicitárias (os publicitários) e os profissionais dos meios de comunicação (jornal, televisão, rádio) que promovem a publicidade nociva ou capaz de induzir o

consumidor a se comportar de forma prejudicial à sua saúde e segurança. Em se tratando de pessoa jurídica, aplica-se a regra da parte final do art. 75 do CDC. Sujeito Passivo: Imediato ou principal é a coletividade de consumidores (vitimização difusa); secundariamente é o Estado.

Esta modalidade de delito tem caráter apenas de dolo. E conforme Saad (2001, p. 169), “a doutrina, porém, fala em conduta culposa na modalidade de culpa ‘sem previsão’, contida expressão sabe ou deveria saber”. Pois, entende-se que o sujeito ativo, tem conhecimento anterior à suposta irregularidade contida na publicidade, usa inadvertidamente de imprudência, negligência ou imperícia, ao elaborá-la e veiculá-la nos meios de comunicação.

A redação do art. 69, do CDC, afirma que é crime “deixar de organizar dados fáticos, técnicos e científicos que dão base à publicidade”, prevendo “pena de detenção de 1 (um) a 6 (seis) meses ou multa” (BRASIL, 2001).

Neste caso os sujeitos passíveis de serem penalizados, na visão elucidativa de Cardoso (2004, p. 01) são:

Sujeito Ativo: É o fornecedor que se utiliza da publicidade de seus produtos ou serviços e que tem o dever legal de organizar dados, considerando que publicidade também constitui modalidade de informação, além de envolver a oferta e vincular o fornecedor. Para o caso de fornecedor pessoa jurídica, aplica-se a regra da parte final do art. 75, isto porque, é dever legal do fornecedor manter tais dados em seu poder, nos termos do art. 36 do CDC. Sujeito Passivo: Imediato ou principal é a coletividade de consumidores (vitimização difusa); secundariamente é o Estado.

Aqui também seu sujeito ativo, é o fornecedor de produtos ou serviços que empregue, na reparação de produtos, peças ou componentes de reposição usados, sem autorização do consumidor. Para o caso de fornecedor pessoa jurídica, aplica-se a regra da parte final do art. 75 do CDC.

Enquanto que o sujeito passivo, imediato ou principal é o consumidor prejudicado ou ludibriado, ao menos potencialmente, pois sem embargo dos componentes utilizados não lhe causarem prejuízo, o crime estará consumado com a simples conduta, independente de qualquer resultado; o secundário é o Estado por que a ele cabe a responsabilidade de fiscalizar a aplicação das normas regulamentares necessárias ao bom uso dos produtos e serviços ofertados pelas empresas (FILOMENO et al, 2005).

Todos esses artigos visam em primazia defender a pessoa de boa-fé e tal preocupação surgiu no Brasil no ano de 1850 no Código Comercial, no entanto, por não ter sido bem compreendida pelos doutrinadores e pela jurisprudência, não teve

efetividade. A Boa-fé foi consagrada no Brasil somente em 1990, com o Advento do Código de Defesa do Consumidor, Sanches (2011, p. 41) enfatiza que:

A incorporação da boa-fé como princípio jurídico conduz à tutela jurídica da confiança e à preservação da lealdade. Ressalte-se que diante do caráter normativo do princípio da boa-fé, todos os deveres anexos dele decorrentes possuem como fonte a incidência do próprio princípio. São deveres anexos, por exemplo, o dever de cuidado em relação à outra parte, dever de respeito, dever de agir conforme a confiança depositada, dever de lealdade e probidade, dever de cooperação ou colaboração e o dever de agir conforme a razoabilidade e a equidade.

Cassettari (2013, p. 310), conceitua Boa-fé da seguinte forma:

O conceito típico de boa-fé corresponde ao dever de agir corretamente. Quem age de boa-fé, é honesto de fato; ser honesto de fato é ser correto. Quem age de boa-fé, age com probidade; ser probo é agir corretamente. A boa fé é um princípio, pois deve ser observada devido à sua positivação não apenas por meio das cláusulas gerais, mas também por estar disseminada em diversos institutos jurídicos em que se protege a confiança legítima.

Cumprido destacar que o princípio da proteção ao consumidor de boa fé vem ao longo dos anos se consubstanciando no direito pátrio, visto que a justiça a muitos anos vem observando que os abusos cometidos por empresas vinham surtindo efeitos danosos nas relações comerciais.

### 3.3 DA PUBLICIDADE REGISTRAL IMOBILIÁRIA

De acordo com Oliveira (2006) a atividade notarial e registral ambas escritas com clareza surgem no artigo 236 da Constituição Federal, ali discriminadas com serviços públicos exercidos em caráter privado, e seus atos são de responsabilidade do Poder Judiciário. No ano de 1994 foi instituída a Lei nº 8.935 que tem como finalidade regulamentar a matéria aqui discutida. Tal instrumento legal afirma que os atos notoriais são divididos em três modalidades de serviços e quatro de registro, assim denominados:

Tabeliães de Notas, Tabeliães e Oficiais de Registro de Contratos Marítimos, Tabeliães de Protesto de Títulos, Oficiais de Registro de Imóveis, Oficiais de Registro de Títulos e Documentos e Cíveis das Pessoas Jurídicas, Oficiais de Registro Cível das Pessoas Naturais e de Interdições e Tutelas e Oficiais de Registro de Distribuição (OLIVEIRA, 2006, p. 29).

Para todos esses agentes o que deles se espera é a atividade exercida e pautada nos princípios do direito como justiça, na própria letra da lei, e desta forma garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, sendo assim considerada como reconhecimento legal da fé pública (OLIVEIRA, 2006).

A Publicidade Imobiliária tem como grande aliado o registro imobiliário, uma vez que ele age na recepção, conservação, organização e informação de fatos jurídicos que devem ser conhecidos por todos, Brandelli (2016, p. 269) afirma que:

A publicidade registral, por conta de suas características, faz que os terceiros possam nela confiar e, no caso de adquirirem algum direito com base nessa confiança, serão tutelados. Repise-se que os terceiros são levados a confiar na informação registralmente publicizada, porque sabem que se algo os puder afetar deverá estar lá publicizado e que, antes de haver a publicização, há uma qualificação jurídica feita por profissional do Direito dotado de fé pública, bem como porque podem ter acesso fácil à informação. Nos termos do § 2º do art. 1.245 e do art. 1.246, ambos do Código Civil, bem como do art. 252 da LRP, a publicidade registral imobiliária tem o efeito positivo de fazer presumir existente, válida e eficaz a situação jurídica publicizada, com a conformação publicizada, perdurando tal efeito enquanto não for retificado ou cancelado o ato registral.

A importância da Publicidade registral é exposta por Oliveira (2010, p. 37) que afirma:

Hernando de Soto, economista peruano de renome internacional, ao questionar o porquê do capitalismo funcionar em determinados países e fracassar em outros, sustenta que não se trata da falta de riqueza de alguns países. O autor concentra sua argumentação na falta de meios de representação da riqueza nesses países, pois é devido à representação da riqueza em títulos seguros da propriedade que os bens tornam-se ativos econômicos, com vida paralela à sua existência material. Com isso, podem circular no mercado, assim como podem ser oferecidos em garantia de empréstimos. Com esse mecanismo de representação obtém-se o capital necessário para o bom funcionamento da economia capitalista. Mais uma vez, torna-se clara a importância da publicidade registral imobiliária, enquanto confere segurança e certeza aos títulos de propriedade dos bens imóveis, permitindo seu aproveitamento na economia de mercado e gerando ativos para possibilitar o crescimento econômico.

Salles (2012) diz que o ato de se registrar não se resume em simplesmente em respeitar os parâmetros legais exigidos em lei, essa ação confere ao ato jurídico segurança, autenticidade e eficácia.

Ainda para Salles (2012) o ato registral é composto por sete princípios basilares, conforme demonstrado de forma reduzida no quadro a seguir.

<b>Princípios</b>	<b>Discriminação</b>
Unitariedade	Determina que cada imóvel só possa ter um registro ou matrícula
Lagalidade	Tem sentido próprio, mas é previsto na Lei de Registros Públicos onde são aceitos apenas os títulos casuais.
Instância	Concede o direito de atualização do registro imobiliário apenas ao seu detentor titular.
Legitimação	É aplicado em caso de rescisão de contrato, seja por motivo de anulação, extinção ou qualquer outro entrave legal.
Prioridade	Concede ordem cronológica aos registros imobiliários dos títulos.
Continuidade	Deixa à luz da lei a observação clara de todos as alterações que possam ocorrer na posse imobiliária.
Especialidade	Pode ser subjetiva relativa à qualificação e identificação dos sujeitos da relação, ou objetiva na qualificação expressa e definida do objeto a ser registrado.

Quadro 1 – Princípios do ato registral  
 Fonte: Adaptado de Salles (2012)

No entender de Brandelli (2016) tanto no direito privado quanto no de inter partes se tornaram cada vez mais menos observados. Motivado pelo interesse que mantem vários dos institutos jurídicos, as funções social e econômica fizeram crescer a necessidades da publicidade registral como o meio de colocar ponto final às várias discussões em torno do assunto.

A Publicidade Registral também tem sua importância reconhecida por Augusto (2013, p. 233) ao ressaltar que:

No ordenamento jurídico brasileiro, é a inscrição do título no Registro de Imóveis que confere a eficácia real as transmissões 'inter vivos', motivo pelo qual a publicidade é um de seus principais atributos. Isso porque, sem a publicização desse direito, não há como identificar os titulares de um direito real, ou mesmo a existência desse direito, para que todos possam cumprir o dever genérico de respeitabilidade.

Cabe ressaltar que o ato registral como todo ato administrativo deve ser completo e não deixar margem a dúvidas, devendo, pois ser eivado de materialidade que se espera dos atos legais e conta com o apoio dos Ministérios Públicos em caso de qualquer desacordo processual.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este trabalho de pesquisa científica trouxe o entendimento que o Estado, especificamente a Administração Pública, tem como finalidade melhorar a eficiência dos serviços que presta desonerando a máquina administrativa. Para tanto, as

doutrinas estudadas defendem diversas formas de prestação desses serviços, garantindo direitos de liberdade e de propriedade.

Foi possível constatar que a Administração Pública não está obrigada a efetuar a prestação de serviços públicos diretamente. Poderá repassar tais responsabilidades a terceiros por meio de delegação, sendo que em consequência desse ato, também será delegado.

Ressalte-se, também, que a publicação e propaganda são desenvolvidos a nível imobiliário pelos cartórios, mas sob forte jurisdição do Estado, então entende-se que se erros ou má fé venham a acontecer cabe à figura estatal agir em defesa do indivíduo de boa fé que por ventura tenha sido lesado.

Todo e qualquer atividade cartorial imobiliária é baseada na publicidade de seus atos, devendo a mesma ser pautada de toda lisura e clareza, assim, concede-se ao cidadão a garantia de que o feito é legal e seus direitos estão plenamente reservados.

Assim, ao encerrar as pesquisas aqui desenvolvidas, tem-se como cumprido o objetivo que ensejou a abordagem pretendida, esperando que mesmo de maneira tímida esse trabalho possa servir para os colegas de curso incentivando ainda mais novos estudos no futuro.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBERTINI, Alberto Luiz. **Comércio eletrônico**: modelo, aspectos e contribuições de sua aplicação. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 16. ed. rev. atual. São Paulo: Método, 2008.

ALMEIDA, João Batista de. **Manual de direito do consumidor**. 4. ed. Rev. São Paulo: Saraiva, 2010.

ASSONI FILHO, S. A Responsabilidade do Estado na Prestação dos Serviços Públicos. **lob online jurídico**, 2005. Disponível em: <http://www.ioonlinejuridico.com.br>. Acesso em: 24 set. 2018.

AUGUSTO, Eduardo Agostinho Arruda. **Registro de imóveis, retificação de registro e georreferenciamento**: fundamento e prática, Série Direito Registral e Notarial, Coord. João Pedro Lamana Paiva. São Paulo: Saraiva, 2013.

BEJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e. **Código de defesa do consumidor**: Comentado pelos Autores do Anteprojeto. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

BRANDELLI, Leonardo. **Registro de imóveis. Eficácia material**. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 35 ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2005.

BRASIL, Presidência da República. **Decreto Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del4657.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657.htm). Acesso em: 11 nov. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto**, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

BRITO, Alírio Maciel Lima de; DUARTE, Haroldo Augusto da Silva Teixeira. O princípio da vulnerabilidade e a defesa do consumidor no direito brasileiro: origem e consequências nas regras regulamentadoras dos contratos e da publicidade. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1109, 15 jul. 2006.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARDOSO, Ricardo. **Crimes contra o consumidor**. 2004. Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/artigos/x/15/31/1531/>. Acesso em 10 set. 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 15 ed. Rio de Janeiro, 2006.

CASSETTARI, Christiano (coord.). **10 anos de vigência do código civil brasileiro de 2002**: estudos em homenagem ao professor Carlos Alberto Dabus Maluf. São Paulo: Saraiva, 2013.

COELHO, Cláudia Schroeder. Publicidade enganosa e abusiva frente ao Código de Defesa do Consumidor. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 54, fev. 2002.

COELHO, Fábio Ulhoa. **O Empresário e os direitos do consumidor**. São Paulo: Saraiva, 1994.

FILOMENO, José Geraldo Brito et al. **Código brasileiro de defesa do consumidor comentado pelos autores do anteprojeto**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

GOMES, Luiz Flávio. Normas, regras e princípios: conceitos e distinções. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 851, 1 nov. 2005.

GRINOVER, Ada Pellegrini et. al. **Código de Defesa do Consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

JANCZESKI, C.A. As Taxas e os Serviços Públicos Prestados por Concessão ou Permissão. **lob online jurídico**, 2008. Disponível em: <http://www.ioonlinejuridico.com.br>. Acesso em: 28 out. 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal, **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

KHOURI, Paulo Roberto Roque Antônio. **Direito do consumidor**: contratos, responsabilidade civil e defesa do consumidor em juízo. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

LAMY, Marcelo. **Princípio constitucional do estado democrático e direito natural**. Nov. 2005. Disponível em: <http://www.hottopos.com/rih9/lamy.htm>. Acesso em: 07 out. 2018.

LIMA, Clarissa Costa de. **Tratamento do crédito ao consumo na América Latina e super endividamento**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

LIMA, George Marmelstein. As funções dos princípios constitucionais. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 54, fev. 2002.

LINHARES, Marcel Queiroz. O Estado Social e o Princípio da Subsidiariedade: reflexos sobre o conceito de serviço público. **lob online jurídico**, 2000. Disponível em: <http://www.ioonlinejuridico.com.br>. Acesso em: 18 out. 2018.

MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no código de defesa do consumidor: o novo regime das relações contratuais**. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MARTINS, Plínio Lacerda. O conceito de consumidor no direito comparado. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 5, n. 49, fev. 2001.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MIRANDA, Henrique Savonitti. **Manual de direito administrativo**. Brasília: Prosegraf. 2002.

NOGUEIRA, Tânia Lis Tizzoni. **A prova no direito do consumidor**. Paraná: Juruá, 1998.

OLIVEIRA, Marcelo Salaroli de. **Institucionalização da publicidade registral imobiliária no ordenamento jurídico brasileiro**. 2006. Disponível em: [https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/89897/oliveira\\_ms\\_me\\_fran.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/89897/oliveira_ms_me_fran.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 02 nov. 2018.

OLIVEIRA, Marcelo Salaroli de. **Publicidade registral imobiliária**. São Paulo: Saraiva, 2010.

PASQUALOTTO, Adalberto. **Os efeitos obrigacionais da publicidade no código de defesa do consumidor**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

REIS, Nelson Santiago. **A publicidade enganosa e abusiva**. 2006. Disponível em: [http://www.mp.pe.gov.br/procuradoria/caops/caop\\_consumidor/doutrina/publicidade\\_enganosa\\_abusiva.htm](http://www.mp.pe.gov.br/procuradoria/caops/caop_consumidor/doutrina/publicidade_enganosa_abusiva.htm). Acesso em: 11 out. 2018.

SAAD, Eduardo Gabriel. **Comentários ao código de defesa do consumidor**. São Paulo: LTr, 2001.

SALLES, Venício. **Direito registral imobiliário**. São Paulo: Saraiva, 2012.

SANCHES, Raquel Elias. **O princípio da boa-fé objetiva nas relações patrimoniais de família**. 2011. Disponível em: [https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/42973/principio\\_boa\\_fe\\_sanches.pdf](https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/42973/principio_boa_fe_sanches.pdf). Acesso em: 18 maio 2018.

SILVA, Gustavo Passarelli da. A possibilidade alteração dos contratos no novo código civil e a necessária revisão do conceito de consumidor previsto na Lei nº 8.078/90. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 65, maio 2004.

SOUZA, Rogério de Oliveira. **Da hipossuficiência**. 2008. Disponível em: [http://www.tj.rj.gov.br/dgcon/doutrina\\_artigos\\_juridicos/hipossuficiencia.doc](http://www.tj.rj.gov.br/dgcon/doutrina_artigos_juridicos/hipossuficiencia.doc). 26. Acesso em: 15 out. 2018.