

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA

ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

CURSO DE DOUTORADO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

GUSTAVO FARIA PEREIRA

**REGISTROS DE PROPRIEDADE IMÓVEL NO BRASIL COMO TECNOLOGIA
JURÍDICA**

Dogmática da decisão registral e a aplicação do ordenamento jurídico por parte do registrador de imóveis – “Como decido”, no contexto da extrajudicialização

BRASÍLIA

2024

GUSTAVO FARIA PEREIRA

**REGISTROS DE PROPRIEDADE IMÓVEL NO BRASIL COMO TECNOLOGIA
JURÍDICA**

Dogmática da decisão registral e a aplicação do ordenamento jurídico por parte do registrador
de imóveis

Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito
como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor
em Direito Constitucional – linha de pesquisa: Direitos
Fundamentais.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Freitas Filho

BRASÍLIA

2024

Código de catalogação na publicação – CIP

P436r Pereira, Gustavo Faria

Registros de propriedade imóvel no Brasil como tecnologia jurídica: dogmática da decisão registral e a aplicação do ordenamento jurídico por parte do registrador de imóveis – “Como decido”, no contexto da extrajudicialização / Gustavo Faria Pereira. — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2024.

156 f.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Freitas Filho

Tese (Doutorado em Direito) — Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2024.

1. Propriedade - Direito civil. 2. Decisão registral. 3. Desjudicialização. 4. Tecnologia jurídica. I. Título

CDDir 342.1235

FOLHA DE APROVAÇÃO

Agradecimento

O sucesso tem vários pais, o fracasso é órfão.

Neste momento de gratidão, incluo todos os partícipes desta minha conquista!

RESUMO

O processo de aplicação do ordenamento jurídico se assemelha a uma tecnologia, cujos pressupostos dogmáticos não são questionáveis *a priori*, segundo doutrina de Tércio Sampaio (*Ciência do Direito*). Na academia já houve diversos trabalhos envolvendo a decisão judicial e a aplicação do direito. No entanto, numa era de desjudicialização (ou extrajudicialização) falta problematizar o arcabouço teórico da decisão registral, uma vez que com a (des)extrajudicialização o oficial de registrador de imóveis agora é instado a decidir ou dizer o direito. Evidentemente, os limites decisórios não se assemelham aos dos juízes.

Soma-se isso ao estatuto de responsabilidade dos notários e registradores, o qual é diferente ao dos magistrados, o que pode criar problemas de ordem disciplinar e de responsabilidade civil. Não é difícil imaginar que algum espasmo de “ativismo registral” pode ensejar uma pena de perda de delegação, nos termos da Lei nº 8.935/94.

A situação ainda se agrava na medida em que o ordenamento jurídico brasileiro – ao contrário de ordenamentos jurídicos como o de Portugal, o da Espanha e o da Alemanha – não possui um Código Registral Imobiliário e/ou Notarial, veiculado por Lei Ordinária. A solução intermediária foi implementada pelas Consolidações Normativas/Códigos de Normas das Corregedorias de Justiça Estaduais, e a Consolidação Nacional de Normas do Extrajudicial, publicada em 2023 pela Corregedoria-Geral do Conselho Nacional de Justiça. Considerando que a Competência Legislativa para Notas e Registros é União, o Poder Judiciário ocupou o vácuo de poder que o Congresso Nacional deixou ao não exercer seu poder-dever de legislar. E considerando mais, que os Códigos de Normas geralmente se baseiam em decisões, seria até razoável questionar se o direito registral é, de fato, um direito não escrito.

A presente tese ainda propõe soluções *de lege ferenda*, com o objetivo de fortalecer o sistema registral e fornecer subsídios para o profissional de registro de imóveis, profissional este que cada vez mais se evidencia como um agente decisório no intuito de dirimir problemas jurídicos no caso concreto.

Palavras-chave: Tecnologia jurídica; Decisão registral; Aplicação do ordenamento jurídico; Desjudicialização; Responsabilidade dos notários e registradores.

ABSTRACT

The process of applying the legal system or adjudication resembles a technology, in which the dogmatic assumptions are not questionable a priori, according to Tércio Sampaio (Science of Law). At Law University, there have already been several works involving judicial decision-making and the application of the law. However, in an era of de-judicialization (or extra-judicialization), there is a need to problematize the theoretical framework of the registry decision, since with de/extra-judicialization the real estate registry officer is now urged to decide or say the law. Of course, the decision-making limits are not similar to those of judges. Added to this is the liability status of notaries and public registrars, which is different to that of judges, which can create problems of a disciplinary nature and civil torts. It's not hard to imagine that any spasm of "registry activism" could lead to a penalty of loss of delegation, under the terms of Law 8.935/94.

The situation is further aggravated by the fact that the Brazilian legal system, unlike the legal systems of Portugal, Spain and Germany, does not have a Real Estate and/or Notary Code, which is regulated by ordinary law. The intermediate solution was provided by the Normative Consolidations/Codes of Norms of the State Courts and the National Consolidation of Extrajudicial Norms, published in 2023 by the General Office of the National Council of Justice. Considering that the Legislative attrition involving Bills or legislative proposals for Notaries and Registries acts belongs to the Union, the Judiciary has filled the power vacuum that the National Congress left by failing to carry out its duty to legislate. Considering that the Codes of Regulations are often based on judicial decisions, it would even be reasonable to question whether registry law is, in fact, unwritten law.

This thesis also proposes *lege ferenda* solutions, with the aim of strengthening the registry system and providing subsidies for the real estate registry professional, who is increasingly becoming a decision-making agent in order to resolve legal problems.

Keywords: Legal technology; Registral decision-making; Application of legal system; Dejudicialization; Notaries and registrars' responsibility.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	05
1 TÉCNICA DOS REGISTROS DE PROPRIEDADE TERRITORIAL NO BRASIL: PERSPECTIVA HISTÓRICA	13
1.1 SURGIMENTO DO DIREITO SOBRE A PROPRIEDADE IMÓVEL NO BRASIL – DA COLONIZAÇÃO À REPÚBLICA (de 1500 a 1889)	13
1.1.1 A propriedade imóvel no Brasil-Colônia: o sistema de sesmarias	14
1.1.2 A propriedade imóvel no Brasil-Império: a Lei de Terras	17
1.1.3 A propriedade imóvel no Brasil-República: arcabouço jurídico-constitucional do direito à propriedade	22
<i>1.1.3.1 A demarcação e os primeiros conflitos pela terra</i>	22
<i>1.1.3.2 O arcabouço jurídico-constitucional do direito à propriedade</i>	24
1.2 EVOLUÇÃO DO CADASTRO E REGISTRO DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA RURAL NO BRASIL	27
1.2.1 Breves apontamentos sobre cadastro e o registro da propriedade	27
1.2.2 O sistema de registro da propriedade imóvel e o Registro Geral de Hipotecas no Brasil	29
1.2.3 O Direito Registral Imobiliário: do Registro Torrens ao Código Civil de 1916	30
1.2.4 Considerações críticas: importância do registro de imóveis e ‘revolução’ tecnológica	33
2 A CIÊNCIA DO DIREITO REGISTRAL	40
2.1 A DECIDIBILIDADE COMO PROBLEMA CENTRAL DA CIÊNCIA DO DIREITO E A NECESSIDADE DE FUNDAMENTAÇÃO DAS DECISÕES JURÍDICAS	40
2.1.1 O objeto de estudo e a autonomia científica do Direito Registral	43
2.1.2 A autonomia científica do Direito Registral	45
2.2 A REGISTRABILIDADE COMO PROBLEMA CENTRAL DO DIREITO REGISTRAL	50
2.2.1 As decisões do registrador devem (sempre) ser fundamentadas?	55
2.2.2 A hermenêutica registral	62
2.2.3 Normas, princípios e regras do Direito Registral	75
3 A TECNOLOGIA DOS REGISTROS IMOBILIÁRIOS	82
3.1 A PRÁXIS DO DIREITO REGISTRAL	82
3.1.1 Registradores de imóveis: atuação, autonomia, poderes e deveres	82

3.1.2 Registradores de imóveis: atuação, autonomia, poderes e deveres	82
3.1.3 Fiscalização e poder regulamentar sobre a atividade registral	83
3.2 PROCEDIMENTOS REGISTRAIS IMOBILIÁRIOS, INCIDENTES E DÚVIDA	86
3.2.1 Procedimento ordinário registral imobiliário	86
3.2.2 Poderes instrutórios do registrador nos procedimentos registrais	88
3.2.3 Processo de dúvida nos registros de imóveis e outras atribuições	90
3.3 PROCEDIMENTOS EXTRAJUDICIAIS ESPECIAIS NO REGISTRO DE IMÓVEIS ..	97
3.3.1 Estremação e demarcação de imóveis	99
3.3.2 Adjudicação compulsória	102
3.3.3 Retificação extrajudicial de matrícula e o georreferenciamento	103
3.3.4 Usucapião extrajudicial	116
3.3.5 Procedimento extrajudicial da alienação fiduciária em garantia	121
3.3.6 Qualificação de títulos judiciais	123
4 A JUSTIÇA REGISTRAL	126
4.1 OS CARTÓRIOS NO ACESSO À JUSTIÇA	126
4.2 POR UMA TEORIA DA DECISÃO REGISTRAL	136
4.3 O PAPEL DA TECNOLOGIA NA MELHORIA DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS EXTRAJUDICIAIS E JUDICIAIS	141
CONCLUSÃO	144
REFERÊNCIAS	150

INTRODUÇÃO

Esta tese, intitulada “A tecnologia jurídica dos registros de propriedade imóvel no Brasil”, busca correlacionar a evolução do Direito como um sistema de proteção da propriedade com o surgimento do sistema cadastral imobiliário. Daí analisar o papel do registrador de imóveis no contexto do desenvolvimento do Direito Registral no Brasil.

A proposta tem relação com o reconhecimento do Registro de Imóveis, como instituto jurídico que alicerça o direito à propriedade, na medida em que a função do Registrador, um profissional do Direito, assegura o direito real e o bem jurídico tutelado. Esse reconhecimento, no fundo, permite questionar o dogma do monopólio judicial da atividade de “dizer o Direito”, presente nas atividades dos registradores e notários.

Nessa perspectiva, enquanto um juiz pode dizer *suum cuique tribuere* (o que lhe é devido), o registrador é aquele que, sob sua responsabilidade pessoal, assegura *suum est* (é dele mesmo). Assim, o registrador e o tabelião são guardiães do direito de propriedade.

Observa-se que, ao longo do tempo, cada vez mais as relações jurídicas estão se tornando mais complexas, e, por isso, a propriedade moderna demanda a existência de soluções mais técnicas, rápidas e eficientes de questões que envolvem o Direito e o registro da propriedade imobiliária.

A presente pesquisa se aproxima da temática da “desjudicialização”, parte da terceira onda de acesso à Justiça, proposta por Capelletti e Garth¹. Os procedimentos não litigiosos dos serviços extrajudiciais são facilitados pelas seguintes circunstâncias, entre outras: i) a formação do titular e dos respectivos escreventes em Direito (estes não tendo obrigatoriedade dessa graduação, embora recomendável); ii) o caráter preventivo de litígios e a autonomia da vontade das partes, auxiliados por um terceiro imparcial, qual seja, o notário ou registrador.

Eduardo Pedroto² observa, por sua vez, lembrando as lições de Erik Gramstrup, que o termo “desjudicialização” implica diversas nuances: 1) presença de via extrajudicial alternativa; 2) retirada da administração obrigatória de interesses privados pelo judiciário; c) substituição de procedimentos outrora judiciais por procedimentos administrativos. Lembra, ainda, que em nenhum ponto a desjudicialização acarreta exclusão do acesso à justiça estatal; em qualquer hipótese ou motivos, como a determinação legislativa, haverá o controle pelo Estado-Juiz.

¹ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução: Ellen Gracie North Fleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 67.

² MAGALHÃES, Eduardo Pedroto de Almeida. **Desjudicialização e execução por quantia no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, p. 58.

A atividade notarial e registral possui respaldo constitucional, qual seja, o art. 236 da Constituição Federal, que estabelece: i) ingresso por concurso de provas e de títulos; ii) responsabilidade do notário ou registrador pelos atos perpetrados; e iii) exercício da atividade em caráter privado, por delegação do poder público – no Direito Administrativo, notários e registradores são classificados como particulares em colaboração com o poder público.

Fábio Souza³ aponta que, em relação à jurisdição, em sentido lato, o ato decisório do notário e do registrador seria tanto confiável como apto a resolver o Direito no caso concreto, entre outros, pela formação da capacidade institucional. Tal capacidade consiste no conjunto de atributos: conhecimento técnico, acesso e manejo de informações estratégicas, acesso à tecnologia e experiência pretérita, e autonomia da autoridade decisória.

Considerando o Direito como práxis e atuação em casos concretos, pode-se indagar se o registrador de imóveis, com base no ordenamento jurídico, “cria” Direito, ou seja, se em um caso concreto, é o registrador que forma a decisão administrativa, ainda que sindicável pelo judiciário, que tem poder correcional e disciplinar. Daí, questiona-se: o Registrador de Imóveis é dotado de jurisdição no sentido amplo da palavra? Como se dá o processo de decisão do Registrador? Do ponto de vista da Ciência do Direito, a atividade registral constitui mera técnica ou uma tecnologia jurídica? Que tipos de conhecimentos são necessários para o domínio da técnica e da tecnologia dos registros de imóveis? A Teoria da Decisão Jurídica, a Teoria Geral do Processo e a Teoria do Direito Administrativo, em conjunto, são suficientes para solucionar situações jurídicas que envolvem o Direito Registral? Enfim, o Direito Registral implica a necessidade de um conhecimento especializado e autônomo?

Este estudo parte do pressuposto de que o registrador de imóveis não é - e isso aos poucos se torna consenso na comunidade jurídica – uma mera reedição do amanuense ou escriba, que apunha o carimbo ao título apresentado de forma acrítica. Essa visão do registrador, inclusive, pode até ser mimeticamente remetida ao filme “Tempos Modernos”, de Charles Chaplin, cujo conteúdo é uma crítica à mecanização do trabalho. A repetição do uso do carimbo seria a característica do processo fabril, e o “tal carimbo” seria um fac-símile da interpretação apontada pela Corregedoria-Geral ou pelo Conselho Nacional de Justiça, responsáveis pela fiscalização e pela regulamentação da atividade registral. Um registrador não é um autômato.

³ SOUZA, Fábio. **Quem deve decidir?** Confiança na aptidão decisória como critério de definição dos limites do controle judicial das decisões administrativas. Curitiba: Alteridade, 2018, p. 108.

Partindo das premissas acima expostas, nesta tese nos é fundamental delinear o seu problema, em obediência ao método científico. Isso implica um processo que⁴: 1) demanda reconhecimento dos fatos: exame, classificação preliminar e seleção dos fatos que, com maior probabilidade, são relevantes no que respeita a algum aspecto; 2) descoberta do problema, por exemplo, o encontro de lacunas ou incoerências no saber existente; e 3) formulação do problema, ou seja, a colocação de uma questão que tenha alguma probabilidade de ser correta; em outras palavras, redução do problema a um núcleo significativo, com probabilidades de ser solucionado e de se apresentar frutífero, com o auxílio do conhecimento disponível.

Um dos fatos relevantes para a formulação do problema de pesquisa seria o movimento de extrajudicialização, e notadamente para os fins de análise desta tese seria a imputação de novas atribuições para as serventias de registro de imóveis nas últimas duas décadas (apesar de terem outros exemplos de extrajudicialização em períodos anteriores, como o procedimento de cobrança de créditos de alienação fiduciária em garantia com a Lei nº 9.514/97 e a cobrança hipotecária extrajudicial do Decreto-Lei nº 70/66). Por sua vez, o registrador se vê instado a decidir em algum dos momentos dos procedimentos extrajudiciais, mas a sua decisão está restrita ao binário: registrar ou não registrar? Ou ainda remeter às vias judiciais por meio da dúvida, uma vez que é permitido ao registrador o *non liquet*? Além disso, é permitido ou não ao registrador agir de forma *contra legem* ou *praeter legem* diante das disposições das consolidações normativas estaduais/federais? Ou é somente facultado o exercício criativo diante de alguma lacuna no ordenamento? A decisão registral inova no ordenamento jurídico ou é apenas mais um “carimbo” entre os demais na administração de interesses privados? Qual a responsabilidade do registrador em sua atividade decisória?

As lacunas no sistema inexistente é que ainda não foi problematizado o “o que decido” e “como decido” do registrador. A literatura jurídica tem diversas obras focando na decisão jurídica proferida pela jurisdição estatal, ou seja, pelo Estado-Juiz. E as serventias extrajudiciais (no caso mais específico, os registros de imóveis)? Quais são os limites hermenêuticos do registrador na aplicação do direito e a sua relevância de questionarmos isso na comunidade acadêmica? Ou os atos registrares são atos administrativos de mero expediente? Sintetizando, se ele toma decisões jurídicas, se ele toma decisões jurídicas e tem algum exercício de criatividade, ou se é meramente um carimbador, ou seja: feito o requerimento, a única possibilidade seria ou fazer o registro ou não fazer o registro. Eis a questão.

⁴ LAKATOS, Eva Maria e MARCONI, Maria de Andrade. **Metodologia científica**. 6ª edição: São Paulo: Atlas, 2011, p. 79.

O assunto é relevante, haja vista observar-se que, cada vez mais, vem se observando o fortalecimento de uma justiça registral de caráter preventivo e extrajudicial (se é que podemos falar em uma, tema que será abordado no Cap. 4). Nela, há intervenção de um profissional do Direito, habilitado por concurso público com provas de conhecimento e de títulos, ou seja, com as mesmas habilidades técnicas previstas para um magistrado – *ad argumentandum tantum*. Enfim, o registrador de imóveis.

Leonardo Brandelli, ao correlacionar o Direito Notarial, aplicável aos registros, com o Direito Processual, afirma que ambos são direitos adjetivos. Aponta, porém, uma distinção: “o Direito Processual facilita os meios para a restituição da norma jurídica, ao passo que o Notarial oferece os meios para sua aplicação preventiva, para uma adequação também preventiva da norma à vontade que se quer manifestar conforme o direito”⁵.

A Emenda Constitucional nº 45/2004 teve como objetivo realizar reformas essenciais no Poder Judiciário e nas instituições essenciais na administração da justiça, impulsionando a “desjudicialização”, sobretudo em favor dos Cartórios. Citam-se os exemplos: a) retificação extrajudicial na matrícula (Lei nº 10.931/05); b) demarcação e estremação por escritura pública (Provimento nº 24 CGJ-GO e CPC/15 art. 569 e ss.); c) divórcio e separação (Lei nº 11.441/07); d) inventário extrajudicial (Resolução nº 35 CNJ); e) regularização fundiária (Leis nº 11.977/09 e nº 13.465/17); f) protesto de certidão de dívida ativa (da Lei nº 12.767/2012, art. 25); g) Novo CPC: usucapião extrajudicial (Lei nº 6.015/73, art. 216- A); h) protesto de sentença (CPC, art. 517); i) adjudicação compulsória extrajudicial (Lei nº 14.382/22). Além disso, há as atribuições dos registros de imóveis e os procedimentos de reconhecimento de paternidade socioafetiva e de mudança de nome por transgênero ou por vontade própria.

Nesse cenário, com as atribuições repassadas aos cartórios, verifica-se uma inclinação que aproxima o modelo brasileiro do modelo latino de notariado, esse com tendência a atribuir aos notários e aos registradores toda a jurisdição voluntária⁶. Para os operadores do Direito,

⁵ BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. São Paulo, Saraiva, 2011. *E-Book*.

⁶ MAGALHÃES, Eduardo Pedroto de A. **Jurisdição voluntária, os incapazes e a via extrajudicial**: uma proposta de expansão da desjudicialização em matéria de separação, divórcio e inventário consensuais envolvendo interesses de incapazes, como medida otimizada do acesso à justiça no Brasil. Dissertação (Mestrado em Direitos Sociais e Processos Reivindicatórios) – Instituto de Educação Superior de Brasília, Brasília, 2020, Disponível em: <https://mestrado.iesb.br>. Acesso em: 19 jun. 2024. “Superada a questão da terminologia, é importante iniciar pelas conhecidas noções de que a jurisdição voluntária seria a administração pública de interesses privados (amministrazione pubblica del diritto privato), assim como a célebre frase de que ela não é jurisdição, tampouco voluntária. Outra nota recorrente sobre o tema é que o instituto encontra fundamento principalmente na tradição. Por trás dessas instigantes noções existem, na verdade, profundas discussões doutrinárias sobre o conceito, a natureza jurídica, o fundamento e a abrangência da jurisdição voluntária. Essas divergências doutrinárias são relevantes para o questionamento central do capítulo, ou seja, se a jurisdição voluntária pode ser retirada do Poder Judiciário, e se seria oportuno. Por essa razão, serão enfrentadas a seguir, de forma sintética, apenas na medida em que contribuam para a compreensão adequada do questionamento central. Existem duas correntes doutrinárias

não é de surpreender que as serventias extrajudiciais se tornem o “Fórum do Século XXI”, afinal a vida de qualquer cidadão demanda a lavratura de atos necessários a sua “vida civil” em qualquer das serventias extrajudiciais.

Como marco teórico da pesquisa, adota-se o conceito de tecnologia jurídica, embasado na concepção do papel da linguagem de Pontes de Miranda,⁷ apresentado por Tércio Sampaio Ferraz Júnior⁸, quando afirma que a Ciência do Direito, como dogmática jurídica, cumpre as funções típicas de uma tecnologia. Portanto, ao ser um pensamento conceitual, ao qual se vincula o Direito posto, a

(...) dogmática pode instrumentalizar-se a serviço da ação sobre a sociedade. Nesse sentido, ela, ao mesmo tempo, funciona como um agente pedagógico – junto a estudantes, advogados, juízes etc. – que institucionaliza a tradição jurídica, e como um agente social que cria uma ‘realidade’ consensual a respeito do direito, na medida em que seus corpos doutrinários delimitam um campo de solução de problemas considerados relevantes e cortam outros, dos quais ela desvia a atenção.⁹

principais acerca da natureza jurídica da jurisdição voluntária: a administrativista (ou extrajudicial) e a jurisdicional. A primeira foi capitaneada por Zanobini, no Direito Administrativo, e Giuseppe Chiovenda, no Direito Processual, e contou com a adesão, entre outros, de Calamandrei, Zanzuchi, Pajardi, Guasp, Januzzi, Liebman, e, no Brasil, Lopes da Costa e José Frederico Marques. Já a segunda foi defendida por Micheli, Satta, Monteleone, e, no Brasil, por Pontes de Miranda, Edson Prata, José Maria Tesheiner. Há ainda uma terceira corrente, francamente minoritária, capitaneada pelo italiano Elio Fazzalari, que reputa a jurisdição voluntária uma categoria à parte, autônoma, diversa tanto da atividade jurisdicional quanto da administrativa. Em linhas gerais, cada corrente atribui maior peso a aspectos da jurisdição voluntária que mais se aproximam ou da atividade jurisdicional propriamente dita (jurisdição contenciosa), ou da atividade administrativa. Também cabe assinalar que muitos adeptos da corrente jurisdicional conferem expressivo peso ao critério subjetivo-orgânico, isto é, se a matéria é atribuída por lei ao Judiciário, então a natureza dessa matéria é jurisdicional. Giovanni Verde, por exemplo, considera insuficiente a definição de jurisdição, seja pelo critério material, teleológico ou estrutural, e simplifica a questão adotando o critério subjetivo de modo absoluto: jurisdição é a atividade exercida pelos juízes. A tornar a matéria ainda mais complexa, há a dificuldade de conceituar e delimitar instituto deveras variado espaço-temporalmente no direito positivo, e que, em suas diversas manifestações e procedimentos, busca atender a distintos escopos. Atento a tal característica, há quem afirme que rigorosamente não se deveria falar em jurisdição voluntária, mas em jurisdições voluntárias. Sem embargo desse verdadeiro cipoal teórico-doutrinário, é preciso considerar os seguintes aspectos. A respeito do seu *nomen iuris*, realmente a expressão é imprecisa e não retrata bem a verdadeira natureza do instituto. Como mencionado *supra*, a expressão teria surgido na Roma Antiga, e curiosamente pairam sérias dúvidas sobre se o texto histórico em que primeiro apareceu a expressão, o Digesto, não teria sido adulterado nessa parte. Deveras, assiste boa dose de razão aos que afirmam que não é nem jurisdição, nem voluntária.

⁷ MIRANDA, Pontes de. **Técnica e linguagem jurídica para Pontes de Miranda**. Campinas: Bookseller, 2005, 2ª edição, p. 100, t. II. É pela linguagem que nós, homens, nos comunicamos. Sem os sinais sonoros, susceptíveis de expressão óptica, escrita, gráfica, não poderíamos, fora do cérebro, manter o “dado”, isto é, conservá-lo no tempo e transmiti-lo a outros indivíduos. Seria, pois, de grande conveniência dar a cada objeto o respectivo sinal, como ocorre em relação ao sol, à lua, a vênus, Londres, Pascal; (...) Ora, tem o juiz de aplicar à matéria social tal composto, isto é, tal amálgama de símbolos, que não somente difere do enunciado, real por ser julgamento (raciocínio pensado), como por ser proposição (raciocínio expresso), de modo que é a lei, não $a+x$, porém $a+_{-}x$. Nos homens primitivos e nas crianças, confundem-se pensamento e sensibilidade; a representação é cheia da emoção. Ganha em individualidade, mas não é susceptível de universalmente se comunicar. (...) Deve o intérprete (jurisconsulto, juiz) procurar, na aplicação da regra, não o conteúdo dos sinais ópticos ou sonoros (ordens verbais), mas, com o auxílio deles, o que se neles contém, mais ou menos o que se perdeu ou se argumentou no trabalho de expressão. Em vez do início em si, é apenas a lei a forma intermédia, durável, mas dúctil, para conservar o dado, ainda que não o deforme.

⁸ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito**. São Paulo: Atlas, 2023.

⁹ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito**. São Paulo: Atlas, 2023, p. 59.

Ou seja, um pensamento tecnológico é fechado à problematização de seus pressupostos, tendo o seguinte escopo: criar condições para a ação. Nesse sentido, no caso da dogmática, como ciência, busca-se criar condições para a decidibilidade de conflitos juridicamente definidos. A justa expectativa da sociedade em relação aos notários e registradores é o pensamento dogmático? A decisão judicial inova no ordenamento jurídico é algo não muito controverso na comunidade jurídica, mas um “voluntarismo registral” levaria o titular fatalmente a uma pena de perda de delegação, nos termos da Lei nº 8.935/94, na pior das hipóteses.

Por outro lado, provavelmente o leitor, à primeira leitura do título da presente tese, tenha imaginado que se trata de pesquisa de tecnologia aplicada ao Direito; lamento decepcioná-lo diante da conceituação. Mas é necessário informar, sim, o papel da tecnologia para a melhoria dos serviços jurisdicionais e do próprio serviço notarial e registral, o que será explicado no Capítulo IV. A propósito, pedimos licença ao leitor para mencionar trecho da obra “A Construção das Ciências”, em que Gerard Fourez explana sobre o “casamento entre a ciência e a técnica”:

Para muitos de nossos contemporâneos, parece evidente que ciência e tecnologia estejam ligadas. Ainda mais, que a ciência que permite o desenvolvimento da técnica. Semelhante visão não parece de modo algum sustentar-se historicamente. Com efeito, durante muito tempo, ciência e técnica se desenvolveram em separado. Na verdade, muitas vezes foi a técnica que esteve em avanço em relação às compreensões teóricas. Havia máquinas a vapor, por exemplo, bem antes que se falasse no ciclo de Carnot. O casamento entre a ciência e técnica operou-se de duas maneiras diferentes, de acordo com a época. Assim, o início da biologia marcou-se pelos trabalhos dos médicos. O desenvolvimento da química no Século XIX, na Alemanha, foi fortemente condicionado pelas indústrias de corantes. E a siderurgia, assim como as indústrias de metais não-ferrosos e outras, irão, desde o Século XIX, caminhando lado-a-lado com o progresso da química. A física e a biologia levaram mais tempo para industrializar-se, o que acabou ocorrendo, em relação à primeira, com a produção elétrica, a indústria atômica, os semicondutores etc. Atualmente, a biologia, com a engenharia genética, numa escala bem maior do que ocorreu com as indústrias anteriores da fermentação, passa por uma profunda transformação, em sua industrialização. Quanto à informática, pode-se dizer que nasceu praticamente industrializada. Independente desses desenvolvimentos históricos, o fato é que, hoje, ciência e tecnologia parecem estar completamente ligadas. A um ponto que se torna difícil determinar que os conhecimentos devem ser considerados como “técnicos” e quais, “científicos”. (...) ¹⁰

Lançado o problema da presente pesquisa e demonstrado o marco teórico, necessário também demonstrar uma proposta ou resposta “suposta, provável e provisória”, isto é, uma

¹⁰ FOUREZ, Gerard. **A construção das ciências**: introdução à filosofia e à ética das ciências. São Paulo: Editora UNESP, 1995, p. 171.

hipótese – entre o problema e o marco teórico há uma sentença interrogativa e a hipótese, sentença afirmativa¹¹. Entre um e outro, existe o falseamento.

Assim, a hipótese (entre outras que serão ventiladas) deste estudo é a de que os notários e registradores, como profissionais do Direito, ao se valerem da dogmática jurídica em sua prática nos cartórios, tomam decisões jurídicas e, por isso, sua atividade não constitui mera técnica, mas uma tecnologia propriamente dita; no caso, uma tecnologia jurídica, porque os pressupostos de sua decisão estão fechados na dogmática jurídica. Os registradores e notários não são apenas técnicos do registro e de notas. Por mais que haja limitações, o exercício de sua atividade implica decidibilidade sobre as situações levadas a registro. Tais afirmativas são refutáveis ou falseáveis. A bem da metodologia, serão as premissas analisadas de forma percuciente na medida do possível.

O objetivo geral do trabalho é contribuir para o desenvolvimento teórico do direito registral aplicado ao registro de imóveis (soa redundante, mas peço paciência, para o leitor compreender no devir do texto), na medida em que esses são, no mínimo, artifícios ou coadjuvantes do profissional do Direito no processo de desjudicialização ou extrajudicialização.

Metodologicamente, o trabalho foi desenvolvido do ponto de vista indutivo, em abordagem qualitativa, com procedimentos que caracterizam o estudo como bibliográfico e documental. A sua natureza é teórica, com análise de dados de forma descritiva e explicativa. Por mais que existam críticas ao método indutivo¹² – inclusive por parte de Karl Popper, que assevera não haver meio racional para obter generalizações, pois há uma forma racional de verificar se se sustenta perante a observação e a experimentação, a falsificação, principalmente a ausência de justificação geral –, há sim caráter científico no raciocínio indutivo. Mormente ao partirmos da premissa de que serão observados fenômenos, a extrajudicialização e a atuação dos registradores de imóveis, bem como a sua relação, e a generalização de sua relação, qual seja, o processo decisório ou de criação do direito.

O trabalho encontra-se dividido em quatro capítulos: no primeiro, foi abordada a técnica dos registros da propriedade territorial no Brasil. Para tanto, falou-se do surgimento da propriedade privada imobiliária e sua proteção pelo registro e cadastro territorial. Foram analisados o surgimento e o desenvolvimento do sistema nacional de registro de imóveis, abrangendo o marco legal da atividade cartorária no cadastro e registro da propriedade sobre imóveis. No segundo, o Direito Registral foi apresentado sob uma perspectiva científica, com

¹¹ LAKATOS, *op. cit.*, p. 141.

¹⁶³ PATAH, Priscila Alves. **Sistema extrajudicial de justiça**. São Paulo: Foco, 2023, p. 131, 134.

¹² LAKATOS, *op. cit.*, p. 55.

foco específico na decidibilidade e na consequente necessidade de fundamentação de decisões jurídicas pelos registradores e pelos notários. No terceiro, descreveu-se a tecnologia dos registros imobiliários no contexto da dogmática jurídica do direito registral em relação à propriedade imóvel. Analisou-se a evolução do direito registral e sua consolidação como área do conhecimento jurídico, bem como a prática registral e os incidentes de dúvidas no registro de imóveis. No quarto, caracterizou-se a Justiça Registral como campo de aplicação da tecnologia jurídica do direito registral. Nesse aspecto, destacou-se a atuação dos cartórios no acesso à Justiça e os diversos procedimentos extrajudiciais no registro da propriedade imóvel.

Esperamos que este trabalho possa contribuir com a eficiência na administração judiciária (disse isso como objetivo), pois os notários e registradores fazem parte dessa engrenagem na condição de profissionais do Direito dotados de fé pública. Como titulares de serviço público delegado, administram os cartórios e podem contribuir para a democratização do acesso à Justiça.

1 TÉCNICA DOS REGISTROS DE PROPRIEDADE TERRITORIAL NO BRASIL: PERSPECTIVA HISTÓRICA¹³

Pergunta o leitor sobre a necessidade da inserção de um capítulo completo nesta tese descrevendo acerca da evolução histórica do sistema registral imobiliário brasileiro, uma vez que a temática do trabalho é sobre a decisão registral imobiliária. A propósito, não é de hoje o questionamento quanto ao fato de autores fazerem algum esforço histórico, e essa crítica pode ser capitaneada pelo artigo de autoria do Luciano Oliveira, “Não fale do Código de Hamurábi! A pesquisa sociojurídica na pós-graduação em Direito”. A análise histórica, de fato, está correlacionada à evolução do sistema registral brasileiro, que culminou na confiabilidade necessária no objetivo de obter alguma posição decisória e criadora do direito por parte dos registradores de imóveis, objeto da presente tese.

No Brasil, a propriedade, especialmente a rural, está inserida no contexto histórico e social que lhes são próprios, como protagonista da estrutura territorial e do desenvolvimento econômico. Dessa maneira, para compreender a relação entre a propriedade, os registros públicos e o cadastro territorial, o capítulo é dividido em dois momentos: no primeiro, busca-se destacar os conflitos e reivindicações acerca do direito de propriedade rural brasileiro a partir do séc. XIX, principalmente para a maneira como os arcabouços jurídico, constitucional e legislativo se inter-relacionaram para o aperfeiçoamento do direito da propriedade; no segundo, destaca-se a evolução do cadastro e do registro da propriedade imobiliária no Brasil nos aspectos institucionais e legislativos.

Busca-se aqui evidenciar o surgimento e o desenvolvimento da técnica registral, ou, melhor dizendo, o registro de imóveis como uma técnica que será apropriada por pessoas delegatárias do poder de dizer o que pode e o que não pode ser registrado, e conseqüentemente exercerão, na prática, o controle sobre o que pode ser apropriado e sobre quem pode se assenhorar do direito de propriedade de terras.

1.1 SURGIMENTO DO DIREITO SOBRE A PROPRIEDADE IMÓVEL NO BRASIL – DA COLONIZAÇÃO À REPÚBLICA (de 1500 a 1889)

¹³ Ao redigir este capítulo, o autor-doutorando revisitou e sintetizou sua pesquisa de mestrado, a qual foi publicada em 2023, pela Editora Dialética, sob o título “Cadastro e Registro de Imóveis rurais e o direito à propriedade no Brasil: integração dos cadastros e segurança jurídica”.

A este capítulo, interessa o surgimento da propriedade imóvel no Brasil. Daí, falarmos da propriedade e da apropriação de terras desde a colonização até 1889, quando tem início o período republicano.

São três os marcos da evolução do direito de propriedade de terras no Brasil: Brasil-Colônia, de 1500 a 1824; Brasil-Império, de 1824 a 1889, e da Proclamação da República, em 1889, até os dias atuais. Este último pode ser subdividido em vários períodos, como: República Velha, Estado Novo, Ditadura Militar e redemocratização – com a Constituição de 1988 e sua legislação posterior.

Certamente, o período colonial nos legou características do direito de propriedade que ainda hoje marcam as formas de sua aquisição e de sua transmissão, o que torna o conhecimento de tais formas imprescindível para se compreender o controle da apropriação de terras.

1.1.1 A propriedade imóvel no Brasil-Colônia: o sistema de sesmarias

A história territorial do Brasil remonta a Portugal, ao menos no sentido de que as origens remotas do regime de terras que foi adotado no Brasil ainda guardam proximidades com os vigentes institutos jurídicos relacionados à propriedade¹⁴.

O sistema de sesmarias teve origem no século XIII, em Portugal, visando à ocupação dos territórios após a peste negra e à consolidação do novel Estado-Nação. Visava tornar-se um instituto necessário para a produção agrícola. As cartas de sesmarias previam a reversibilidade das terras outorgadas, em decorrência de improdutividade, mas houve grandes dificuldades de fiscalização desse requisito pela Coroa Portuguesa.

Considerando a distância entre a metrópole e a colônia, o Brasil, a Coroa Portuguesa não tinha como administrar e explorar de forma direta as terras conquistadas no novo mundo. Então, outorgou o direito de explorá-las aos donatários das capitâneas, por meio do instituto das sesmarias. Observa-se, por sua vez, que o instituto sofrera deturpações e profundas alterações mesmo antes da chegada de Cabral ao Brasil¹⁵.

Aqui, as terras nunca outrora exploradas eram defesas de apropriação por quaisquer pessoas que não fossem os sesmeiros, conforme determinação das Ordenações Manuelinas de 1521 e reiteração das Ordenações Filipinas de 1603. Reside aí, portanto, a consagração da

¹⁴ LIMA, Ruy Cirne. **Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas**/ Ruy Cirne Lima. São Paulo: Secretaria de Estado da Cultura, 1990, p. 101-103.

¹⁵ VARELA, Laura Beck. **Das Sesmarias a Propriedade Moderna: Um estudo de história do Direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 1ª edição, 2005, p. 16.

inusucapibilidade das terras conquistadas, por possuírem natureza pública, e das terras que outrora dadas em sesmarias, que se tornaram devolutas (lei nº 601/1850) por sofrerem comisso da parte do Estado.

O termo *sesmaria*, em sua origem, revela características conforme seu conceito. Sesmaria é uma derivação de “sesma”, cujo significado é a medida de divisão das terras do alfoz e/ou a sexta-parte de qualquer coisa. A constituição de uma sesmaria era precedida da divisão e repartição de terras ou era uma espécie de arrendamento, com a intenção de uso da sexta-parte dos frutos. Sesmeiros eram os magistrados municipais, que tinham a atribuição de repartir e de distribuir as terras¹⁶.

A definição de sesmarias nas duas Ordenações era: “sesmarias são propriamente as dadas terras, casa e, ou pardieiros, que foram, ou são de alguns Senhorios, e que já em outro tempo foram lavradas e aproveitadas, e agora o não são”¹⁷.

Rui Cirne Lima, em sua “Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas”, refere-se ao início do instituto das sesmarias no Brasil, ressaltando que houve um “transplante” desse regime de Portugal para as terras do Brasil, como dito, por meio das Ordenações Manuelinas e das Ordenações Filipinas, sem mudanças substanciais na instituição das sesmarias de uma Ordenação para outra. A formatação do instituto já estava ultrapassada no próprio país de origem e o sistema sesmarial foi fincado no Brasil nas mesmas bases^{18 19}.

Raymundo Faoro, em “Os donos do poder”, classifica o regime sesmarial de alocação fundiária em terras brasileiras como análogo ao sistema feudal europeu. Ele reconhece que o sistema de sesmarias, no Brasil, teve conotações de feudalismo, com “as leis do reino bafejadas pelo hábito imperialista do direito romano”, trazendo expressas, em suas letras, os privilégios feudais²⁰. A tônica de sua crítica está na sua artificialidade, anacronismo, bem como a formação política de uma protoelite para a época:

A característica jurídica do primitivo sistema colonial brasileiro decorre, [...] da sua própria natureza de instituição anacrônica, imperfeita e artificialmente implantada em terras do novo mundo. "Os direitos dos colonos livres e os dolorosos deveres dos trabalhadores escravos codificavam-se na vontade e nos atos do donatário – chefe militar e chefe industrial, senhor das terras e da justiça, distribuidor de sesmarias e de

¹⁶ LIMA, Rui Cirne. **Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas**. São Paulo: Secretaria de Estado da Cultura, 1990.

¹⁷ Ordenações Filipinas, Livro IV.

¹⁸ LIMA, Rui Cirne. **Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas**. São Paulo: Secretaria da Cultura, 1990, p. 15, 17.

¹⁹ SERRA, Carlos Alberto Teixeira. Considerações acerca da evolução da propriedade da terra rural no Brasil. *Alceu*, v. 4, n.º 7, p. 231-248, 2003. Disponível em: <http://revistaalceu.com.puc-rio.br/>. Acesso em: 28 abr 2017.

²⁰ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: a formação do patronato brasileiro**. 3 ed. São Paulo: Globo, 2001, Capítulo IV, item 6, p. 52.

penas, fabricante de vilas e empresário de guerras indianóforas." Acima dos capitães-governadores estava [...] o rei, naqueles poderes de que não havia feito cessão e outorga, e estavam as Ordenações e leis gerais do reino naquilo que não tinha sido objeto de determinações especiais nas cartas de doação e foral. Mas ficou visto e constatado que estas cartas deixavam quase completa soberania política aos donatários, nas respectivas circunscrições enfeudadas. "Assim, embora em geral nos domínios do direito privado, a legislação da metrópole fosse a reguladora das relações entre os diversos elementos constitutivos das colônias, na esfera do direito público a situação era outra: aí o poder onímodo, excepcional, dos governadores proprietários abria brechas no edifício legislativo da mãe pátria".²¹

Para além disso, houve discussões acerca da natureza jurídica das sesmarias, se elas eram mera concessão administrativa ou natureza enfiteutic, ou uma tradicional propriedade nos moldes dos institutos romanos. Laura Beck Varela²² reputa que é uma forma de propriedade essencialmente condicionada ao cultivo, ou seja, não absoluta, em termos de autonomia do sesmeiro, pois haveria o dever de cultivar ou tornar útil a extensão de terra.

Existiu, ainda, uma lacuna grave entre 1822 e 1850, ano em que foi vetada a concessão de novas sesmarias, em termos do reconhecimento de propriedade pelo Estado. Isso se deu pela defasagem desse sistema, em razão da multiplicidade de posses, que judicialmente prevalecia perante a própria carta sesmarial.

Se, de um lado, o processo histórico-social se revelava diante da sociedade, de outro, o arcabouço jurídico-constitucional era modulado pelas transformações sociais. Dessa forma, a Constituição de 1824 manteve a proibição de concessão de novas sesmarias, previu o direito de propriedade, mas não o regulamentou nem se preocupou com o processo de "privatização" das terras do Império. Apenas para efeito comparativo, registra-se que, nessa época, os Estados Unidos da América (EUA) vivenciavam um processo de distribuição fundiária e o consequente cadastramento das terras públicas, possibilitados, principalmente, pelo *Homestead Act*.

Não foi por outro motivo que o período compreendido entre 1822 a 1850 se tornou conhecido como "período das posses" ou período extralegal, considerada a ausência de diplomas normativos pertinentes ao tema. É que não era possível a usucapião sobre tais terras, uma vez que o instituto das sesmarias não havia sido revogado.

Nesse cenário, as alterações legislativas propostas em relação à lei das sesmarias não se esgotaram em si mesmas. A amplitude das respectivas discussões, porém, ainda que importantes, fugiria do escopo deste trabalho. Em síntese, registra-se que a legislação das sesmarias é um ponto importante para o estudo do sistema registral e da propriedade no Brasil

²¹ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: a formação do patronato brasileiro. 3 ed. São Paulo: Globo, 2001, Capítulo IV, item 6, p. 52.

²² VARELA, Laura Beck. **Das sesmarias à propriedade moderna**: Um estudo de história do direito brasileiro. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 19.

e, ainda, para a análise das desigualdades fundiárias e sociais, perpetradas a partir de sua institucionalização, especialmente contra os povos indígenas e o povo negro brasileiro.

1.1.2 A propriedade imóvel no Brasil-Império: a Lei de Terras

Evitando o conflito com a situação consolidada, com a Lei nº 601 de 1850 – a Lei de Terras –, houve a possibilidade de reconhecimento jurídico de grande parte das terras que já estavam sendo cultivadas e habitadas por particulares.

Ressalta-se que desde a Independência do Brasil, em 7 de setembro de 1822, tornou-se incompatível a lógica de doação sesmarial pela própria mudança de regime, do colonial para a independência. A Resolução nº 76 determinou a suspensão da concessão de sesmarias até a convocação da Assembleia Constituinte, e a Constituição de 1824 ratificou-lhe os termos nesse sentido.

O citado “período das posses” ou extralegal, de 1822 a 1850, teve efeitos bastante deletérios para os efetivos possuidores de terras, uma vez que não era possível adquirir o direito de propriedade; conseqüentemente, não havia como comercializar glebas de forma regular, nem como oferecer em garantia direitos reais sobre a terra. Os titulares de sesmarias nem sequer possuíam um domínio absoluto sobre a terra, pois estavam condicionados à continuidade do cultivo. Portanto, foi pouco efetivo o direito à propriedade na primeira metade do século XIX.

A Lei de Terras foi uma tentativa de reverter esse quadro caótico, por meio da legitimação ou da regularização da situação fática consolidada.

Da leitura dessa Lei de Terras, pode-se inferir que o legislador optou pela presunção de domínio da Coroa. Outrossim, observou-se a revalidação ou o reconhecimento das terras doadas em sesmaria até 1822, depois de passadas pelo crivo do processo judicial, de acordo com o disposto no Decreto nº 1.318, de 1854²³. Foi um complexo e tortuoso processo para a revalidação da sesmaria, conforme artigos 22 a 58 desse Decreto.

No final, não houve muitos processos de revalidação por vários motivos, como: (i) ausência de juízes nas comarcas longínquas; (ii) ausência de recursos financeiros; (iii) desinteresse da elite dominante da época, de assegurar as posses, por meio de poder político e até da *vis compulsiva*, nos moldes do conhecido “coronelismo” – na verdade, a ausência de medição oficial poderia entender a posse, a ser chancelada posteriormente, por meio de

²³ Art. 60 do referido Decreto.

inventário judicial; 4) estrutura administrativa da época não habilitada para impor penas de comisso aos posseiros e aos fidalgos beneficiários de cartas sesmarias não outorgadas²⁴.

A propriedade passou a ser resguardada com base no ordenamento instituído pela Constituição Imperial de 1824, embasada em princípios liberais. Depois, a Lei Orçamentária n.º 317, de 21 de outubro de 1843, regulamentada pelo Decreto n.º 482, de 14 de novembro de 1846, criou o primeiro registro geral de hipotecas, ainda imperfeito, pois continuaram a subsistir as hipotecas gerais, incompatíveis com um sistema regular de publicidade. Essa lei teve por fim resguardar o crédito – a terra era a base para a segurança dos credores, e não o domínio privado. Posteriormente, a citada Lei de Terras veio a dar um grande passo, discriminando os bens de domínio público dos bens de domínio particular (art. 3º, § 2º) e criando o Registro Paroquial das Terras Possuídas no Império, que visava inventariar as posses havidas em todas as províncias brasileiras. Os proprietários rurais, sob severas penas, eram obrigados a registrar suas terras. No início do século XX, havia um cadastro rural parcial, de competência do Ministério da Agricultura, que abrangia apenas imóveis rurais de proprietários que solicitassem benefícios legais²⁵. Até a promulgação do Estatuto da Terra, o governo federal não havia cuidado da organização atualizada de um cadastro de imóveis rurais.

O Decreto do Registro Paroquial, resultante da difusão da Igreja Católica e do vínculo do Império brasileiro com a Igreja de Roma, foi ausente na obrigatoriedade do respectivo registro, bem como apresentou falhas técnicas tanto na lei, que instituiu a dinâmica registral, como na qualificação dos próprios operadores (os vigários). Em muitos casos, não houve transporte dos assentos para a competente serventia registral imobiliária. Outrossim, muitos dos livros de Registro Paroquial foram ainda transportados para as arquidioceses das capitais, a exemplo de Goiás, na nova capital Goiânia. Em outros casos, foram levados para as Procuradorias estaduais. A propósito, o registro de imóveis com as feições que conhecemos hoje só passou a ser configurado com o Código Civil de 1916.

Em razão da falta de confiabilidade no Registro Paroquial, os tribunais superiores acabaram por não chancelar os títulos de propriedade lá transcritos. É um problema que se estende até a atualidade, como se verifica na decisão do STJ de 2009:

EMENTA: REsp 389.372/SC. Relator Ministro Luís Felipe Salomão. Quarta Turma. Julgado em 04/06/2009. Direito das Coisas. Ação Declaratória De Domínio Pleno. Ilha Costeira. Não Demonstração Do Cumprimento das Condições Impostas pela lei nº 601 de 1850 (Lei de Terras). Súmula 07/STJ.

²⁴ PEREIRA, Gustavo Faria. *Op. cit.*, p. 30.

²⁵ https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/desde-1860-mapa-acompanhou-a-transformacao-do-setor-agricola-brasileiro/copy3_of_foldermapa160.pdf Acesso em 29/10/2024.

Registro Paroquial. Documento Imprestável à Comprovação de Propriedade. Juntada de "Documento Novo" em Sede de Recurso Especial. Impossibilidade. Recurso Especial Não Conhecido. 1. A análise de prova, antiga ou superveniente, é vedada em sede de recurso especial, nos termos da Súmula nº 07. 2. [...] 3. A origem da propriedade particular no Brasil ora advém das doações de sesmarias, ora é proveniente de ocupações primárias. Ambas, para se transformarem em domínio pleno, deveriam passar pelo crivo da "revalidação" ou, quanto às "posses de fato", da "legitimação", procedimentos previstos, respectivamente, nos arts. 4º e 5º da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850 (Lei de Terras). 4. A legitimação da posse, para caracterização do domínio pleno, cujo procedimento foi regulamentado pelo Decreto nº 1.318 de 30 janeiro de 1854, requeria como condições, além da medição a que faz referência o art. 7º da Lei nº 601/1850, o cultivo ou princípio de cultivo da terra, a moradia habitual do respectivo possuidor, bem como as demais condições explicitadas no art. 5º, caput e parágrafos, do Diploma em análise. 5. Não há direito de propriedade decorrente do Registro Paroquial. Com efeito, nos termos do art. 94 do Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, as declarações dos possuidores ou sesmeiros feitas ao Pároco não lhes conferiam nenhum direito. Por outro lado, sendo vedado ao possuidor ou sesmeiro hipotecar ou alienar o terreno antes de tirar título passado na respectiva Representação Provincial, infere-se que o direito de propriedade das glebas somente se aperfeiçoava com o registro do dito título, sendo irrelevante o cadastro realizado perante o Vigário Paroquial. [...] 7. Recurso especial não conhecido.²⁶

O agravante é que as terras que se tornaram em comisso *ex lege* pela Lei de Terras foram retornadas ao domínio da coroa ou governo central. A prescrição aquisitiva não atingia as terras devolutas, por força do art. 1º, da Lei de Terras Imperiais. Daí veio a tradição jurídica de que os bens públicos, incluindo as terras devolutas, não podiam ser obtidos por meio da usucapião.

Costa Porto²⁷ observa que, entre 1822 e 1850, o quadro fundiário brasileiro apresentava quatro situações:

Terras não distribuídas, ou que, concedidas a terceiros, haviam voltado ao Estado – chamadas, genericamente, devolutas, com visível impropriedade, pois devoluto, a rigor, se devia considerar o solo que, dado a particulares, fora devolvido ao poder público, tornando ao senhor primitivo;

a) Terras dadas regularmente de sesmaria, e cujos beneficiários, tendo satisfeito todas as condições e exigências legais, lhe haviam adquirido o domínio pleno, assegurado pela norma do art. 179, XXII, da Constituição de 25 de março de 1824;

b) Terras dadas de sesmaria, cujos titulares não haviam atendido às exigências da lei, perdendo assim o direito à data, figurando como ‘sesmeiros não legítimos’

²⁶ STJ. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 389.372/SC**. DJe 15/06/2009. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 28 jan. 2025.

²⁷ COSTA PORTO, *apud* PEREIRA, Gustavo Faria. **Cadastro e registro de imóveis rurais e o direito à propriedade no Brasil**: integração dos cadastros e segurança jurídica. São Paulo: Dialética, 2023, p. 27.

c) Áreas simplesmente ocupadas por pessoas sem nenhum título, situação de fato, a rigor intrusos, apenas amparados pelo princípio romano do *melior est conditio possidentis*. [...].²⁸

Após a Independência do Brasil, o país foi marcado pelo “período das posses” ou da “clandestinidade”, o que se findou com a Lei de Terras de 1850, com os seguintes comandos legais: (i) definiu como devolutas as terras concedidas a título de sesmarias; (ii) “devolveu” o caráter público às terras, retornando ao domínio da Coroa as sesmarias não revalidadas; (iii) reconheceu em certos casos os direitos de posse.

O Decreto nº 1.318, de 1854, foi o marco inicial de demarcação das terras públicas situadas em *terra brasilis*, com a criação da Repartição Geral de Terras Públicas, cujas atribuições eram:

- (i) dirigir a medição, divisão, descrição das terras devolutas e prover sobre a sua conservação;
- (ii) organizar o Regulamento especial para as medições, no qual indique o modo prático de proceder a elas e as informações que devem conter os memoriais de que trata o Art. 16 deste Regulamento;
- (iii) propor ao Governo as terras devolutas, que deverem ser reservadas: 1º para a colonização dos indígenas; 2º para a fundação de Povoações, abertura de estradas, quaisquer outras servidões e assento de Estabelecimentos Públicos;
- (iv) fornecer ao Ministro da Marinha todas as informações, que tiver acerca das terras devolutas, que em razão de sua situação, e abundância de madeiras próprias para a construção naval, convenha reservar para o referido fim;
- (v) propor a porção de terras medidas, que anualmente deverem ser vendidas;
- (vi) fiscalizar a distribuição das terras devolutas e a regularidade das operações da venda;
- (vii) promover a colonização nacional e estrangeira;
- (viii) promover o registro das terras possuídas;
- (ix) propor ao Governo a fórmula, que devem ter os títulos de revalidação e de legitimação de terras;
- (x) organizar e submeter à aprovação do Governo o Regulamento, que deve reger a sua Secretaria e as de seus Delegados nas Províncias;
- (xi) propor finalmente todas as medidas que a experiência for demonstrando convenientes para o bom desempenho de suas atribuições e melhor execução da Lei Nº 601 de 18 de setembro de 1.850 e deste Regulamento.²⁹

Ao analisar transcrições mais antigas nos livros de Registro de Imóveis da Comarca de Silvânia - GO, por exemplo, o título aquisitivo em todos os casos era oriundo de inventário, isto

²⁸ No mesmo sentido: DINIZ, Maria Helena. **Sistemas de registros de imóveis**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 53.

²⁹ BRASIL. **Decreto nº 1.318, de 1854**. Manda executar a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/dim1318.htm Acesso em: 28 abr. 2024.

é, transcrição mais antiga. O uso do Registro Torrens foi pouco utilizado no caso da serventia, em que o autor exerce a delegação.

Na verdade, a sentença de inventário do “desbravador e primeiro possuidor” substituía os efetivos títulos legítimos de aquisição de domínio, independentemente do fato que a Lei de Terras de 1850 ratificava as situações. Significa que, 67 anos depois da promulgação da legislação imperial, somente com o Código Civil de 1916 houve transcrição dessas sentenças para o livro adequado. Após o falecimento do “desbravador” e a formalização na sentença de inventário, dava-se a aquisição de posse aos herdeiros.

Os efeitos deletérios da Lei de Terras ainda podem ser vistos na atualidade. Cláudio Grande Júnior, professor da Universidade Federal de Goiás (UFG), refere-se à situação nesse estado da Federação, cuja extensão territorial pode servir de exemplo ao que aconteceu em todo o País. Lembra esse autor da dificuldade de conferir se um título qualquer de propriedade é oriundo ou não de sesmaria confirmada ou ratificada, bem como as dadas em comisso nos termos da Lei de Terras de 1850, uma vez que nos próprios arquivos do Estado de Goiás existem apenas as cartas de concessão das sesmarias³⁰.

No governo de João Goulart, foi sancionada a Lei nº 4.504/64, denominada “Estatuto da Terra”, que trouxe, entre seus dispositivos, a criação do Cadastro Territorial Rural, abrangendo todo o Brasil. Porém, não foi escolhido pelas políticas governamentais vigentes à época. Entre as várias novidades, sobre o cadastramento e o zoneamento das terras, José Motta Maia lembra que estes devem ter adequação e com isso serem indispensáveis para a realização da reforma agrária de um país, pois a partir dele se tinha o conhecimento da situação fundiária do próprio país – e exemplifica com a legislação de distribuição de terras públicas para colonização do território estadunidense iniciada no Século XVIII ³¹.

A feição de propriedade, tal como difundida atualmente, foi reconhecida por meio do mercantilismo até o florescer da Idade Moderna. Nessa época, a civilização cristã entendia a propriedade como uma utilidade ou uma necessidade que devia ser servil ao homem. A partir das ideias iluministas, como a de John Locke³², houve ascensão do ideal iluminista (liberdade, igualdade e fraternidade) e do liberal (livre iniciativa e propriedade privada, entre outros). No contexto brasileiro, após a Proclamação da Independência e a criação do Império, a defesa da propriedade se tornou importante para o novel estado independente da metrópole e contrário ao

³⁰ GRANDE JÚNIOR, Cláudio. **Usucapião sobre terras públicas e devolutas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 6.

³¹ MAIA, José Motta. **Estatuto da terra comentado**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Mabri, 1967, p. 99.

³² ALVES, Marco Antônio. O direito de apropriação privada em Locke: um pensamento de transição. **Controvérsia**, v. 6, n.º 3, p. 51-67, 2010. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/> Acesso em: 10 jun. 2024.

pensamento mercantilista que imperava. Com isso, as sesmarias encontraram seu fim pela incompatibilidade com esse pensamento da época. Segundo dispôs a Constituição do Império, art. 179, XXII:

É garantido o direito de propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indemnizado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnização.³³

1.1.3 A propriedade imóvel no Brasil-República: arcabouço jurídico-constitucional do direito à propriedade

1.1.3.1 A demarcação e os primeiros conflitos pela terra

O descrito até aqui pressupõe, em tese, a afirmativa de Raymundo Faoro³⁴ de que, no Brasil, o eterno conflito dialético não ocorreu entre classes, ao contrário da teoria marxista, mas sim, entre o estamento burocrático e o restante da população. A sociedade brasileira viveu sob uma organização de sociedade estamental até 1888, e só com a “efetiva abolição da escravatura”, o País se inseriu na dinâmica capitalista que, de certo modo, permitiu um desenvolvimento econômico e social.

Ainda que Faoro tenha apontado a inexistência do eterno conflito dialético entre classes, Sanches³⁵, ao descrever o contexto da aprovação da Lei de Terras, afirma que existia uma tentativa conciliatória de equilibrar os interesses dos diversos setores da sociedade. Inclusive, isso fez com que a Lei de Terras tivesse dificuldades tanto para ser aprovada, quanto para ser efetivamente implementada.

Apesar de a Constituição do Império do Brasil de 1824 tutelar a propriedade como um bem jurídico no ordenamento brasileiro, registra-se que a propriedade imobiliária rural só passou a ter importância no sentido econômico após 1850, com a promulgação da Lei de Terras, uma vez que enfim teve a sua regulamentação.

Nos 350 anos decorridos da chegada de Cabral até a sanção da Lei de Terras, a fruição dos bens era de externalidade pública, devido aos altos custos de individualização³⁶, sendo o

³³ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 28 jan. 2025.

³⁴ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: a formação do patronato brasileiro**. 3ª ed. rev. São Paulo: Globo, 2001, Capítulo IV, item 6.

³⁵ SANCHES, Almir Teubl. **A questão de terras no início da República: o registro torrens e sua (in)aplicação**. 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-03072009-161245/>. Acesso em: 20 nov. 2024.

³⁶ COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Direito e economia**. 5ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2010, p. 158.

uso de mão de obra intensivo, de acordo com a tecnologia da época. A partir de 1822, vários fatores conferiram valor à terra, com base na teoria da escassez: (i) proibição de cessão de terras por sesmaria em 1822, criando um período de insegurança jurídica, ante o que foi, ao menos, uma tentativa de institucionalizar a propriedade; (ii) leis hipotecárias, que franquearam aos produtores rurais o acesso ao crédito com garantia real; (iii) leis antiescravagistas, como a de proibição ao contrabando de escravos e a do ventre livre, que reduziram o tráfico de pessoas e, conseqüentemente, a especulação; (iv) imigração massiva de europeus, a qual aumentou a demanda por terras no País. Com isso, os custos de transação e de individualização da terra se tornaram menores que os próprios custos da terra³⁷.

A história da formação territorial do Brasil conta com diversos conflitos pela terra, com centenas ou até milhares de mortes e de prejuízos incomensuráveis. Por sua vez, a formação do perfil da propriedade agrária gerou fenômenos político-sociológicos, como o coronelismo³⁸ e o latifúndio, em que grandes produtores rurais, em decorrência do seu poder econômico, detinham o poder político e “cooptavam” as instituições. Foi o que ocorreu, por exemplo, na alternância presidencial ordenada pela oligarquia cafeeira na Primeira República (1889-1930), fenômeno denominado “República do Café com Leite”³⁹.

Nesse contexto, conflitos relativos à propriedade de terra deixaram reflexos tanto na legislação sesmarial, como na Lei de Terras (1850) e em legislações correlatas, além de manter privilégios nas terras das capitanias. Em vista disso, Alveal⁴⁰ afirma que a legislação sesmarial, de um lado, resultou em processos de demarcação e, de outro, foi responsável por manter privilégios, sobretudo, de quem lutava contra os povos indígenas e contra a população negra. Os conflitos estavam associados à multiplicidade de sujeitos e de agências, relacionados com a concessão, a regulação e a validação de sesmarias, isto é, conflitos de inúmeros interesses entre hierarquias e localizações distintas.

O legislador, atento a tais conflitos sociais, no citado Estatuto da Terra, buscou harmonizar a situação do campo – permeada de conflitos e de insegurança jurídica – e “democratizar” a colonização com o conseqüente e vertiginoso êxodo rural. O inovador

³⁷ COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Direito e economia**. 5ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2010, p. 99.

³⁸ Sugestão de leitura: LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. Editora Companhia das Letras. São Paulo. 1ª edição (23 julho 2012).

³⁹ Obras como a de Caio Prado, Sérgio Buarque de Hollanda, Celso Furtado e outros descrevem de forma adequada o fenômeno da Política brasileira do início do Século XX que recebeu tal “denominação”.

⁴⁰ ALVEAL, Carmen Margarida Oliveira. Transformações na legislação sesmarial, processos de demarcação e manutenção de privilégios nas terras das capitanias do Norte do Estado do Brasil. **Estudos Históricos**, n.º 28, p. 247-263, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/> Acesso em: 30.01.25.

diploma legislativo definiu que o imóvel rural estaria em consonância com o exercício da função social da terra, quando:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.⁴¹

Nesse Estatuto, também se reconheceu a importância de um cadastro territorial e multifinalitário, para uma exitosa política fundiária. É o que se depreende da leitura do art. 46 da Lei nº 4.504/64, ao determinar que o então Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) promovesse as iniciativas necessárias à elaboração do cadastro de imóveis rurais no País.

A perspectiva desse cadastro só foi retomada com o advento da Lei nº 5.868/72 e a tentativa de elaboração de um instrumento rural multifinalitário, ao menos em sua compleição. No entanto, o principal problema foi a falta de interligação com o sistema registral imobiliário, o que só veio a ocorrer com a Lei nº 10.267/01.

1.1.3.2 O arcabouço jurídico-constitucional do direito à propriedade

As modificações no direito constitucional e/ou em qualquer ramo do direito estão relacionadas com a realidade social de cada época. Logo, o resultado da produção legislativa pode ou não refletir os anseios dos diversos grupos em disputa.

Em relação ao direito de propriedade, no que se refere à respectiva proteção constitucional, todas as Constituições, até mesmo a menos liberal, de 1937, respeitaram o direito à propriedade. Inclusive, há de se observar o zelo conferido ao direito de propriedade no texto da Constituição Imperial de 1824, principalmente em dois aspectos: primeiro, a limitação da interferência do poder público na propriedade – considerando-se, principalmente, a deliberada expropriação de casas quando da chegada da Corte Imperial portuguesa em 1808, com a aposição de placas indicativas de “Propriedade Regente (PR) ou o “Ponha-se na Rua” em várias residências; e, segundo, a proteção às patentes e à propriedade intelectual, o que fora praticamente mimetizado na Constituição Republicana de 1891, a qual determinou a garantia

⁴¹ BRASIL. **Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14504.htm Acesso em: 22 fev. 2024.

da propriedade em sua plenitude, ressalvado o direito da administração pública de desapropriação.

Para além do aspecto pleno dessa garantia, há a proteção da função social, um dos pilares que fez com que o direito à propriedade fosse pensado não como algo absoluto em si mesmo. Essa só foi reconhecida constitucionalmente a partir da Constituição de 1934, sob a inspiração da Constituição Mexicana, de 1917, e da Constituição de Weimar, de 1919.

Ao refletir acerca da história das Constituições, Manoel Valente Figueiredo Neto coteja os dispositivos sobre o direito à propriedade e a proteção a esse direito. O autor ressalta que tal direito sempre fora resguardado em todos os textos constitucionais (desde 1824), passando pela função social da propriedade como condicionante ao respectivo exercício na Constituição de 1988:

A defesa da propriedade representou uma das grandes bandeiras de luta das revoluções liberais, com o objetivo de romper com os privilégios da nobreza e garantir a igualdade de todos perante a lei, sem distinções de qualquer natureza. A consolidação do direito de propriedade como direito fundamental concebe-se como o ápice da afirmação da dignidade humana e da garantia do livre desenvolvimento do indivíduo. A dimensão positiva do direito fundamental à propriedade pressupõe uma síntese dialética entre a norma e a realidade para ampliar o horizonte jurídico, conferindo a este último a possibilidade de ponderar, para garantir uma atuação adequada ao Estado Democrático de Direito.⁴²

É inegável que as Constituições tiveram a intenção de acompanhar a evolução econômico-social entre os séculos XIX e XX, principalmente no que tange à configuração da ocupação territorial, decorrente dos seguintes fatores: êxodo rural, modificação da economia predominantemente agrícola com a industrialização do século XX, política de substituição de importações no pós-segunda guerra mundial e políticas keynesianas adotadas no “Estado Novo” de Vargas até a “década perdida de 1980”. A partir daí, o Estado não teve mais possibilidade de atuar de forma direta na economia com a intensidade de outrora. Independentemente da política econômica ou de diretrizes sociais, sempre foi respeitado o direito à propriedade nas Constituições brasileiras.

Por outro lado, não teve a mesma sorte o reconhecimento de aquisição de bens “da coroa” por meio da usucapião no direito brasileiro, cuja tradição remonta a tempos longevos.

Por sua vez, ressalta-se que o Supremo Tribunal Federal (STF), ao interpretar o Decreto nº 19.924, de 1931, e o Decreto nº 22.785, de 1933, firmou, em sua súmula de jurisprudência,

⁴² FIGUEIREDO NETO, Manoel Valente. **A propriedade privada imóvel no século XXI**. Curitiba: CRV, 2016, p. 161-166.

o Enunciado nº 340, com interpretação dos artigos 66 e 67 do Código Civil de 1916. Por essa interpretação, a partir da vigência desse Código, não seria cabível a aquisição de bem público pela prescrição aquisitiva, ou seja: a partir de 1917 (início da vigência), não haveria posse *ad usucapionem* a ser reconhecida sobre bem de domínio do Estado. Antes do Código, era admissível, considerando o lapso de 40 anos do respectivo prazo prescricional (prazo anterior ao do Código Civil)⁴³.

No entanto, há posição em contrário, capitaneada por Tupinambá Miguel Castro do Nascimento, no sentido que as terras públicas, inclusive as devolutas, poderiam ter destinação compatível com a política agrícola e com o plano nacional da “reforma agrária”⁴⁴.

Esses breves apontamentos acerca da inserção do direito à propriedade nos textos constitucionais, bem como a interpretação pelo STF em alguns casos, como o exemplificado, servem de substrato para reflexão sobre como o direito não está isolado em si mesmo, ou seja, sobre disputas entre os diversos sujeitos que integram a sociedade. Cada qual, a seu modo,

⁴³ STF. Supremo Tribunal Federal. **AI 606103** AgR, Relator(a): Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado em 27/08/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJE-178 DIVULG 10-09-2013 PUBLIC 11-09-2013) 1. Agravo regimental em agravo de instrumento. 2. Usucapião. Bem público. O Tribunal de origem consignou que os requisitos para aquisição do domínio foram reunidos antes da edição do Código Civil de 1916 e da posterior vedação constitucional. Conclusão insuscetível de reexame por força da Súmula 279. Necessidade de interpretação da legislação infraconstitucional. Impossibilidade na via extraordinária. Precedente. 5. Questão fora do âmbito de incidência dos preceitos dos artigos 183, § 3º, e 191, parágrafo único, da Constituição Federal. Deficiência do fundamento recursal. Incidência da Súmula 284. 6. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 7. Agravo regimental a que se nega provimento.

⁴⁴ NASCIMENTO, *apud* ROMAGNA, André Rolim. **Aspectos do usucapião especial urbano**. Disponível em: acervodigital.ufpr.br/. Acesso em: 16 jun. 2017, p. 35, 36. Segundo o § 3.º do art. 183 da Constituição, “os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião”. A princípio, da leitura do parágrafo em análise, poder-se-ia facilmente concluir que somente os imóveis urbanos particulares poderiam ser objeto de usucapião especial urbano. A matéria é controversa, porém. Tupinambá Miguel Castro do Nascimento, em face da expressão “terras públicas e devolutas” contida no art. 188 da Constituição, tira daí a conclusão de que o preceito teria querido distinguir as primeiras das segundas, criando um terceiro tipo de terras, as não públicas. E as terras devolutas estariam aí incluídas. Por isso, ele sustenta que as terras devolutas podem ser usucapidas. Celso Ribeiro Bastos sustenta que essa distinção entre terras públicas e terras devolutas já era defendida por autores de grande importância do nosso Direito público. Por isso, para o autor, o art. 188 faz referência no mesmo preceito às terras públicas e às terras devolutas para deixar claro que acolheu a distinção realizada pela doutrina. Segundo esse raciocínio, se as terras devolutas fossem públicas, não haveria necessidade de sua referência. Diante disso, conclui Celso Ribeiro Bastos que, apesar de um imóvel ser público por compor o domínio de uma pessoa de direito público, ele pode ser dominical do ponto de vista da sua destinação ou utilização, sendo esses imóveis usucapíveis. José Carlos de Moraes Salles, porém, discorda desse entendimento. Para José Carlos de Moraes Salles, com apoio em Hely Lopes Meirelles, terras devolutas são todas aquelas que, pertencentes ao domínio público de qualquer das entidades estatais, não se acham utilizadas pelo Poder Público, nem destinadas a fins administrativos específicos. São bens públicos patrimoniais ainda não utilizados pelos respectivos proprietários. Sustenta Moraes Salles esse entendimento encontra apoio na própria legislação, que ora se refere às “terras públicas devolutas” (Decreto-lei 2.375 de 24.11.1987, art. 1.º), ora alude às “terras públicas não-devolutas” (Decreto 87.040 de 17.03.1982, revogado, porém pelo Decreto 11 de 18.01.1991) e, formalmente, menciona “terras públicas, ainda que devolutas” (art. 1.º do Decreto 96.084 de 23.05.1988). Conclui Moraes Salles, então, que as terras devolutas não podem ser objeto de usucapião. Além disso, procurando buscar uma explicação para a dicotomia adotada pelo legislador constituinte no art. 188, sustenta que o legislador constituinte quis deixar claro que as terras públicas, inclusive as terras públicas devolutas, poderiam ter destinação compatível com a política agrícola e com o plano nacional da reforma agrária.

revela como o direito pode ou não se valer de tais mudanças, seja normatizando ou deixando de normatizar direitos.

1.2 EVOLUÇÃO DO CADASTRO E REGISTRO DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA RURAL NO BRASIL

Anteriormente, foram descritas mudanças em relação aos principais aspectos históricos do direito de propriedade, notadamente o sentido jurídico e seus reflexos. Nesta seção, em complemento, pretende-se demonstrar as bases nas quais o sistema registral se insere, visando a perceber sua evolução, sobretudo no que diz respeito à técnica do cadastro e ao registro da propriedade imobiliária no Brasil. Enfoca-se o surgimento do sistema de registro da propriedade imóvel, a propriedade imóvel na legislação imperial e, por fim, a propriedade e o registro de imóveis na legislação republicana.

1.2.1 Breves apontamentos sobre cadastro e o registro da propriedade

No que diz respeito à evolução cadastral, em termos históricos, o primeiro cadastro territorial na Europa foi feito no Ducado de Milão, devido à oposição da nobreza cidadina à determinação do Rei Carlos VI de pagar impostos ao Império Austríaco. Foi necessário um levantamento dos dados territoriais, realizado pela Escola Militar de Viena, o qual durou 30 anos. O tempo despendido foi grande, mas o resultado foi preciso, inclusive podendo-se inferir dos primários fins tributários para a implementação de um cadastro territorial ⁴⁵.

Na França, primeiramente houve dificuldade na elaboração de um cadastro, haja vista ser ele baseado na declaração dos proprietários mesmos, o que implicou imprecisão de dados e, conseqüentemente, adiamento de sua implementação. Após adotar o mesmo sistema utilizado no Ducado de Milão, feito pelos militares austríacos, foram necessários mais de vinte anos para sua efetivação – ele foi iniciado em 1804 e concluído em 1830. Foi o cadastro um dos grandes legados de Napoleão Bonaparte, apesar de se limitar ao aspecto tributário, ou seja, "saber as terras para tributar suas regiões conquistadas". Ele foi superado apenas pelo *Code Civil* ⁴⁶.

No entanto, de forma consciente ou inconsciente, esse *empereur* conseguiu consolidar os dados da propriedade imobiliária urbana e rural, promovendo uma "reforma agrária" em prol da plebe e em detrimento da nobreza. Essa mantinha o patrimônio na clandestinidade, algo que não foi conseguido com os jacobinos ou com os girondinos na revolução francesa. Ou seja: a

⁴⁵ Disponível em: <https://www.geoportail.gouv.fr/> Acesso em: 28 jan. 2025.

⁴⁶ Disponível em: <https://www.geoportail.gouv.fr/> Acesso em 28 jan. 2025.

grande revolução ocorre com o verdadeiro reconhecimento do direito à propriedade, bem como com a segurança jurídica a esse direito. Sem esses, não haverá desenvolvimento econômico, tampouco desenvolvimento social. A França experimentou um *boom* econômico no século XIX com seu *Code Civil* e com seu cadastro imobiliário. O Estado francês pôs-se em seu lugar, isto é, o de defender o *droit a propriété* bem como a liberdade de empreender (*laissez-faire, laissez-passez, et le monde se tournera*).

Na Era Moderna, ressalta-se o trabalho de Napoleão Bonaparte⁴⁷, que, inspirado no sucesso obtido pelo Império Austríaco, determinou o cadastramento das propriedades dos imóveis dos seus súditos com o objetivo de tributá-los e, conseqüentemente, obter recursos para a ampliação de suas pretensões imperiais.

As nações autônomas que vieram a unificar-se no final do século XIX para constituir a Alemanha que hoje se conhece, ao contrário de outras ocupadas pela França de Napoleão, mantiveram os cadastros, mesmo com muitos dados produzidos e coletados na língua francesa. Não só se optou pela manutenção dos dados cadastrais, como por sua atualização, ao contrário de outros países que os descartaram e os consideraram desnecessários, um “ranço” da ocupação napoleônica.

Essa opção teve vários legados, como a parte de transmissão imobiliária (*gewere*) do *Burgelisches GesetzBuch* (BGB) e os respectivos *Grundbuchordnung* (Lei de Registro Imobiliário). O registro de imóveis na Alemanha unificada foi uma cópia ou espelho do cadastro e foi aperfeiçoado de forma paulatina, resultando em uma precisão absoluta das demarcações da propriedade imóvel. Isso terminou por conferir a presunção absoluta do registro do título, ao contrário do sistema brasileiro.

O registro de imóveis no Brasil, em que pese ter seu início em 1854 com o registro hipotecário, foi consolidado com o Código Civil de 1916, quando se firmou a transmissão da propriedade imobiliária com a transcrição do título nos livros da respectiva serventia registral.

Na divisão da Alemanha, após a Segunda Guerra Mundial, verifica-se que houve problemas no cadastro, uma vez que a ocupação soviética e a Conferência de Potsdam implicaram a divisão em duas Alemanhas: a ocidental ou República Federal da Alemanha, sob as diretrizes capitalistas e sob a proteção da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) – e a oriental ou República Democrática da Alemanha, socialista e integrante do Pacto de Varsóvia.

⁴⁷ HISTOIRE DU CADASTRE FRANÇAIS. **Le cadastre parcellaire de 1807**. Disponível em: <http://cadastre.pagesperso-orange.fr/napo2.htm>. Acesso em: 6 jun. 2017.

Na porção oriental, em decorrência do regime socialista, houve descontinuidade dos registros, uma vez que a tônica do sistema econômico socialista priorizava a propriedade coletiva (*sovkhoses e kolkhoses*) em detrimento da propriedade privada. Então, até a unificação das “Alemanhas”, o trabalho de registro de propriedade permaneceu suspenso por 44 anos (1945-1989) na porção socialista. Esse fato demandou quase 30 anos para a restauração do cadastro imobiliário do país reunificado, ou seja, para um recadastramento técnico e a restituição do direito de propriedade.

Por sua vez, no “novo mundo”, o cadastramento das terras públicas foi essencial para a política de terras decorrente do *Homestead Act* de 1862, de lavra do Presidente Abraham Lincoln. Nesse sentido, as ordenações pertinentes ao cadastro das terras de domínio do Estado começaram a vigorar em 1785, pouco depois da revolução que tornou independente as treze colônias. Iniciou-se, então, o processo de configuração do território da confederação que evoluiu para federação e tornou-se os Estados Unidos da América. A conclusão sobre esse período é a de que a “reforma agrária” estadunidense foi precedida de amplo estudo e pesquisa das terras públicas, respeitando-se a propriedade privada e o processo legal, preceitos cânones da fundação dos Estados Unidos como nação⁴⁸.

1.2.2 O sistema de registro da propriedade imóvel e o Registro Geral de Hipotecas no Brasil

O marco temporal do sistema de registro de imóveis e propriedades brasileiro é a Lei n.º 317 de 1843, responsável por estabelecer o registro geral de hipotecas, já mencionada na seção anterior.

No intuito de proteger a propriedade, o marco regulatório do registro imobiliário veio paulatinamente acompanhando a evolução da sociedade brasileira e a constante transformação de seu território. Afrânio de Carvalho⁴⁹, nesse contexto, ao discutir acerca dessa evolução, em cotejo com o sistema registral imobiliário, analisa os vícios e as opções legislativas que ensejaram diversas consequências na dinâmica da regulação do direito à propriedade, até o advento do Código Civil de 1916. Segundo ele afirma:

O registro de imóveis só poderia aparecer no Brasil quando o território se encontrasse povoado a tal ponto que começasse a ganhar interesse o conhecimento da extensão de cada gleba particular, bem como a certeza da sua propriedade, a fim de protegê-la

⁴⁸ POTTER, *Lee Ann*; WYNELL, *Schamel*. *The Homestead Act of 1862*. **Social Education**, v. 61, n.º 6, 1997. Disponível em: <https://www.archives.gov/education>. Acesso em: 5 jun 2017. Tradução livre.

⁴⁹ CARVALHO, Afrânio de. **Anteprojeto de lei agrária de 1947**. Disponível em: https://arisp.files.wordpress.com/2008/05/afraniodecarvalho_anteprojetoformaagraria1947.pdf Acesso em: 31/10/2024, às 08:30.

contra eventual usurpação e utilizá-la ainda como base natural de crédito. Esse ponto somente veio a ser atingido muitos anos depois de ter o País se tornado independente.⁵⁰

Dessa afirmativa, infere-se que houve desinteresse em um sistema de registro de imóveis devidamente estruturado, em decorrência de o Estado colonizador (Coroa Portuguesa e depois o Império Brasileiro, após 7 de setembro de 1822) ser o presumido titular originário da posse em *terra brasilis*.

O paulatino avanço do domínio privado sobre o público consolidou o registro imobiliário, mormente com o Decreto nº 1.318/1854, que instituiu um adequado registro hipotecário (ou pelo menos houve a tentativa). Mas esse gérmen para o registro não obteve sucesso, em decorrência da publicidade, da constitutividade e da especialidade. A real evolução entre a série de diplomas legais foi o Código Civil de 1916, que conferiu à transcrição prova ou presunção de domínio⁵¹.

Observa-se que do sistema de tradição ou *mancipatio* para o sistema de transmissão por inscrição (hipotecas) ou transcrição (alienação), inaugurado pela Lei nº 1.237, de 1864, que instituiu o registro geral de imóveis, passaram-se mais de 300 anos. A partir dessa lei, houve uma grande evolução, principalmente com o Decreto nº 169-A, de 1891, e o Decreto nº 451-B, de 1890, que revogaram a lei imperial. Enquanto um unificou o sistema de registros públicos, o outro instituiu o Registro *Torrens*. Essas primeiras leis a se referirem ao sistema de matrícula no Brasil foram revogadas pelo Código Civil de 1916, e somente retornaram ao ordenamento jurídico pátrio em 1973.

1.2.3 O Direito Registral Imobiliário: do registro *Torrens* ao Código Civil de 1916

Antes do Código Civil de 1916, o registro de imóveis no Brasil detinha inúmeras falhas, sobretudo – pelas incertezas acerca da propriedade territorial – causando desconfiança na circulação econômica. O Registro de *Torrens* surgiu com o citado Decreto nº 451-B/1890 e foi regulamentado pelo Decreto nº 955-A/1890⁵².

⁵⁰ CARVALHO, Afrânio de. **Registro de imóveis:** comentários ao sistema de registro em face da Lei nº 6.015, de 1973, com as alterações da Lei nº 6.216, de 1975, Lei nº 8.009, de 1990, e Lei nº 8.935, de 18.11.1994, Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 1-6.

⁵¹ CARVALHO, Afrânio de. **Registro de imóveis:** comentários ao sistema de registro em face da Lei nº 6.015, de 1973, com as alterações da Lei nº 6.216, de 1975, Lei nº 8.009, de 1990, e Lei nº 8.935, de 18.11.1994, Rio de Janeiro, Forense, 1997, p. 1-6.

⁵² CARVALHO, Afrânio de. **Registro de imóveis:** comentários ao sistema de registro em face da Lei nº 6.015, de 1973, com as alterações da Lei nº 6.216, de 1975, Lei nº 8.009, de 1990, e Lei nº 8.935, de 18.11.1994, Rio de Janeiro, Forense, 1997.

No início da Primeira República, em 1890, houve um novo registro: o Registro Torrens, uma alternativa ao Registro de Imóveis vigente, que apresentava duas vantagens: (i) era lançado imediatamente; (ii) afastava a necessidade de reformar seu registro semelhante. O Registro Torrens tem caráter facultativo, exceto em relação às terras públicas, podendo o proprietário de terra optar por ele ou deixar o imóvel sob o regime comum⁵³.

O Registro Torrens foi pouco procurado espontaneamente no Brasil, ainda que sua instituição possuísse um atrativo importante: uma matrícula constitutiva e legitimadora, quando a inscrição comum era apenas constitutiva. A razão de seu pouco sucesso foi a insuficiência de tempo para o conhecimento geral acerca de seus dispositivos, de maneira a conseguir suplantar, em tese, o Registro de Imóveis do Código Civil de 1916⁵⁴.

O desinteresse dos proprietários e posseiros em proceder ao registro pode ser visualizado nos seguintes motivos: (i) a tecnologia da época demandava imensa mão de obra, bem como a grande extensão territorial era um problema. Como imperava em muitos rincões a “lei do mais forte”, a dúvida dos limites do domínio que facilitava a extensão de suas posses; (ii) a mão de obra era predominantemente escrava, e as leis que pretendiam extinguir a escravidão, culminando na Lei Áurea, de 1888, a qual tornou o escravo mais valioso que a própria terra; (iii) o fim da escravidão conferiu valor de mercado à terra, sendo necessário estabelecer seus limites; (iv) a evolução da tecnologia tornou o crédito muito mais importante que a própria terra. Como as instituições financeiras tinham interesse na garantia real, fomentou-se a necessidade de o proprietário possuir o título de domínio.

Nesse sentido, a sequência da evolução de leis no Brasil pode ser vista da seguinte forma: a Lei n.º 1.237 de 1854, Legislação Hipotecária, foi substituída pelo Decreto n.º 169-A editado pela recém-criada República. Posteriormente, foi editado o Decreto n.º 451-B, que promoveu uma efetiva reforma registral, instituindo, no Direito brasileiro, o referido Registro Torrens – inspirado nas ideias de Sir Richard Torrens –, que incluía a matrícula (inspirada no sistema alemão, que “ressuscitou” no sistema brasileiro em 1973, com a Lei n.º 6.015/73) e a possibilidade de um cadastro imobiliário vinculado ao registro⁵⁵.

⁵³ CARVALHO, Afrânio de. **Registro de imóveis**: comentários ao sistema de registro em face da Lei n.º 6.015, de 1973, com as alterações da Lei n.º 6.216, de 1975, Lei n.º 8.009, de 1990, e Lei n.º 8.935, de 18/11/1994, Rio de Janeiro, Forense, 1997.

⁵⁴ CARVALHO, Afrânio de. **Registro de imóveis**: comentários ao sistema de registro em face da Lei n.º 6.015, de 1973, com as alterações da Lei n.º 6.216, de 1975, Lei n.º 8.009, de 1990, e Lei n.º 8.935, de 18.11.1994, Rio de Janeiro, Forense, 1997, p. 3-5.

⁵⁵ Sobre o Registro Torrens, pode-se ler: TORRENS, Richard. *The south australian system of conveyancing by registration of title*. London: Ulan Press (October 11, 2012).

Rui Barbosa, o Águia de Haia, explica, de forma didática, a aplicação desse sistema na exposição de motivos do Decreto n.º 451-B/1890:

O ideal dos economistas e jurisconsultos seria, no dizer de um publicista italiano, «constituir registros públicos, onde fosse fácil e expedita a demonstração da propriedade territorial, bem como a investigação dos direitos reais incidentes á propriedade immovel, e reunir em um só os vários institutos de publicidade existentes entre nós, a saber: cadastro, registro, hypotheca e transcrições. Só por esse meio se lograria constituir uma espécie de estado civil da propriedade imobiliária, correspondente ao estado civil das pessoas, e um bom systema de mobilização da propriedade estável, sem o qual baldado será esperar organização perfeita do credito territorial. A esta aspiração não respondem os institutos de publicidade vigentes na Europa. Estava reservado a mais nova das civilizações coloniaes, a australiana, trazer ao mundo a solução deste problema, embaraçada, no velho continente, pelo contraste entre as preocupações formalísticas dos jurisconsultos no tocante à concepção da propriedade immovel e a função económica, que essa espécie de propriedade, emulando com a riqueza mobiliária, tem que desempenhar em nossos tempos; função nova, que a transforma, que a multiplica, que a democratiza, abrindo-lhe vastos horizontes, alargando-lhe a esphera dos benefícios, pondo-a em contacto directo e continuo com a evolução acelerada e incessante das sociedades modernas. Desde que o adiantamento da indústria, fecundada pela colaboração maravilhosa do capital, abriu ao trabalho do homem essa fonte inexaurível de opulência, a riqueza mobiliária, todo um mundo novo, por assim dizer; desde que, graças a esse estupendo effeito da expansão exterior da personalidade humana, sob o estímulo do sentimento da liberdade individual e das exigências crescentes da luta pela vida, a propriedade mobiliária, triumphando contra a stygma de subalternidade e vilipendio, com que a antiguidade e assignatura (*mobilium vilis possessio*), veiu rivalizar com a propriedade immovel, ameaçando arrebatá-lhe o primado immemorial, a soberana ameaçada teve que adequar-se á situação nova das cousas, armar-se para a concorrência com os processos superiores da sua competidora, reformar o seu regimen, corrigindo os vicios que, entretidos, acabariam por converter-lhe em inferioridade a tradicional supremacia. Já de tempos bem remotos principiara essa evolução; porquanto a história da propriedade romana, como demonstrou Sumner Maine, não é, na essência, mais que a da assimilação gradual das cousas *mancipi* ás cousas *nec mancipi*, isto é, em substancia, a história da mobilização progressiva dos bens territoriaes, da sua aproximação á propriedade mobiliária individual. Todavia, a disparidade entre as condições das duas espécies de propriedade era radical; a propriedade móvel, na moderna accepção deste qualificativo, não existia senão em estado rudimentar, e a propriedade immovel, absorvida no seu papel político, como fundamento de todo o poder, era contrariada e paralisada na sua função económica, que outras condições sociaes deviam revelar e expandir. Pela instituição da *hypotheca* adquiriu ella o primeiro character de instrumento de credito. Mas esse grande progresso na evolução económica da propriedade territorial, transmittido pelo direito romano a todas as legislações modernas, necessitava, para se conservar nos seus elementos jurídicos essenciaes, de transformações, que só recebeu na segunda metade do século dezenove, quando, graças à acção dos economistas, se inaugurou nas leis francezas e belgas a especialização, a publicidade e a transcrição.⁵⁶

O Registro Torrens, por meio do art. 22 do Decreto n.º 451-B/1890, permitiu uma forma de cadastramento da propriedade imobiliária rural, uma vez que a poligonal passou a fazer parte dos elementos que constituem a matrícula. Evitavam-se as áreas de sombra e a coincidência de

⁵⁶ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-451-b-31-maio-1890-516631-norma-pe.html>. Acesso em: 31 out. 2024.

áreas entre os confinantes, delineando, com a melhor tecnologia disponível à época, os limites físicos e jurídicos dos proprietários, confinantes entre si, dirimindo conflitos e fazendo com que houvesse segurança jurídica nas transações⁵⁷.

Clóvis Beviláqua, ao ser convidado por Campos Salles para elaborar o Código Civil, estava atento aos debates sobre o direito imobiliário francês, no qual havia críticas ao próprio sistema registral. Então, Beviláqua sugeriu um sistema mais parecido com o alemão, na medida do possível, já que toda a propriedade naquele país era totalmente cadastrada, e o cadastro ainda não era uma realidade no Brasil.

O Registro Torrens declarava diretamente a legitimidade do título de proprietário, enquanto o Registro de Imóveis no Código Civil de 1916 declarava a legitimidade do título de propriedade indiretamente. Para Afrânio de Carvalho⁵⁸, essas distinções demonstravam que a vantagem do Registro Torrens foi perdendo espaço no âmbito do Registro de Imóveis no Código Civil de 1916, principalmente em decorrência do procedimento e pela sua restrição aos imóveis rurais.

O Código Civil de 1916 manteve o sistema de transcrição, os quais foram regulamentados pelo Decreto n.º 18.542/1928, revogado pelo Decreto n.º 4.857, de 1939. Manteve-se o sistema de transcrição até 1973 com a Lei n.º 6.015/73, que instituiu o sistema de fôlio real ou matrícula, que certamente facilitou o serviço à época ao facultar os registradores a utilizar o sistema de fichas ou folhas soltas, o que permitiu o manuseio por meio de máquinas de escrever, ou foram mais flexíveis com o advento da informática, uma vez que podiam ser veiculadas por meio eletrônico, em vez de ser no “livrão”⁵⁹.

1.2.4 Considerações críticas: a importância do registro de imóveis e a ‘revolução’ tecnológica

O registro de imóveis é essencial para o desenvolvimento da economia. O sistema de registro é o fiel depositário da segurança jurídica nas transações imobiliárias, sendo que a fé pública, da qual é investida o registrador *ex lege*, confere tranquilidade tanto aos alienantes quanto aos adquirentes e a eventuais credores por garantia real.

⁵⁷ *Idem, ibidem.*

⁵⁸ CARVALHO, Afrânio de. Registro de Imóveis: comentários ao sistema de registro em face da Lei 6.015, de 1973, com as alterações da Lei 6.216, de 1975. 4ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

⁵⁹ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D4857imprensa.htm. Acesso em: 28 jan. 2025.

Uma alegoria de Robert S. Cooter e Thomas Ulen, do ponto de vista da análise econômica do direito, mostra a correlação entre a eficiência do registro imobiliário e o ganho econômico. Segundo eles,

[...] (caso) você decida realizar o seu sonho de uma vida toda e comprar uma propriedade rural. Você encontra um pedaço de terra no interior que lhe agrada e aborda o agricultor que está morando lá. Depois de discutir os limites do lote, a fertilidade e o escoamento, d'água, o agricultor propõe vender a terra a um preço atraente. Vocês selam o acordo com um aperto de mãos. Na semana seguinte você volta com um cheque, entrega-o ao agricultor, e, pouco tempo depois, muda-se a propriedade. Duas semanas mais tarde, um homem bate à porta do chalé, anuncia que é o dono da propriedade e explica que veio expulsar o dono da propriedade e explica que veio expulsar o execrável inquilino que alugou o chalé no qual você está morando. A esta altura você se lembra daquela piada que começa assim: 'Ei, cara, você gostaria de comprar a Torre Eiffel'? ⁶⁰

Não foi por outro motivo que as atividades notariais e registrais foram referidas no texto da Constituição Federal de 1988, mais exatamente no art. 236. Esse artigo estabelece que é um serviço de interesse público a ser executado por particulares. Para o enfoque do Direito Administrativo, o notário ou o registrador podem ser tipificados como agentes públicos, na classificação “particular em colaboração com a administração”. A natureza jurídica da atividade e a de seus exercentes são elementos determinantes para definir o regime jurídico a ser aplicado, tal como descrito pelo STF na ADI 2.415, de relatoria do Min. Ayres Britto, e na ADI 4.140, cuja relatora foi a Min. Ellen Gracie ⁶¹.

⁶⁰ COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Direito e economia**. 5ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

⁶¹ STF. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2.415**, rel. min. Ayres Britto, j. 10-11-2011, P, DJE de 9-2-2012. **ADI 4.140**, rel. min. Ellen Gracie, j. 27-11-2008, P, DJE de 20-9-2009. Regime jurídico dos servidores notariais e de registro. Trata-se de atividades jurídicas que são próprias do Estado, porém exercidas por particulares mediante delegação. Exercidas ou traspassadas, mas não por conduto da concessão ou da permissão, normadas pelo *caput* do art. 175 da Constituição como instrumentos contratuais de privatização do exercício dessa atividade material (não jurídica) em que se constituem os serviços públicos. A delegação que lhes timbra a funcionalidade não se traduz, por nenhuma forma, em cláusulas contratuais. A sua delegação somente pode recair sobre pessoa natural, e não sobre uma empresa ou pessoa mercantil, visto que de empresa ou pessoa mercantil é que versa a Magna Carta Federal em tema de concessão ou permissão de serviço público. Para se tornar delegatária do Poder Público, tal pessoa natural há de ganhar habilitação em concurso público de provas e títulos, e não por adjudicação em processo licitatório, regrado, este, pela Constituição como antecedente necessário do contrato de concessão ou de permissão para o desempenho de serviço público. Cuida-se ainda de atividades estatais cujo exercício privado jaz sob a exclusiva fiscalização do Poder Judiciário, e não sob órgão ou entidade do Poder Executivo, sabido que por órgão ou entidade do Poder Executivo é que se dá a imediata fiscalização das empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos. Por órgãos do Poder Judiciário é que se marca a presença do Estado para conferir certeza e liquidez jurídica às relações inter-partes, com esta conhecida diferença: o modo usual de atuação do Poder Judiciário se dá sob o signo da contenciosidade, enquanto o invariável modo de atuação das serventias extraforenses não adentra essa delicada esfera da litigiosidade entre sujeitos de direito. Enfim, as atividades notariais e de registro não se inscrevem no âmbito das remuneráveis por tarifa ou preço público, mas no círculo das que se pautam por uma tabela de emolumentos, jungidos estes a normas gerais que se editam por lei necessariamente federal. (...) As serventias extrajudiciais se compõem de um feixe de competências públicas, embora exercidas em regime de delegação a pessoa privada. Competências que fazem de tais serventias uma instância de formalização de atos de criação, preservação, modificação, transformação e extinção de direitos e

Paralelamente, observa-se, nos últimos 30 anos, uma revolução tecnológica que afeta de forma significativa os próprios registros públicos, com o advento da internet e da evolução da tecnologia de informação. Assim como a invenção da imprensa por Gutemberg facilitou para os operadores do Direito na sistematização da legislação, bem como as glosas dos juristas do respectivo tempo, a rede mundial de computadores erigiu a informação como um terreno a ser cada vez mais bem preparado. Os exitosos dessa era serão os que conseguirem fazer o melhor uso dela, seja por capacidade de processá-la, seja para transmiti-la. Portanto, dizer sobre a tecnologia aplicada aos registros públicos não é um mero exercício, mas sim, um fator que permite ao Direito Registral e ao Direito Notarial não se tornarem dissonantes da realidade.

Não é de hoje a relação entre a tecnologia e o Direito, e o estudo de François Geny, *Le secret sur les lettres missives*⁶², foi importante para a transformação do regime jurídico do sistema postal francês, no que se refere à salvaguarda de direitos fundamentais, a exemplo da privacidade. Nos dizeres da teoria de Luhmann, cada vez que a inovação tecnológica ocorre, há “irritação” do hermético sistema jurídico, em analogia a uma membrana citoplasmática de uma célula⁶³.

Em termos evolutivos e conceituais, a história do cadastro no Brasil não pode prescindir da própria história dos registros públicos imobiliários, uma vez que, embora irmãos quase siameses, são institutos com feições e razões de ser diferenciadas. Ambos os institutos tiveram seus primórdios no alvorecer do século XIX, mais exatamente em 1822, após o advento da independência do Brasil e a proibição de se constituírem sesmarias no território até então colônia portuguesa.

O sistema de sesmaria, já descrito, perdurou por quase 300 anos como meio utilizado para a ocupação do território brasileiro, desbravado de forma paulatina, com predominância de desenvolvimento do litoral. Inclusive, isso caracterizou o País, nesse período, por semelhanças ao caranguejo, em função de apenas “arranhar” o litoral. Mas, nesse contexto, ressaltam-se as

obrigações. Se esse feixe de competências públicas investe as serventias extrajudiciais em parcela do poder estatal idônea à colocação de terceiros numa condição de servil acatamento, a modificação dessas competências estatais (criação, extinção, acumulação e desacumulação de unidades) somente é de ser realizada por meio de lei em sentido formal, segundo a regra de que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. (...) Tendo em vista que o STF indeferiu o pedido de medida liminar há mais de dez anos e que, nesse período, mais de setecentas pessoas foram aprovadas em concurso público e receberam, de boa-fé, as delegações do serviço extrajudicial, a desconstituição dos efeitos concretos emanados dos Provimentos 747/2000 e 750/2001 causaria desmesurados prejuízos ao interesse social. Adoção da tese da norma jurídica "ainda constitucional". Preservação: a) da validade dos atos notariais praticados no Estado de São Paulo, à luz dos provimentos impugnados; b) das outorgas regularmente concedidas a delegatários concursados (eventuais vícios na investidura do delegatário, máxime a ausência de aprovação em concurso público, não se encontram a salvo de posterior declaração de nulidade); c) do curso normal do processo seletivo para o recrutamento de novos delegatários.

⁶² DONEDA, Danilo. **Da privacidade à proteção dos dados pessoais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 38.

⁶³ LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2016, p. 60.

iniciativas dos bandeirantes e dos jesuítas, que foram os principais exploradores da expansão da “civilização ocidental” rumo ao oeste brasileiro, o que demandou muitos recursos e resultou em proveitosos ciclos econômicos decorrentes da mineração, principalmente do ouro.

A propriedade no Direito brasileiro, portanto, só pôde ter suas feições como se conhece hodiernamente com a extinção do regime jurídico das sesmarias. No entanto, houve uma lacuna temporal perigosa, em que o período das posses ou da clandestinidade das terras, que outrora foram dadas por cartas de sesmaria, não tinha o lastro para transmissão.

Foi engendrada, nesse contexto, uma solução no período do Segundo Reinado (Dom Pedro II), com o advento da Lei n.º 601 de 1850, mais conhecida como a “Lei de Terras”, que:

Dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais. Bem como por simples título de posse mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a título oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colônias de nacionais e de estrangeiros.⁶⁴

Uma medida importante dessa lei foi a revalidação das terras dadas em sesmaria (art. 4º) e a declaração em comisso de terras não submetidas ao procedimento; essas seriam declaradas devolutas pelo instituto do comisso, retornando ao patrimônio ou ao domínio do Estado. O registro, por sua vez, tornou-se obrigatório com o advento do seu decreto regulamentador, o Decreto Imperial n.º 1.318, de 1854, que determinava a atribuição do registro das escrituras de compra e venda, bem como dos respectivos títulos de posse para os Vigários das respectivas Freguesias, demonstrando a intimidade entre o novel Império e a Igreja Católica. Observa-se que o registro nesse caso seria o denominado sistema de registro de contratos, uma vez que não havia a devida qualificação jurídica do título de transmissão⁶⁵.

Esse mesmo Decreto instituiu a Repartição Geral de Terras Públicas, a qual tinha a atribuição da gestão de terras devolutas; a primeira instituição para a reforma agrária no Brasil, em função de fiscalização do registro das terras possuídas, proposição ao governo de venda das terras devolutas em seu domínio, entre outras competências fixadas em lei. O “Registro Paroquial” serviu de base para as políticas do órgão, sendo que a paulatina catalogação das terras constituía um informal cadastro de terras no Brasil, embora abrangesse somente as terras

⁶⁴Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm#:~:text=LEI%20No%20601%2C%20DE,sem%20preenchimento%20das%20condi%C3%A7%C3%B5es%20legais. Acesso em: 31 out. 2024.

⁶⁵ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm#:~:text=LEI%20No%20601%2C%20DE,sem%20preenchimento%20das%20condi%C3%A7%C3%B5es%20legais. Acesso em: 04 fev. 2025.

públicas, o que tornava naquela época a terra ser pública, invertendo o ônus probatório da terra ser particular⁶⁶.

Observa-se que o art. 7º da Lei de Terras, ainda assim, resguardou a continuidade, ou seja, a sequência de direitos reais que antecederiam a inscrição ou registro do título, ao contrário do sistema alemão, em que o título recepcionado pelo Registro de Imóveis era abstrato (em decorrência do cadastramento). O sistema de matrícula não vingou no Direito brasileiro; o Código Civil de 1916 o revogou, com a qualificadora de extinguir o Registro Torrens, retornando ao vetusto sistema binário de transcrição (para a alienação e outros negócios jurídicos e ônus reais) e de inscrição (para as hipotecas). Para agravar, o sistema de registro Torrens (que conferia presunção absoluta) foi revogado pelo art. 1807 do Código Civil, sendo que o Decreto n.º 169-A e o Decreto 370 de 1890 se mantiveram hígidos até sua revogação pelo Decreto n.º 18.542 de 1928. Outrossim, a dinâmica de registros públicos tornou-se mais complicada considerando a competência dos Estados da Federação em editar suas normas.

O Registro Torrens só retornou à vigência com o Código de Processo Civil de 1939. Apesar de sua precisão e de sua presunção absoluta de domínio somente ser cabível aos imóveis rurais, esse registro foi pouco utilizado (como dito), com exceção em estados com uma maior vocação agrícola à época, como Rio Grande do Sul e Goiás⁶⁷.

O que poderia ter sanado vícios anteriores da propriedade foi pouco utilizado pelos próprios rurícolas, mantendo-se, assim, a insegurança jurídica sobre a propriedade. Para João Afonso Borges,

absolutamente certa é a observação de Pontes de Miranda de que regras minuciosas, prolixas, tiraram do sistema a popularidade de que poderia gozar, deixando, assim, de prestar os imensos benefícios previstos por Rui (Barbosa) e verificados por outros países que o adotaram (...) Vem o sistema prestando relevantes serviços ao Brasil, por conferir ao domínio segurança absoluta, eliminando e afastando enxames de demandas intermináveis e contribuindo ainda para a cadastragem e confecção do mapa do Brasil, com elementos técnicos mais perfeitos e sem ônus para os cofres públicos (...) A matrícula, evidentemente, proporciona ao proprietário garantias plenas e amplos e eficientes meios de defesa, com o correspondente enfraquecimento, ou diminuição, dos meios de defesa do não proprietário, do intruso, do invasor; impende pois, aos juízes prestigiar, no máximo o registro Torrens, emprestando-lhe o valor que realmente possui (...) A única maneira de o Estado proteger, eficazmente, as suas terras devolutas será inscrevê-las no registro Torrens. Na revisão do instituto, seriam, então, adotadas normas que tornassem possível a acumulação da ação de registro Torrens com a discriminatória e outras ações dominiais, e que também facilitassem a difusão e aplicação do regime em todo o Brasil.⁶⁸

⁶⁶ *Idem, ibidem.*

⁶⁷ Disponível em:

https://www.lamanapaiva.com.br/banco_arquivos/SISTEMA_TORRENS_CNJ_2011_REVISADO.pdf. Acesso em: 31 out. 2024.

⁶⁸ BORGES, João Afonso. **O Registro Torrens no direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 1960, p. 143.

Já para Afrânio de Carvalho, ao se propor a nova lei agrária em 1947, estabeleceu-se uma correlação entre cadastro e registro, necessária para delimitar latifúndios e minifúndios e, portanto, fornecer *guidelines* para as políticas de reforma agrária. Transcreve-se trecho das razões de seu anteprojeto, *in verbis*:

O oitavo, finalmente, é o da falta de um cadastro territorial, que, dando a conhecer o modo de ser físico dos imóveis rurais, auxilie o loteamento da propriedade latifundiária e a formação da unidade econômica e facilite tanto a assistência técnica oficial, como, principalmente, a assistência financeira semi-estatal ou particular, tornando a terra base para crédito. Retomando estudo que fizemos em 1940 (Afrânio de Carvalho, Cadastro Agrícola Nacional *in* Rev. Bras. de Estatística, v. 2º, pág. 302-317), entrei agora em entendimento com o Conselho Nacional de Geografia, onde encontrei a melhor acolhida quer de seu provento secretário-geral Dr. Leite de Castro, quer dos seus distintos auxiliares dos quais destaco o Professor Alirio de Matos, e pude assim, com o prévio apoio daquele conceituado órgão, redigir o capítulo concernente à complementação do registro de imóveis com o cadastro territorial (X). À inscrição no cadastro liguei logo um efeito positivo: o de bastar, por si só, para prova de propriedade, quando esta tiver de servir de garantia para empréstimo no Banco Hipotecário do Brasil (art. 104.)⁶⁹

Os porquês de os sistemas acima mencionados não terem sido os modelos definitivos para o cadastramento dos imóveis rurais são inúmeros, sendo os principais: a tecnologia disponível à época, um arcabouço normativo deficiente e a impossibilidade, seja orçamentária, material ou até por ineficácia administrativa dos órgãos ou autarquias incumbidos de fazerem o *enforcement* dos diplomas acima referidos. No entanto, o legado histórico da legislação foi base para posteriores tentativas de implementação de um cadastro territorial que fosse digno de receber tal nome em nosso país, sem os erros cometidos⁷⁰.

Ressalta-se que o planejamento inicial para a realização do Cadastro Rural no País foi feito pelo Grupo de Regulamentação do Estatuto da Terra (GRET), criado pela Portaria Interministerial n.º 10/64, de 28 de dezembro de 1964, dos Ministérios do Planejamento e da Agricultura. Por sua vez, o art. 1º da Lei n.º 5.868/1972 instituiu os seguintes cadastros:

Art. 1º - É instituído o Sistema Nacional de Cadastro Rural, que compreenderá: I - Cadastro de Imóveis Rurais;
II - Cadastro de Proprietários e Detentores de Imóveis Rurais;
III - Cadastro de Arrendatários e Parceiros
IV - Cadastro de Terras Públicas.
V - Cadastro Nacional de Florestas Públicas. (Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006)

⁶⁹ CARVALHO, Afrânio de. **Anteprojeto de lei agrária de 1947**. Disponível em: https://arisp.files.wordpress.com/2008/05/afraniodecarvalho_anteprojetoformaaagraria1947.pdf. Acesso em: 11 nov. 2024.

⁷⁰ PEREIRA, Gustavo Faria. *Op. cit.*, p. 45.

Observa-se que o próprio sistema, em vez de optar por um cadastro multifinalitário, optou por uma plêiade de cadastros territoriais, além do Cadastro Técnico, instituído pelo Decreto n.º 55.891, de 31 de março de 1965. Esse cadastro consiste em:

um repositório de dados de cada imóvel rural, relativos ao relevo, às pendentes, à drenagem, aos solos e às outras características ecológicas, que permitam avaliar a capacidade de uso atual e potencial e fixar uma classificação das terras para os fins de realização de estudos microeconômicos.⁷¹

De forma tímida, a obrigatoriedade do cadastro imobiliário rural apareceu no âmbito jurídico com o advento da Lei n.º 4.947, de 1966. Em seu § 1º do art. 22, estabeleceu-se que “sem apresentação do Certificado de Cadastro, não poderão os proprietários, a partir da data a que se refere este artigo, sob pena de nulidade, desmembrar, arrendar, hipotecar, vender ou prometer em venda imóveis rurais”. Vê-se que, por erro ou omissão eloquente do legislador, o art. 227 da Lei n.º 6.015/73 (texto originário) deixou de consignar os dados constantes do Certificado de Cadastro de Imóvel rural, exigindo *tout court* “a identificação do imóvel, feita mediante indicação de suas características e confrontações, localização e denominação” para o imóvel rural. Essa falha só foi corrigida com o advento da Lei n.º 10.267, de 2001⁷².

Portanto, pode-se inferir que a ausência de coerência e de coesão no arcabouço legislativo fundiário, principalmente o amálgama entre público e privado, que caracterizou a formação e ocupação do território nacional por diversos motivos, incluídos aí a má aplicação dos institutos das Sesmarias, e o posterior não reconhecimento das posses por parte do Estado por particulares sobre o seu domínio, causaram um caos fundiário⁷³.

⁷¹ SILVA, Pedro Cordeiro da. **Cadastro e tributação**. Brasília: Fundação Petrônio Portela, 1982, p. 36. “[...] Essas e outras informações de cada imóvel rural são utilizadas na sua caracterização no espaço e no estabelecimento de suas relações de vizinhança e, também, na caracterização de sua situação jurídica e no conhecimento do uso dado às terras. Originariamente, tais informações complementares seriam somente para aqueles imóveis localizados em áreas de reforma agrária, ou melhor, em áreas prioritárias para a mesma, assim decretadas pelo poder público federal, como está no Estatuto da Terra em seu artigo 46 e parágrafos. (...) São inúmeros os efeitos jurídicos que se pode alinhar do cadastro técnico. Ressalte-se, preliminarmente, a utilização de seus mapas, o geral e o individual em casos de desapropriação, planejamentos, controvérsias judiciais etc.[...] De fato, da graduação das provas, a prova documental está melhor situada que a testemunhal. Quando a primeira, quer por sua origem ou conteúdo, dá margem para dúvidas, não merecendo fé em determinadas controvérsias judiciais, cremos que o documento do cadastro rural logicamente emerge como fator predominante e decisivo. Isto, porque atrás deste documento estão um órgão governamental e sua equipe de técnicos no trabalho de individualização dos imóveis como todas as características já mencionadas. No caso, a jurisprudência dirá se irá prevalecer um documento público de manifestação de vontade, ou então, um documento oficial certificando a realidade jurídica, ou, extra-registro. Será a realidade jurídica contra a vida abstrata dos livros, como diria o mestre Roca Sastre”.

⁷² PEREIRA, Gustavo Faria. *Op. cit.*, p. 46.

⁷³ *Idem, Ibidem.*

2 A CIÊNCIA DO DIREITO REGISTRAL

2.1 A DECIDIBILIDADE COMO PROBLEMA CENTRAL DA CIÊNCIA DO DIREITO E A NECESSIDADE DE FUNDAMENTAÇÃO DAS DECISÕES JURÍDICAS

A decidibilidade não é prerrogativa exclusiva da magistratura, mas, antes, constitui um aspecto central da ciência do Direito e das atividades dos profissionais do Direito. Todas as profissões jurídicas, em alguma medida, lidam com ela. Cotidianamente, os profissionais do Direito tomam decisões jurídicas, ou seja, baseadas no Direito vigente. É o ponto de partida da ciência do Direito como dogmática jurídica: as decisões serão jurídicas⁷⁴.

Tércio Sampaio Ferraz Júnior⁷⁵ ensina que a técnica jurídica corresponde à atividade jurisdicional em sentido amplo, qual seja, o trabalho dos advogados, dos juízes, dos promotores, dos legisladores, dos pareceristas e de outros. Já a Ciência do Direito se constitui como uma arquitetura de modelos, no sentido aristotélico do termo, uma atividade que os subordina entre si, tendo em vista os níveis de decidibilidade, não uma decisão concreta em si.

Segundo Tércio Sampaio⁷⁶, a ciência jurídica se depara com um espectro de teorias, nem sempre compatíveis, que guardam sua unidade no ponto de partida. Como têm uma função social e natureza tecnológica, essas teorias não são meras explicações dos fenômenos; na prática, elas se tornam doutrina, ensinam e dizem como deve ser feito. Por sua vez, o mesmo autor lembra que, ao envolver uma questão de decidibilidade, a Ciência do Direito se manifesta como pensamento tecnológico, como já mencionamos acima. Significa que apresenta algumas características do pensamento científico *stricto sensu*, na medida em que ela parte das mesmas premissas que este; no entanto, seus problemas possuem a relevância prática de possibilitar decisões, o que “exige uma interrupção na possibilidade de indagação das ciências em geral, no sentido em que a tecnologia dogmatiza os seus pontos de partida e problematiza apenas a sua aplicabilidade na solução de conflitos”⁷⁷.

O pensamento jurídico atual prioriza as dimensões da concretização do Direito. Ele realça a importância da realização objetiva de seus fins, envolvendo a prática permanente de valores e princípios, por meio da ponderação útil e necessária a tal fim. Assim, a interpretação

⁷⁴ PEREIRA, Gustavo Faria *et al.* **O dever de fundamentar do registrador**: por uma teoria da decisão aplicável à qualificação registral. Disponível em:

https://esmat.tjto.jus.br/publicacoes/index.php/revista_esmat/article/view/588/448. Acesso em: 31 out. 2024.

⁷⁵ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **A Ciência do Direito**. São Paulo: Atlas, 1980, p. 106.

⁷⁶ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **A Ciência do Direito**. São Paulo: Atlas, 1980, p. 107.

⁷⁷ *Idem*, p. 45.

e a aplicação do Direito são intrinsecamente ligadas, de forma que interpretar o Direito é também, ao mesmo tempo, aplicá-lo.

Nesse sentido é a lição de Lenio Streck, de que “não há hermenêutica pura. Hermenêutica é faticidade; é vida; é existência, é realidade. É condição de ser no mundo. A interpretação não se autonomiza da aplicação”⁷⁸

Essa é a conjuntura na qual se busca a decidibilidade e se tenta alcançar o objetivo do Direito por meio dela. A decidibilidade jurídica – e não poderia ser diferente – também se estende aos cartórios de registros públicos. O ato de admissão do título registral ou de lavratura de um ato implicam uma decisão do registrador. Em sua atividade cotidiana e frente a um pedido de registro, o registrador pode decidir pelo registro, pela devolução do título, pela formulação de exigências ou pelo próprio indeferimento do pedido em procedimentos especiais registrais, como o de usucapião, conforme prevê o artigo 414, § 2º, do Provimento n.º 149/23⁷⁹.

A propósito, como se deduz de leituras diversificadas, muito vem se falando da decidibilidade judicial e pouco da decidibilidade extrajudicial. Se, por um lado, o tema da desjudicialização, por exemplo, se encontra na ordem do dia, suscitando discussões e incursões, por outro, pouco ou quase nada se discute sobre o “como decidir” de um registrador ou notário. No movimento de desjudicialização, muitos procedimentos, antes necessariamente judicializados, passaram para as atribuições dos cartórios extrajudiciais, aumentando o âmbito de suas competências e a necessidade de capacidade técnica. Conseqüentemente, ampliaram-se as condições que requerem decidibilidade⁸⁰. E arrematando com as lições de Tércio Sampaio Ferraz Junior, este lembra que a Ciência do Direito se manifesta como pensamento tecnológico, uma vez que a “tecnologia dogmatiza os seus pontos de partida e problematiza apenas a sua aplicabilidade na solução de conflitos” (...)

Por mais que a moldura normativa que lastreia as decisões dos registradores seja bastante estreita, se comparada à amplitude de poderes do juiz⁸¹, suas decisões têm

⁷⁸ STRECK, Lenio L. **Hermenêutica jurídica em crise**: uma exploração hermenêutica da construção do Direito. 5ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004, p. 161.

⁷⁹ Nesse sentido: PEREIRA, Gustavo Faria. *Teoria Geral Do Requerimento Inicial De Usucapião Extrajudicial*. Leme/SP: Editora BH, p. 20.

⁸⁰ Anualmente o Conselho Nacional de Justiça emite o relatório “Justiça em Números” utilizando da “desjudicialização” como uma das soluções para desafogar os juízos espalhados no Brasil. Mas o autor-doutorando aqui questiona: os meios estão sendo concedidos aos profissionais do extrajudicial? Para ver o relatório, veja em *op. cit.*, p. 45.

⁸¹(...) Em relação à teoria da interpretação, o abandono da filosofia (neo)kantiana para a adoção de uma teoria voluntarista teria começado mais cedo. Paulson afirma que isso ocorre já na década de 1950, quando Kelsen, no prefácio da obra *O Direito das Nações Unidas (The Law of the United Nations)*, sugere que o juiz pode decidir fora da moldura. A meu ver, essa ideia aparece ainda mais cedo, na *Teoria Geral do Direito e do Estado*. De todo modo, essa posição reaparece na tradução francesa da primeira edição da *Teoria Pura do Direito* (1953) e na segunda edição alemã da *Teoria Pura do Direito* (1960). Aqui, novamente, há de se reconhecer que há de fato uma

consequências diretas na vida e nos direitos dos usuários dos serviços notariais e registrais; logo, têm relevância para o Direito. Enquanto juízes e tribunais têm o dever de fundamentar suas decisões, como expressamente prevê o art. 93, inciso IX da Constituição Federal⁸², o dever de fundamentar do registrador não está devidamente expresso nem explícito no ordenamento jurídico (esse tópico será objeto de análise mais precisa à frente). Ele decorre de dispositivos vários e esparsos, inclusive da Constituição Federal, a qual garante a propriedade como direito fundamental e estabelece que ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal. Além disso, a regra é: “serão fundamentadas todas as decisões”, tanto judiciais como administrativas.

Assim, é importante investigar o dever de se fundamentarem os atos registrais, especialmente quanto aos atos devolutivos – a exemplo de notas de exigência, de devolução e de despachos de indeferimento –, pois são atos administrativos que restringem direitos. Antes, porém, para melhor compreensão do tema, será descrita a qualificação registral.

Sérgio Jacomino, em “A qualificação registral: história e importância do Direito Registral imobiliário brasileiro”, lembra a etimologia da palavra “qualificação”, que provém do latim *qualis e facere*. O primeiro termo tem a acepção de classificar, avaliar ou considerar que algo é apto/inapto. Já o segundo vem de “fazer”, remetendo ao agir, a uma ação; indica movimento. Sendo assim, qualificação registral é atividade medular do registro imobiliário; um serviço público regido pelo Estado, com normas de Direito Público, que, no entanto, aplica normas tanto de direito público quanto de direito privado⁸³.

Evoluindo para o tema da dogmática, no qual elevaremos o debate para sua aplicação no serviço registral, Lourival Vilanova, sobre a dogmática lembra que:

mudança, mas novamente é preciso apontar que essa mudança parece ter sido superdimensionada. Desde 1934, quando Kelsen apresenta – tanto no artigo Sobre a Teoria da Interpretação quanto no Capítulo VI da primeira edição da Teoria Pura do Direito – sua teoria sobre a interpretação e a aplicação do direito, a aplicação é concebida simultaneamente como ato de conhecimento e ato de vontade. Na primeira edição da Teoria Pura do Direito, Kelsen não aborda a questão da decisão fora da moldura, mas a afirmação que faz, mais tarde – de que, se o juiz decidir fora da moldura e essa decisão for confirmada pelo órgão recursal último do sistema, ela é válida – não é de todo incompatível com a teoria esboçada já em 1934. (...) In: KELSEN, Hans. Teoria Pura do Direito. 1ª edição, 2021. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2021. *E-book*. p.lxviii. ISBN 9788530994198. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530994198/>. Acesso em: 12 nov. 2024.

⁸² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 24 maio 2021). O art. 93, IX prescreve: “todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e **fundamentadas todas as decisões**, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação”.

⁸³ JACOMINO, Sérgio. **A qualificação registral: história e importância do direito registral imobiliário brasileiro**. Tese (Doutorado em Direito Civil) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2005.

Por eliminação metódica, a ciência dogmática do direito destaca o sistema de normas de sua relação com a realidade histórico – social e de sua fundamentação supra-empírica (axiológica). É verdade, com isso, desenhamos o perfil ideal puro de uma dogmática, pois, o que, efetivamente, encontramos uma ciência dogmática, com variantes doutrinárias, envolvendo problemas de valores e problemas reais- sociais. Isto se comprova nas teorias da interpretação. Recorde-se que além da interpretação do sentido, sem recurso da lógica, apela-se para fatores reais- históricos e sociais, o que demonstra a inexistência de uma dogmática puramente lógica, e de certo modo, a relativa validade dessa dogmática. A dogmática não impurificada por sincretismos de método é a dogmática lógica por Kelsen fundamentada. Como termo de argumentação de nosso problema, é mais sobre a dogmática, rigorosamente consequente com seus postulados, que tomamos em consideração.⁸⁴

Eis o desafio para o registrador do século XXI com a desjudicialização ou a extrajudicialização: passar do estigma do senso comum de “carimbador” para o de jurista, no melhor sentido da acepção, qual seja: criar o direito com base na interpretação da norma vigente, em cotejo com o contexto fático. Aos que não estão prontos para tal desafio, resta o moto-perpétuo do uso do procedimento da dúvida ou estar sempre sob a espada de Dâmocles que porta seu Corregedor natural, seja o juiz competente, seja a Corregedoria-Geral de Justiça.

2.1.1 O objeto de estudo e a autonomia científica do Direito Registral

A autonomia do Direito Registral não decorre *tout court* do art. 22, XXV, da Constituição Federal, que confere privativamente à União legislar sobre registros públicos. No entanto, restringir o objeto do Direito Registral (e o notarial) às normas que incidem sobre as notas e registros públicos é reduzir a uma tábula rasa esse ramo do Direito, fundamental ao andamento das atividades quotidianas que envolvem atos e fatos jurídicos que vão desde o início da vida civil até a morte do indivíduo, passando pelas mais diversas relações jurídicas ao longo da vida.

⁸⁴ VILANOVA, Lourival. **O problema do objeto da teoria geral do Estado**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 197. Além de ciência lógica, é possível fazer ciência dogmática do direito. A ciência dogmática transcende (ultrapassa) o meramente lógico. É a ciência do conteúdo específico da normatividade jurídica, a ciência daquele *concretum* diferencial que destaca o jurídico do não-jurídico. Por eliminação metódica, a ciência dogmática do direito destaca o sistema de normas de sua relação com a realidade histórico – social e de sua fundamentação supra-empírica (axiológica). É verdade, com isso, desenhamos o perfil ideal puro de uma dogmática, pois, o que, efetivamente, encontramos uma ciência dogmática, com variantes doutrinárias, envolvendo problemas de valores e problemas reais- sociais. Isto se comprova nas teorias da interpretação. Recorde-se que além da interpretação do sentido, sem recurso da lógica, apela-se para fatores reais – históricos e sociais, o que demonstra a inexistência de uma dogmática puramente lógica, e de certo modo, a relativa validade dessa dogmática. A dogmática não impurificada por sincretismos de método é a dogmática lógica por Kelsen fundamentada. Como termo de argumentação de nosso problema, é mais sobre a dogmática, rigorosamente consequente com seus postulados, que tomamos em consideração. A necessidade, sentida pelo jurista, de ir mais além do texto lógico-estrutural da norma, para alcançar a integral compreensão do Direito, é imposta pelo fato de que as normas são destinadas a regular a conduta real dos indivíduos, regular tendo em conta a concreta situação em que se acham os indivíduos e procurando fazê-lo segundo critérios de valor. Se às normas faltasse essa destinação real, seria dispensável ir mais além delas mesmas.

E não somente isso: milhares de escritórios notariais e registrais existem, no Brasil, mesmo antes das definições explicitadas no art. 236 da Constituição Federal. Em outro aspecto, a “constitucionalização” desse ramo jurídico permitiu a manutenção do regime notarial e registral exercido em regime privado⁸⁵, bem como desencadeou discussões profundas, tanto no âmbito legislativo, quanto no controle judicial das leis que versarem sobre o tema.

Doravante, por motivos de corte epistemológico, será focado o Direito Registral, especialmente o registro imobiliário, sem prejuízo de eventuais referências ao registro civil de pessoas naturais e outras especialidades, sempre que se verificar a conveniência de sua menção.

Oportuno ressaltar nossa posição, qual seja: por mais que seja possível determinar um objeto e método próprio do Direito Registral – seria impossível desvinculá-lo da atividade notarial, uma vez que a prática demanda que os profissionais que exercem em ambas as atividades precisam atuar em sinergia (até porque nunca houve concurso público somente para notário ou somente para registrador), razão pela qual rendemos loas aos colegas notários que tanto enobrecem a classe e contribuem para a evolução do Direito. Ou seja, é difícil dizer de um direito registral sem o notarial e vice-versa.

Para melhor compreender a autonomia do Direito Registral, podemos fazer uma analogia entre suas necessidades fundamentais e os elementos da retórica de Aristóteles, em sua obra *Retórica*⁸⁶. É preciso identificar seu *logos*, qual seja, sua norma. Em que pese a ausência de um Código Registral – ainda que seja bastante detalhada, a Lei nº 6.015/73 não possui a densidade normativa de uma codificação, como em outros países, a exemplo de Portugal –, no Brasil há uma complexa regulamentação registral, significando que os registradores precisam ter domínio não somente da lei em sentido formal, mas também das

⁸⁵ STF. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2.415**, Rel. min. Ayres Britto, julgado em 10-11-2011, P, DJE de 9-2-2012. *Vide* ADI 4.140, rel. min. Ellen Gracie, j. 27-11-2008, P, DJE de 20-9-2009. Cumpre esclarecer sobre o regime jurídico dos servidores notariais e de registro. Trata-se de atividades jurídicas que são próprias do Estado, porém exercidas por particulares mediante delegação. Exercidas ou traspassadas, mas não por conduto da concessão ou da permissão, normadas pelo *caput* do art. 175 da Constituição como instrumentos contratuais de privatização do exercício dessa atividade material (não jurídica) em que se constituem os serviços públicos. A delegação que lhes timbra a funcionalidade não se traduz, por nenhuma forma, em cláusulas contratuais. A sua delegação somente pode recair sobre pessoa natural, e não sobre uma empresa ou pessoa mercantil, visto que de empresa ou pessoa mercantil é que versa a Magna Carta Federal em tema de concessão ou permissão de serviço público. Para se tornar delegatária do poder público, tal pessoa natural há de ganhar habilitação em concurso público de provas e títulos, e não por adjudicação em processo licitatório, regrado, este, pela Constituição como antecedente necessário do contrato de concessão ou de permissão para o desempenho de serviço público. Cuida-se ainda de atividades estatais cujo exercício privado *jaz* sob a exclusiva fiscalização do Poder Judiciário, e não sob órgão ou entidade do Poder Executivo, sabido que por órgão ou entidade do Poder Executivo é que se dá a imediata fiscalização das empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos. Por órgãos do Poder Judiciário é que se marca a presença do Estado para conferir certeza e liquidez jurídica às relações *inter partes*, com esta conhecida diferença: o modo usual de atuação do Poder Judiciário se dá sob o signo da contenciosidade, enquanto o invariável modo de atuação das serventias extraforenses não adentra essa delicada esfera da litigiosidade entre sujeitos de direito.

⁸⁶ ARISTÓTELES. **Retórica**. Edição Especial: São Paulo: Edipro, 2017, p. 20.

diversas regulamentações, como provimentos, resoluções e portarias, oriundas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e das Corregedorias-Gerais de Justiça Estaduais. Além disso, consolidações normativas estaduais, como os Códigos de Normas Extrajudiciais de São Paulo, do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais, tendem a suprir os Códigos que deveriam ser formalizados por lei ordinária pelo Congresso Nacional, por força do art. 22, XX, da Constituição Federal. Ressalta-se a publicação do Provimento nº 149/2023, do Corregedor Nacional de Justiça, vinculado ao CNJ, o qual “Institui o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça - Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra), que regulamenta os serviços notariais e de registro”. O *ethos* residiria nos próprios notários e registradores e no respectivo regime jurídico, uma vez que são autoridades revestidas conforme o ordenamento jurídico vigente. O *pathos* estaria nos usuários dos serviços notariais e registrais, bem como nas relações jurídicas que demandam o manejo desse ramo do Direito e no uso dos préstimos das serventias, comumente denominadas “cartórios”. Finalmente, o *telos* corresponderia à segurança jurídica, objeto final do Direito.

2.1.2 A autonomia científica do Direito Registral

Para se considerar a autonomia de um ramo científico, devemos tomar em conta o objeto e o método próprio, segundo Renée Descartes. E qual seria a episteme registral? Vicente de Abreu Amadei diz o seguinte: o olhar histórico do registro de imóveis permite dizer que seu “alargamento epistemológico” iniciou por seus aspectos materiais, avançando pelos elementos formais. Também possibilita afirmar que, contemporaneamente, “o trato científico do Direito Registral imobiliário revela uma abertura extensa de seu campo de investigação, cada vez mais ampla e particularizada em inúmeros desafios e diversas questões”⁸⁷.

Esse autor, considerando não ser suficiente apenas conhecer os princípios de registro imobiliário, considerou importante identificá-los e caracterizá-los, respectivamente, em seus aspectos elementares e seus modelos. Para tanto, procurando atender os vários ângulos da matéria registral imobiliária, sistematizou-os em: i) institucionais ou estruturais – base do registro de imóveis, relativos à delegação do serviço público e, conseqüentemente, os princípios de Direito Público e de Direito Administrativo próprios dessa condição, como: “primazia do interesse público, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, [...]”

⁸⁷ AMADEI. Vicente de Abreu. EPISTEMOLOGIA JURÍDICA REGISTRAL IMOBILIÁRIA. **Registro imobiliário**. coordenação Alberto Gentil de Almeida Pedroso. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. [livro eletrônico].

continuidade do serviço público e fiscalização”; ii) operacionais ou morfológicos – referentes aos procedimentos e aos modos de registro imobiliário, como: especialidade, rogação, prioridade, legalidade, continuidade e unitariedade matricial; iii) finalísticos ou teleológicos – que dizem respeito aos fins do registro predial, próximo e ulterior, como os de segurança jurídica (estática e dinâmica) e os de publicidade; iv) consequenciais ou dos efeitos materiais e formais os do registro imobiliário, a exemplo dos “de inscrição, legitimação registral (presunção relativa) e fé pública (presunção absoluta)”⁸⁸.

Segundo Eduardo Pacheco Ribeiro Souza⁸⁹, não se pode discutir a autonomia científica do Direito Registral quanto a seu objeto e a seu método, sem distinguir os sistemas de registros administrativos e os de segurança jurídica, que serão explicados a seguir.

Por sua vez, Joaquim de Seabra Lopes refere-se aos registros relativos à segurança jurídica, explicando, de início: “o registo consiste na memorização de factos jurídicos tipificados na lei, por via da sua inscrição em suporte próprio, efetuada sob a responsabilidade do Estado, com controlo da sua verdade e legalidade”. Ele esclarece, nesse sentido, que esses registros devem atender os seguintes requisitos:

- a) O controle da legalidade e da verdade da ocorrência dos factos jurídicos objetos do registo é assegurado pelo Estado, através de oficial público qualificado, a quem é conferida fé pública relativamente aos assentos lavrados sob sua responsabilidade;
- b) A conexão entre registros, como forma de assegurar a exatidão das situações jurídicas sucessivamente decorrentes dos factos registados, é garantida;
- c) A situação jurídica decorrente do registo é oponível a terceiros, o que significa que a situação jurídica existe e afeta o direito desses terceiros;
- d) A publicidade do registo está assegurada, no sentido de que qualquer interessado pode ter conhecimento do seu conteúdo.⁹⁰

O sistema registral imobiliário brasileiro é considerado “forte”, uma vez que consiste em um registro de direitos e não de contratos. Nesse ponto, conforme Leonardo Brandelli, a segurança jurídica estática se correlaciona à confiabilidade da informação registrada; por sua vez, no registro “forte”, há uma qualificação prévia robusta do direito real a ser objeto de publicidade⁹¹.

⁸⁸ *Idem, ibidem.*

⁸⁹ SOUZA, Eduardo Pacheco Ribeiro D. **Noções fundamentais de direito registral e notarial**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

⁹⁰ LOPES, Joaquim de Seabra. **Direito dos registros e do notariado**. 11. ed. Coimbra: Grupo Almedina, 2020, p. 14.

⁹¹ BRANDELLI, Leonardo. **Registro de imóveis: eficácia material**. Rio de Janeiro, Forense: 2016, p. 31.

Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza⁹², em “Noções fundamentais de Direito Registral e notarial”, faz o desenho das opções constitucionais de 1988, quanto às atividades notarial e registral, afirmando que não se pode falar em Direito Registral sem antes falar do artigo 236 da Constituição Federal, embora ele possa ser considerado autônomo mesmo antes de sua vigência⁹³, pois a atividade é centenária. O exercício em caráter privado, de acordo com o *caput*, já impediu qualquer ideia de algum governo estadual/Tribunal de Justiça estatizar as serventias extrajudiciais.

Nesse ponto, ressalta-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 4.851/BA, ainda em trâmite, que discute a constitucionalidade de dispositivos da Lei n.º 12.352, de 2011, que efetivam servidores do quadro do Tribunal de Justiça da Bahia, nos termos de seu art. 2º. Essa lei facultou aos servidores, legalmente investidos da titularidade das serventias oficializadas, a opção de migrarem para a prestação do serviço registral em caráter privado, prescindindo do necessário concurso público.

Não se deve olvidar a imposição de concurso público para que se faça a outorga da respectiva titularidade, conforme ratificado em várias decisões do STF⁹⁴. Essa imposição possibilita o acesso democrático, bem como viabiliza a titularização das serventias, de acordo com o esforço do candidato mais capacitado⁹⁵. Ao menos em tese, avalia de alguma forma o

⁹² SOUZA, Eduardo Pacheco Ribeiro de. **Noções fundamentais de direito registral e notarial**. São Paulo: Saraiva, 2022. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br>. Acesso em: 07 jul. 2023.

⁹³ STF. Supremo Tribunal Federal. **RE 182.641**, rel. min. Octavio Gallotti, j. 22-8-1995, 1ª T, DJ de 15-3-19 96; **AI 829.502 AgR**, rel. min. Gilmar Mendes, j. 11-9-2012, 2ª T, DJE de 24-9-2012 ; **MS 28.279**, rel. min. Ellen Gracie, j. 16-12-2010, P, DJE de 29-4-2011; **ADI 417**, rel. min. Maurício Corrêa, j. 5-3-1998, P, DJ de 8-5-1998. Cartório de notas. Depende da realização de concurso público de provas e títulos a investidura na titularidade de serventia cuja vaga tenha ocorrido após a promulgação da Constituição de 1988 (art. 236, § 3º), não se configurando direito adquirido ao provimento, por parte de quem haja preenchido, como substituto, o tempo de serviço contemplado no art. 208, acrescentado à Carta de 1967 pela Emenda 22, de 1982.

⁹⁴ STF. Supremo Tribunal Federal. **MS 28.279**, rel. min. Ellen Gracie, j. 16-12-2010, P, DJE de 29-4-2011. **MS 29.282 AgR**, rel. min. Teori Zavascki, j. 24-2-2015, 2ª T, DJE de 11-3-2015. **MS 30.014 AgR**, rel. min. Dias Toffoli, j. 18-12-2013, P, DJE de 18-2-2014. Acesso em: 28/01/2025, às 10:08. O art. 236, § 3º, da CF é norma autoaplicável. Nos termos da CF, sempre se fez necessária a submissão a concurso público para o devido provimento de serventias extrajudiciais eventualmente vagas ou para fins de remoção. Rejeição da tese de que somente com a edição da Lei 8.935/1994 teria essa norma constitucional se tornado autoaplicável. (...) Situações flagrantemente inconstitucionais como o provimento de serventia extrajudicial sem a devida submissão a concurso público não podem e não devem ser superadas pela simples incidência do que dispõe o art. 54 da Lei 9.784/1999, sob pena de subversão das determinações insertas na CF. (...) Reafirmada a inexistência de direito adquirido de substituto que preencheria os requisitos do art. 208 da Carta pretérita à investidura na titularidade de cartório, quando a vaga tenha surgido após a promulgação da Constituição de 1988, pois esta, no seu art. 236, § 3º, exige expressamente a realização de concurso público de provas e títulos para o ingresso na atividade notarial e de registro. Os princípios republicanos da igualdade, da moralidade e da impessoalidade devem nortear a ascensão às funções públicas.

⁹⁵ RE 336.739, rel. p/ o ac. min. Luiz Fux, j. 6-5-2014, 1ª T, DJE de 15-10-2014. Não está, na Constituição, que aos Estados se reserva, em lei, regular a matéria do ingresso e da remoção; antes decorre do art. 236 e parágrafos da Lei Magna que a lei federal, para todo o País, definirá os princípios básicos a serem seguidos na execução dos serviços notariais e de registro. [ADI 2.069 MC, rel. min. Néri da Silveira, j. 2-2-2000, P, DJ de 9-5-2003.] A *mens legislatoris* dos arts. 14, 15 e 39, § 2º, da Lei federal 8.935/1994 (Lei dos Cartórios) aponta que a autoridade competente para proceder à declaração de vacância é a autoridade judicial, mais especificamente o presidente do

indivíduo que aspira ao exercício da atividade registral, a despeito de o concurso possuir diversas mazelas, problemas e impugnações infinitas.

Lembra ainda, Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza, que as atividades notariais e registrais constituem serviço público, porém exercidas em caráter privado. Portanto, colaboram com a administração pública, sem se enquadrar na definição de funcionário (servidor) público⁹⁶.

Segundo Carvalho Filho, os titulares de serventias são “colaboradores do Poder Público, muito embora não sejam ocupantes de cargo público, mas sim agentes que exercem, em caráter de definitividade, função pública sujeita a regime especial”⁹⁷.

Por sua vez, o STF, a partir do tema n.º 777, instituiu um regime de responsabilidade mais condizente com a natureza pública da atividade, conforme se depreende da Ementa abaixo transcrita:

EMENTA: RE 842.846, rel. Min. Luiz Fux, julga em 27-2-2019, P, Tema 777. O Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa. *DJE* de 13-8-2019.

Essa responsabilização decorreu de uma evolução do entendimento legislativo e jurisprudencial, visto que a redação originária do art. 22 da Lei n.º 8.935/94 consagrava a responsabilidade objetiva dos notários e registradores. Um questionamento válido e possível tema de discussão no devir da evolução da extrajudicialização seria a responsabilização a título de regresso, nos termos do art. 143 do Código de Processo Civil. Afinal, o Estado seria responsável, uma vez que o registrador e o notário agem com poderes instrutórios e decisórios.

tribunal de justiça da respectiva unidade da Federação. Isso porque, ante a ausência de menção expressa e tendo o legislador ordinário federal condicionado a delegação para os exercícios das atividades notariais à prévia aprovação em concurso público de provas e títulos realizado pelo Poder Judiciário (arts. 14 e 15), é de se supor que a declaração de vacância dessa serventia incumbe ao próprio Poder Judiciário. A inteligência do art. 22, XXV, da Carta Magna, que atribui à União competência privativa para legislar sobre registros públicos, indica, inexoravelmente, que a competência para regular e disciplinar a autoridade competente para declarar a situação de vacância das serventias extrajudiciais recai sobre a União. Consectariamente, ao expedir a Lei dos Cartórios – Lei 8.935/1994 –, a União exerceu sua competência para conferir ao chefe do Poder Judiciário o poder para declarar vaga a serventia. Tal conclusão impõe o afastamento específico do que dispõe a LC catarinense 183/1999, pois a previsão de competência adstrita ao chefe do Executivo usurpa as determinações constitucionais inerentes. A Suprema Corte, nos autos das ADI 363-1/SC e 1.572/SC, fixou entendimento segundo o qual a investidura para o exercício dos serviços notariais e de registro, após o advento da Carta Política de 1988, depende de prévia habilitação em concurso público, mercê do art. 37, II, da CRFB/1988. Consequentemente, uma vez comprovado que o ato de habilitação ocorreu em desacordo com o aludido imperativo constitucional, não se há de cogitar da instauração de processo administrativo àqueles que se encontrem em tal situação, sendo, ademais, irrelevante o lapso temporal em que exercidas as atividades.

⁹⁶ SOUZA, Eduardo Pacheco Ribeiro de. **Noções fundamentais de direito registral e notarial**. São Paulo: Saraiva, 2022, *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br>. Acesso em: 07 jul. 2023.

⁹⁷ CARVALHO FILHO, **Manual De Direito Administrativo**. 28ª edição revista, ampliada e atualizada até 31.12.2014, São Paulo: Editora Atlas. 2015, p. 613.

Uma resposta negativa nesse sentido significaria reduzir a autonomia institucional do registrador, pelo temor de ser diretamente responsabilizado, mesmo que devam ser comprovados a culpa ou o dolo.

O STF também firmou, de maneira definitiva, o regime remuneratório dos registradores, ou seja, por meio de emolumentos, conforme ADI 1.378 MC, rel. Min. Celso de Mello, j. 30-11-1995, DJ de 30-5-1997:

A jurisprudência do STF firmou orientação no sentido de que as custas judiciais e os emolumentos concernentes aos serviços notariais e registrais possuem natureza tributária, qualificando-se como taxas remuneratórias de serviços públicos, sujeitando-se, em consequência, quer no que concerne à sua instituição e majoração, quer no que se refere à sua exigibilidade, ao regime jurídico-constitucional pertinente a essa especial modalidade de tributo vinculado, notadamente aos princípios fundamentais que proclamam, entre outras, as garantias essenciais (a) da reserva de competência impositiva, (b) da legalidade, (c) da isonomia e (d) da anterioridade.

Na perspectiva científica, relativamente ao ensino de Direito Notarial e Registral no âmbito da graduação, seja na formação em Direito, seja em curso de tecnólogo em serviços notariais e registrais, cita-se a posição da Universidade Corporativa UNIREGISTRAL, cuja intenção é a de se tornar uma universidade corporativa⁹⁸. Trata-se de proposta similar à que

⁹⁸ A UNIREGISTRAL, como Universidade Corporativa, ainda não se concretizou. Nada obstante a Resolução nº 1/2018 do Conselho Nacional de Educação tenha autorizado a instituição de Cursos mantidos por entidades idôneas, como é a ARISP – Associação dos Registradores Imobiliários do Estado de São Paulo, a burocracia venceu e hoje a ideia é criar uma Faculdade de Tecnólogos em Registros Públicos, predominantemente na área do Registro de Imóveis. Essa possibilidade, cada vez mais próxima, inspira os responsáveis pela nova Faculdade – que, aliás, não poderia se chamar UNIREGISTRAL, pois as duas primeiras sílabas induziriam o incauto a acreditar que ela é uma Universidade, o que ainda não é – a sonharem com um projeto singular. Uma entidade que se destina a fazer pensar e a propiciar o surgimento de inovações. Empenhada em edificar cultura, na sua mais ampla concepção. “O que é cultura? É aquilo que pode dar a toda pessoa razões para viver e ter esperanças. É o que pode dar meios de agir a fim de aumentar a beleza e a sabedoria no mundo. Uma cultura autista, fechada, seria um contrassenso evidente, porque a cultura é como a natureza: ela vive pela respiração, pelos fluxos, pelos sopros, pelas fecundações e mestiçagens”. Ocorre que esses tempos confusos são os da cibercultura, algo que transformou a sociedade e a converteu em uma espécie de nova Babel. O Brasil, principalmente, viu-se polarizado como nunca. Famílias se dividiram. Amizades se desfizeram. Fanatismos impediram crianças de se vacinar e propalaram que a Terra é uma espécie de “pizza”, o inacreditável terraplanismo. Por isso é que todo projeto de educação nesta era precisa ser essencialmente ético. Discute-se hoje uma regulamentação para as redes sociais. Mais importante do que isso é pensar no futuro da sociedade mundial, reflexão e debate de que ninguém pode se ausentar ou se omitir. “O mundo precisa de uma visão, de um projeto que possa levar em conta todos, especialmente os mais pobres e mais deserdados. São eles, de fato, que detêm a chave do futuro. Se não levarmos isso em conta, iremos coletivamente em direção à nossa perda e eles conosco”. O Registro de Imóveis pode reduzir o fosso intransponível entre os possuidores e os despossuídos. Empenhar-se na regularização fundiária, além de injetar vitamina em uma economia quase sempre combalida, é missão humanitária que atende aos desprovidos de moradia digna. “Como escreveu Ricardo Petrela, ‘o bem comum é representado pela existência do outro’. E aquele que é o mais desfavorecido é ainda mais “outro”, exatamente porque ele é o mais desfavorecido. Ele é, portanto, aquele que melhor representa o bem comum. É essa a ética de que precisamos e essa deve ser a finalidade da verdadeira cultura: fazer com que o outro exista”. No sonho, a Faculdade que a ARISP criará tem a intenção de não homogeneizar a formação de seus cursistas. Quem obtém diploma, na escola convencional, é objeto da formação. Tais diplomados “são assim modelizados em inúmeras trajetórias, mas os formadores devem abster-se de limitar-se a apenas essa imagem. Será preciso também que eles permaneçam disponíveis para inúmeros encaminhamentos

várias carreiras jurídicas vêm criando com suas escolas institucionais, a exemplo da Escola da Magistratura e da Escola do Ministério Público. O intuito é não apenas qualificar os profissionais envolvidos, mas formar um *think tank*⁹⁹.

Não pode ser dispensada a possibilidade de inserção – nas centenas de graduações em Direito espalhadas no País – de cadeira específica de Direito Notarial e Registral, dada a importância do tema. Embora não seja o escopo da presente tese, reconhece-se a necessidade de abordar tal hipótese por sua temática associada ao foco de estudo. Além disso, o objetivo da academia é propor a melhora na dinâmica social.

2.2 A REGISTRABILIDADE COMO PROBLEMA CENTRAL DO DIREITO REGISTRAL

O exame da registrabilidade dos títulos apresentados ao serviço de registros públicos é feito por meio da qualificação registral, incluída nas atribuições confiadas aos delegados desses serviços, que são os registradores públicos.

Para Gómez Gálligo, no Direito hipotecário ou registral, “qualificar é determinar se o ato ou contrato (título tanto em sentido formal como em sentido material), apresentado ao Registro de Imóveis, reúne ou não os requisitos exigidos pelo ordenamento jurídico para sua validade e eficácia frente a terceiros”. A finalidade é que apenas haja acesso e, conseqüentemente, gozem da proteção do sistema, títulos perfeitos, válidos¹⁰⁰.

a partir dos quais, e graças aos quais, cada um dos aprendizes inventará seu próprio itinerário, de acordo com seu ritmo, segundo sua ‘fantasia’, quando não segundo seu capricho (o que evidentemente não chegará a suprimir a importância subsistente de um certo respeito das regras)”. O sistema registral brasileiro adquiriu um status privilegiado no concerto das Nações, exatamente porque absorveu todas as tecnologias e, ao assimilá-las, delas se valeu para conferir maior eficiência e segurança aos préstimos estatais delegados que a cidadania conferiu a ele em 1988. Uma Faculdade de Tecnologia em Registros Públicos será o espaço ideal para o surgimento de novas formulações, de propostas *de lege ferenda* e de aprimoramento da normatividade correccional, sem prejuízo de enfatizar a vertente ética da profissão, que não pode se esquecer de que um dos objetivos brasileiros permanentes é a redução da iníqua desigualdade social. Só que uma empreitada com essa dimensão é obra coletiva. Todas as sugestões são bem-vindas e as experiências a serem compartilhadas advirão dos cérebros e dos talentos que já estão na trincheira, em cada delegação extrajudicial deste Brasil, muitos dos quais já são educadores natos, pois responsáveis pela preparação do pessoal jejuno que ingressa em uma serventia sem noções do que ela representa e do que ela faz. Conta-se com todos os interessados, para que do esforço concentrado e gregário, provenha a melhor experiência educacional na área que está a clamar por inovações conducentes à regularização fundiária desta Pátria continental. Incalculáveis os frutos que resultarão dessa odisseia plenamente possível, desde que haja educação de qualidade para os seus artífices.

⁹⁹ NALINI, José Renato. Perspectivas da Educação para o RI. In: **Registro imobiliário** [livro eletrônico] / coordenação Alberto Gentil de Almeida Pedroso. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

¹⁰⁰ GÓMEZ GÁLLIGO, Javier. **La Calificación Registral**. Madri: Civitas, 2007, p. 9.

Já para Ricardo Henry Marques Dip, qualificação registral imobiliária é “o juízo prudencial, positivo ou negativo, da potência de um título em ordem a sua inscrição predial, importando no império de seu registro ou de sua irregistrção”¹⁰¹.

Marcelo Martins Berthe também conceitua a qualificação registral como, por excelência, uma atividade intelectual e jurídica, importando em decidibilidade do registrador, conforme explica:

Cuida-se de atividade intelectual por excelência. Embora a análise do título deva obedecer regras técnicas objetivas, o desempenho dessa função típica e indelegável, atribuída ao registrador, deve ser exercida com independência, exigindo do qualificador largo conhecimento jurídico, sobretudo diante da diversidade de aspectos que devem ser considerados quando se cogitar da pretensão de registrar, como a juridicidade, a adequação e, ainda, a apreciação da registrabilidade em face do preenchimento de requisitos extra-registrários, ou não registrários propriamente ditos.¹⁰²

Assim considerando, a qualificação do registrador imobiliário é a análise de admissibilidade do título, do que resulta a registrabilidade ou não de um título ao fôlio real e os consequentes efeitos legais.

Pelo ato da qualificação, articulando conhecimentos de várias áreas do Direito, o registrador identifica, seleciona e aplica a norma jurídica incidente sobre o caso concreto, bem como interpreta a norma¹⁰³. Observa-se que não cabe ao registrador na qualidade de intérprete do direito decidir fora da moldura normativa – essa possibilidade é restrita aos juízes, considerando o posicionamento no âmbito das instituições.

Paul Ricoeur, ao se referir à atividade de interpretar, defende que uma “atividade de discernimento é, propriamente, a interpretação”. Ela consiste no reconhecimento da mensagem unívoca, de certa forma, construída pelo receptor, com apoio no léxico comum e em suas bases polissêmicas. Essa é a tarefa elementar da interpretação¹⁰⁴.

¹⁰¹ DIP, Ricardo Henry Marques. Sobre o saber registral (da prudência registral). **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, n.º 29, p. 186, 1992.

¹⁰² BERTHE, Marcelo Martins. Títulos judiciais e o registro imobiliário. In: PÉREZ, Diego Selhane (coord.). **Títulos judiciais e o registro de imóveis**. Rio de Janeiro: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, 2005, p. 461-475.

¹⁰³ Se a interpretação é compreendida como a identificação do sentido da norma a ser implementada, o resultado dessa atividade só pode ser a determinação da moldura que a norma a ser interpretada representa, e, assim, o conhecimento das várias possibilidades que são dadas dentro dessa moldura. A interpretação de uma lei não deve então necessariamente conduzir a uma decisão como a única correta, mas antes a várias decisões, todas possuindo – na medida em que são avaliadas de acordo com a norma a ser aplicada – o mesmo valor, embora apenas uma delas se torne, através do ato da sentença judicial, direito positivo. O fato de uma sentença judicial se fundamentar na lei não significa, na verdade, nada mais que o fato de ela permanecer dentro da moldura que a lei representa; não significa que a sentença judicial é a norma individual, mas antes que ela é uma dentre as normas individuais que são possíveis dentro da moldura da norma geral. In: KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 1ª edição 2021. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2021. *E-book*. p. 87. ISBN 9788530994198. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530994198/>. Acesso em: 12 nov. 2024.

¹⁰⁴ RICOEUR, Paul. **Interpretação e ideologias**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977, p. 19.

Agora, partindo da premissa da autonomia científica do Direito Registral imobiliário, questiona-se o leitor: a atividade registral possui um vocabulário peculiar e um léxico próprio? Não é difícil concluir pela afirmativa dessa resposta e, por consequência, as decisões dos registradores concluírem que um ato/negócio jurídico pode ser registrável/não registrável, passível de averbação/registro, sujeito ou não à abertura de nova matrícula, passível de ter suas fundamentações expostas (será tópico de discussão doravante).

Aqui, vale lembrar as lições de Carlos Maximiliano, quando destaca a dificuldade e a delicadeza da tarefa do intérprete, a qual ainda pressupõe tato, intuição, critérios e o “saber de experiência feito”. Ainda se deve evitar não só um apego demasiado à letra do texto, como também seu tangenciamento ou excesso oposto, como forçar uma exegese que encaixe a regra em uma tese que admire, a ponto de identificar, no texto, entendimentos que somente existem em sua cabeça ou em sentimentos individuais, a exemplo de ojeriza, entusiasmos ou preconceitos¹⁰⁵.

Ainda: sobre o exercício intelectual do notário e do registrador ao interpretar a norma, há limites que devem ser observados na aplicação da lei. No entanto, por mais que seja restrito esse exercício, ele está longe de ser uma operação mecânica; em certo grau, tem função criadora do Direito, segundo as lições de Luís Recaséns Sichés¹⁰⁶.

Obviamente, nenhuma dessas particularidades ou especificidades estará contida em uma norma geral. Portanto, resta evidente que a norma particular contém determinações singulares, as quais não estavam contidas na norma geral.

Talvez os poucos que permaneçam obcecadamente aderidos a tradicional doutrina do fato jurisdicional, como uma mera operação mecânica do tipo silogístico, argumentariam que essas determinações singulares são simplesmente a conclusão que decorre de relacionar a premissa menor- constatação de um fato juridicamente relevante – com a premissa maior- ou seja, a norma geral – mas na verdade não é bem assim. Se as coisas fossem de tal modo, não seria necessária a intervenção de um órgão jurisdicional, que declara e ordena o que deve ser feito no caso concreto. Um agente executivo de sua respectiva autoridade poderia proceder diretamente a imposição de uma sanção civil (pena), ordinariamente a execução forçada, ou a imposição da sanção penal. Repara-se que, em primeiro lugar, é necessário determinar qual é a norma aplicável ao caso particular pleiteado. Mas a esse ponto, que a primeira vista parece ser o primeiro passo a ser feito, não é algo independente a ponto que poderíamos crer que deve ser o segundo, a constatação do fato e sua qualificação jurídica. Ao contrário que possa ser uma consideração superficial, quando nos deparamos a autêntica realidade do juízo em que se faz a sentença, advertimos que há uma interrelação simultânea e indissolúvel entre esses dois pontos, entre a constatação do fato incluindo sua qualificação jurídica e o encontro ou determinação da norma aplicável. Os chamados fatos jurídicos não são fatos nus, fatos em bruto, tal e como

¹⁰⁵ MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do Direito**. 22. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 95.

¹⁰⁶ SICHÉS, Luís Recaséns. **Nueva filosofía de la interpretación del derecho**. México: UNAM, 1956, p. 206-207.

efetivamente se dão na realidade, se não os fatos com roupagem jurídica. Não são realidades cruas, se não fatos qualificados juridicamente, dos quais estes podem ser vistos através de dimensões que possam ser relevantes ao direito, fatos embainhados em considerações jurídicos.¹⁰⁷

O registrador não possui uma margem de discricionariedade ampla como a dos juízes. Ao contrário: os juízes (corregedores) possuem o jugo disciplinar sobre aquele, e ainda há um estatuto de responsabilidade que versa contra eventuais excessos de linguagem do registrador. Vale lembrar que, sem prejuízo da competência disciplinar e correccional dos tribunais, os registradores também estão sujeitos à fiscalização do CNJ, conforme prevê o art. 103-B, § 4º, inciso III, da Constituição Federal, por desempenharem função que se assemelha à do Poder Judiciário.

O registrador exerce função estatal de natureza administrativa. O Estado delega a particulares, no caso, aos registradores, a função de controle do tráfego imobiliário e o principal, o juízo de admissibilidade sobre a criação ou não de um direito real.

O citado artigo 236 da CF é claro ao estabelecer que a função é exercida em caráter privado, por delegação do poder público. Delegar significa atribuir atividade da administração a um ente privado ou público. Assim, as atividades notariais e de registro são públicas por excelência. A função é administrativa, integrante da Administração Pública. Desse modo, o particular (registrador) deve obedecer às regras de Direito Público e agir em nome do Estado.

Esse mesmo artigo ainda dispõe que “os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público”. O artigo 3º da Lei n.º 8.935/1994, que regulamentou esse dispositivo constitucional, por seu turno, define: “Notário, ou tabelião, e oficial de registro, ou registrador, são profissionais do Direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro”¹⁰⁸.

A Constituição Federal também estabeleceu que os serviços notariais e de registro são fiscalizados pelo Poder Judiciário. Isso, porque o registrador é responsável pelo gerenciamento administrativo das serventias e, principalmente, pela qualificação registral, de modo a atender às expectativas de juridicidade, de zelo e de correção que se espera do alto grau de suas responsabilidades. Consideram-se, ainda, as enormes repercussões (jurídicas, sociais e patrimoniais) dos atos do profissional a quem a delegação foi outorgada.

¹⁰⁷ SICHÉS, Luis Recasens. **Nueva filosofía de la interpretación del derecho**. México: UNAM, 1956, p. 179. Tradução livre.

¹⁰⁸ BRASIL. **Lei n.º 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Brasília: Presidência da República, [1994]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18935.htm. Acesso em: 27 set. 2023.

Sobre a importância do registrador na qualificação registral, Jéverson Luís Bottega sintetiza o exame que ele deve fazer para a tomada de decisão sobre a registrabilidade do título:

Ao proceder à qualificação, o delegatário deve examinar se os títulos que lhe são apresentados foram pactuados em conformidade com o ordenamento jurídico, para, com base nesse exame, decidir se o registro postulado deve ser deferido ou negado. Verifica-se, portanto, que a decisão jurídica a ser proferida pelo oficial de registro de imóveis irá definir se direitos relativos à propriedade imobiliária – elencada no artigo 5º da Constituição Federal como direito fundamental – podem ser constitutivos, declaratórios ou extintos, bem como poderá impedir que tais direitos sejam usados de forma abusiva, com desrespeito à ordem social (e.g. transmissão de unidades habitacionais oriundas de projetos sociais para pessoas que não se enquadram nos requisitos legais), urbanística (e.g. registro de parcelamento do solo sem atender às destinações mínimas de áreas públicas previstas em lei) e ambiental (e.g. constituição de direitos de uso em áreas de preservação).¹⁰⁹

Assim, não há dúvidas de que o registrador toma decisões jurídicas. Registradores e notários são profissionais do Direito que exercem serviço público de relevância. Alguns autores chegam a afirmar que as decisões dos registradores equivalem a sentenças judiciais. Marcelo Augusto Santana de Melo, um deles, ao fazer essa equiparação, explica não ser a função qualificadora meramente chanceladora e transcritiva de títulos e justifica:

Não é nenhum absurdo jurídico dizer que a qualificação registral, cotejando-se com outros sistemas registrários, equivale a uma sentença de mérito de primeira instância anômala, já que não gera coisa julgada. É claro que a qualificação registral pode ser discutida, administrativamente, através do procedimento de dúvida (art. 198 da Lei 6.015/73) ou, judicialmente, através de ação própria. Não podemos olvidar – e isso ocorre com frequência – de uma leitura despreziosa do art. 1º da Lei de Registros Públicos que traz como fundamentos dos Registros Públicos a autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos. Dentre essas finalidades, encontramos a qualificação registral, mais especialmente referida nos artigos n.ºs 198 e seguintes do diploma legal. A primeira parte do referido artigo 198 da LRP declara que “havendo exigência a ser satisfeita, o oficial indicá-la-á por escrito”, confirmando a função qualificadora do Registro de Imóveis, e não meramente chanceladora e transcritiva de títulos.¹¹⁰

Inclusive, ao longo dos últimos anos, diversas atribuições, antes de competência jurisdicional, foram direcionadas aos cartórios extrajudiciais, em uma crescente onda de desjudicialização, a exemplo de divórcios, inventários e usucapião, nas hipóteses estabelecidas pelo ordenamento jurídico.

¹⁰⁹ BOTTEGA, Jéverson Luís. **Qualificação registral imobiliária à luz da crítica hermenêutica do direito: equanimidade e segurança jurídica no registro de imóveis**. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito Público) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo. 2021, p. 10.

¹¹⁰ MELO, Marcelo Augusto Santana de. **A qualificação registral na regularização fundiária**. Disponível em: <https://www.irib.org.br/files/obra> Acesso em: 11 set. 2023.

Nessa perspectiva, os cartórios vêm desempenhando importantes serviços, tornando-se relevantes ao sistema de justiça em sentido amplo. Assim sendo, cada vez mais, o Direito Registral ganha relevância no mundo do Direito, tornando-se uma área fundamental para se pensar o sistema jurídico. E é com base nessa ótica que as decisões dos registradores se tornam assunto que merece a atenção dos pesquisadores. É preciso construir uma teoria da decisão registral, pois as atribuições dos registradores implicam decisões jurídicas que devem ser guiadas pelas exigências do Estado Democrático de Direito e blindadas contra o automatismo e o discricionarismo. Eis a necessidade de estudar-se o dever de fundamentar a qualificação registral e entender como decidem os registradores.

2.2.1 As decisões do registrador devem (sempre) ser fundamentadas ou motivadas?

Primeiramente, observa-se que partiremos da premissa de que não há distinção ontológica entre a motivação e fundamentação, de acordo com a doutrina de Antônio Carlos de Araújo Cintra¹¹¹. Eis o que leciona o autor:

A doutrina corrente caracteriza a motivação do ato administrativo como a explicitação ou expressão de seus motivos. É certo que essa colocação aparentemente unívoca do conceito de motivação, na realidade não afasta uma profunda divergência dos autores a respeito, na medida que adotam diferentes conceituações do próprio motivo do ato administrativo (...)

Por outro lado, há ainda aqueles que procuram ampliar o âmbito da motivação, a despeito de sua ligação semântica direta apenas com a ideia de motivos. Zanobini, por exemplo, entende que “a motivação contém as condições de ordem jurídica, técnica e administrativa que justificam a emanção do ato e com base pelas quais se determinou a vontade da administração” (...) A nosso ver, acompanhando Taruffo, a ideia de motivação deve partir da constatação de que ela constitui um discurso, ou seja um conjunto de proposições ligadas entre si e inseridas num contexto autonomamente identificável. Considerada como signo linguístico, complexo, em sentido próprio, a motivação se caracteriza por sua intencionalidade, apresentando-se como um discurso destinado a justificar racionalmente, o ato motivado. (...) ¹¹².

Excluindo as situações em que tanto a decisão positiva/negativa decorrente da qualificação é obrigatória, por norma de regência – como é o caso da usucapião extrajudicial – não foi questionada, no âmbito acadêmico, a necessidade de fundamentação de qualificação positiva e conseqüente registro de um título¹¹³. Afinal, a quem interessa? Seria para fins de

¹¹¹ CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. **Motivo e motivação do ato administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979, p. 86.

¹¹² *Idem*, p. 107.

¹¹³ Dúvida - Suscitação - Motivação - Nota Devolutiva. Disponibilidade Qualitativa - Especialidade Objetiva. Desmembramento - Licença Urbanística - Interesse Urbanístico - Tributário. Tempus Regit Actum. Dúvida - Usucapião.

Csmmsp - Apelação Cível: 6.518-0

controle e de cindibilidade do ato registral? Considerando que os atos registrais não são protegidos pelo manto da coisa julgada, como os atos judiciais, doravante se enfoca tal questionamento.

Reiterando: uma questão atual que se apresenta para o Direito Registral é saber se a decisão de qualificação registral, positiva ou negativa, deve ser sempre fundamentada e não apenas uma decisão que nega a registrabilidade do título. É certo que a decisão negativa, com mais razão, ao negar um direito subjetivo ao registro, deve ser uma decisão fundamentada da qualificação registral, por suas consequências jurídicas em relação a terceiros. Logo, também deve ser fundamentada, ainda que de forma sucinta. Um argumento imediato nesse sentido pode ser o de Tércio Sampaio, que defende:

A decisão não é, necessariamente, estabelecimento de uma repartição equitativa entre as alternativas de melhores chances, pois isso pressupõe a situação ideal de um sujeito que delibera apenas depois de ter todos os dados relevantes, podendo enumerar e avaliar as alternativas de antemão. A decisão, neste sentido, não é um mero ato de escolha, possível em situações simples, que não constituem a regra nas situações complexas, onde as avaliações não são nítidas nem as alternativas são tão claras. Sua finalidade imediata é a absorção de insegurança, no sentido de que, a partir de alternativas incompatíveis (...), obtemos outras premissas para uma decisão subsequente, sem ter de retornar continuamente às incompatibilidades primárias. Decidir, assim, é um ato em série que visa transformar incompatibilidades indecidíveis em alternativas decidíveis, que, num momento seguinte, podem gerar situações até mais complexas que as anteriores.¹¹⁴

Em síntese, a questão implica o seguinte: como há a produção de uma solução jurídica, nada mais adequado do que demonstrar as razões do decidir (premissas fáticas e premissas normativas, formando por sua vez o silogismo). Ou seja, o elemento de argumentação (ou justificação) do agente decisor, nesse caso, o registrador de imóveis. Para Atienza:

Localidade: Mogi Guaçu Data de Julgamento: 15/12/1986 Data DJ: 15/12/1986.

Relator: Sylvio do Amaral

Jurisprudência: Indefinido

Dúvida - Suscitação - Motivação. Suscitante que se limitou, ao ensejo da promoção da dúvida, a reportar-se à nota devolutiva que acompanhara o título exibido sem declinar - como exige a Lei de Registros Públicos (art. 198, n.º IV) - as "razões da dúvida. É reprovável a falta de motivação da dúvida, sucedida por mera referência à nota de devolução do título.

Disponibilidade Qualitativa - O registro de transferência de parcela de imóvel reclama sua localização no todo.

Desmembramento - Licença Urbanística. Não se admite inscrição relativa à transferência de parte de imóvel, sem aprovação da Municipalidade. Não se confundem interesse urbanístico com tributário.

Tempus Regit Actum - Adotado, para a constituição de direitos reais imobiliários, o sistema romano de título e modo, as questões de direito intertemporal solucionam-se segundo os estádios dessa configuração. As exigências relativas ao título devem considerar-se à luz da época em que elaborado, e os requisitos concernentes ao modo (inscrição) também se subsomem ao tempo de sua efetivação.

Dúvida - Usucapião. A dúvida é via adequada ao reconhecimento da usucapião.

¹¹⁴ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **A ciência do direito**. São Paulo: Atlas, 1980, p. 89.

(...) Nos casos simples ou rotineiros, pode-se considerar que o trabalho argumentativo do juiz se reduza a efetuar uma inferência desse tipo (que de todas as formas, e sem necessidade de sair dos casos simples, pode oferecer mais complicações do que as sugeridas pelo esquema; basta pensar que, na realidade, em qualquer caso jurídico que se procure resolver se aplica um número muito elevado de normas e que, por exemplo, no Direito Penal é preciso passar da solução plenamente determinada no Código (...) para a solução determinada na sentença). Mas naturalmente, além dos casos simples há os casos difíceis (de que se ocupa em especial a teoria da argumentação jurídica), isto é, suposições pelas quais a tarefa de estabelecer a premissa fática e/ou a premissa normativa exige novas argumentações que podem ou não ser dedutivas. (...) ¹¹⁵

De minha parte, acrescento: sendo o Direito uma ciência argumentativa, a exposição de suas razões presta-se à legitimação do ato decisório; outrossim, partindo da premissa acima, mesmo sendo um “caso simples ou rotineiro” há necessidade de demonstrar as premissas fáticas e normativas. Sobre casos complexos, na prática registral, o Tabelaio Hércules Benício demonstrou algumas hipóteses de questões bastante controvertidas, em Palestra Ministrada no Encontro Nacional de Registradores de Imóveis, promovido pelo Instituto de Registro Imobiliário do Brasil em Fortaleza, no Ano de 2011, nos seguintes termos:

É certo que várias são as questões jurídicas, relativas à qualificação registral, que ainda se apresentam bastante controvertidas para os profissionais dos registros públicos e que revelam a complexa tarefa do registrador. Como exemplos de tais questões, podemos mencionar: (a) Inexistência de limite para aumento de área do imóvel, para que se permita a realização da averbação de retificação de registro pela forma consensual (LRP, art. 213, II, e § 11º, II); (b) Possibilidade de registro de títulos que carreguem negócio jurídico de permuta de terreno ou parte ideal de terreno por unidades a serem construídas (LRP, art. 167, inc. I, item 30); (c) Possibilidade de registro de escritura pública de desconstituição de bem de família voluntário sem prévio alvará judicial (CC, arts. 1719 e 1720) ¹¹⁶; (d) Necessidade de justa causa em

¹¹⁵ ATIENZA, Manuel. As razões do Direito: Teoria da argumentação jurídica. 2ª edição: Rio de Janeiro, Forense, 14, p. 33.

¹¹⁶ Separação consensual - partilha de bens. Bem de família - desconstituição.

1VRPSP - Processo: 0053533-79.2011.8.26.0100

Localidade: São Paulo - data de julgamento: 23/02/2012 - DATA DJ: 06/03/2012

Relator: Carlos Henrique André Lisboa

Jurisprudência: Indefinido

Legislação: Lei 6.015/73

Bem de família – desconstituição. O bem de família só poderá ser extinto por meio de decisão judicial.

íntegra

Proc. nº 0053533-79.2011.8.26.0100 Dúvida Requerente: 14º Registro de Imóveis

Vistos.

Trata-se de dúvida suscitada pelo 14º Oficial de Registro de Imóveis de São Paulo, que recusou os registros de escritura pública de separação consensual com partilha de bens, de escritura de desconstituição de bem de família e de escritura de venda e compra, todas relativas ao imóvel descrito na matrícula nº 114.952 do 14º RI.

Segundo o Oficial, o bem de família instituído voluntariamente pelo suscitado e pela sua esposa só poderia ser desconstituído por decisão judicial, não bastando o acordo de vontades.

O suscitado não se manifestou nos autos (fls. 58/61).

A representante do Ministério Público opinou pela procedência da dúvida (fls. 62/63).

É o relatório.

Decido.

A dúvida é procedente.

doações que imponham inalienabilidade e incomunicabilidade, quando o negócio jurídico implicar antecipação de legítima (CC, art. 1848); (e) Limites para aquisição de imóveis rurais por pessoas jurídicas brasileiras com participação majoritária de estrangeiros, em face do Parecer CGU/AGU 01/2008 (Lei nº 5.709/71, art. 1º, § 1º). Como se pode verificar, as referidas situações-problema merecem adequada qualificação por parte do registrador e as respostas apresentadas (qualificação positiva ou negativa) revelarão se o profissional do direito acertou em sua interpretação/aplicação das normas vigentes, garantido certeza aos titulares dos direitos envolvidos nos diferentes negócios jurídicos. É grave, portanto, a responsabilidade do registrador no momento da qualificação do título, pois, caso erre, poderá ser civilmente, administrativamente ou, até mesmo, penalmente responsabilizado.

Vários argumentos concorrem para o entendimento de que as decisões registrais devem ser fundamentadas: primeiro, porque é constitucional o princípio de que “todas as decisões serão fundamentadas”, e os registradores, como delegados da função pública de registro, estão exercendo atos que outrora eram de competência do Poder Judiciário, substituindo-os em várias atribuições; segundo, os registradores exercem função de Estado, e portanto, suas decisões – que constituem, modificam ou extinguem direitos – devem ser fundamentadas; terceiro, o Estado não pode intervir na vida privada senão com fundamento no ordenamento jurídico; quarto, a legalidade do ato precisa estar explicitada para que qualquer interessado possa impugná-la.

Embora instituído por ato de vontade do casal, mediante escritura pública (R.7 da matrícula n.º 114.952 do 14º RI fls. 49, verso), o bem de família só poderá ser extinto por meio de decisão judicial. É o que se depreende da legislação que regula o instituto.

De início, destaque-se que o art. 1.716 do Código Civil estabelece que "a dissolução da sociedade conjugal não extingue o bem de família".

Sabendo disso, o suscitado e sua ex-esposa lavraram escritura pública de desconstituição de bem de família (fls. 22/23).

No entanto, nenhum dos artigos que tratam do bem de família prevê a possibilidade de o gravame ser extinto por meio de escritura pública. Muito pelo contrário. Os dois dispositivos que se referem à extinção voluntária do bem de família (arts. 1.719 e 1.721, parágrafo único, ambos do Código Civil) exigem a existência de decisão judicial a respeito do tema.

Isso porque as razões que levam os interessados a requerer a extinção do bem de família devem ser avaliadas judicialmente, ouvido o representante do Ministério Público. Como bem ponderou o Oficial "se o prédio deixou de ser o domicílio familiar, se há ou não filhos menores ou incapazes ou outro motivo relevante plenamente comprovado, são provas que dificilmente poderiam ser produzidas e aceitas na área extrajudicial pelo oficial registrador, que estaria adstrito à veracidade das declarações do requerente" (fls. 3/4).

A análise a respeito da veracidade dos motivos que justificam a extinção do bem de família refoge das atribuições tanto do Registrador como do Tabelião. Por isso, justificada a intervenção judicial.

Ante o exposto, julgo procedente a dúvida suscitada pelo Oficial do 14º Registro de Imóveis da Capital.

Oportunamente, cumpra-se o disposto no artigo 203, I, da Lei n.º 6.015/73.

Nada sendo requerido no prazo legal, ao arquivo.

P.R.I.

São Paulo, 23 de fevereiro de 2012.

Carlos Henrique André Lisboa Juiz de Direito

Antônio Carlos de Araújo Cintra¹¹⁷ lembra o conceito de motivação do ato administrativo (o que não deixa de ser, por determinado prisma, o ato registral) como a explicitação ou uma expressão de seus motivos. Com suposta univocidade no conceito, refere-se a Zanobini, para quem “a motivação contém as condições de ordem jurídica, técnica e administrativa que justificam a emanção do ato e com base nas quais se determinou a vontade da administração”. Cintra e Zanobini acompanham o raciocínio de Michelle Taruffo, segundo a qual se deve partir da constatação de que a motivação constitui um discurso, ou seja, é um conjunto de proposições ligadas entre si e inseridas num contexto autonomamente identificável. A motivação se caracteriza por sua intencionalidade, apresentando-se como um discurso destinado a justificar racionalmente o ato motivado. E quem seria o destinatário desse discurso? A nosso ver, seriam dois: 1) o usuário (administrado), na medida em que, conhecendo as razões da negativa de seu registro, poderá exercer, ainda que de forma precária, seu contraditório; 2) os órgãos correicionais (juiz-corregedor e corregedoria-geral de justiça) que, no exercício do poder fiscalizador e disciplinar, podem ver as razões que embasaram o agente público (no caso o registrador). Ou seja, a fundamentação não está correlacionada apenas com aspectos de legalidade, mas também de legitimidade.

Nesse sentido, a discricionariedade dos atos registrais não se coaduna com o modelo de Estado Democrático de Direito, tampouco o ato de registro pode ser resumido a um ato mecânico. A complexidade do Direito Registral e os vários aspectos que os atos de registro implicam exigem a necessária fundamentação, ainda que sucinta, a fim de se garantir a legalidade, o acesso à Justiça e à segurança jurídica.

Inclusive, sobre a complexidade da atividade dos notários – cuja lógica não se diferencia no caso dos registradores –, Luiz Guilherme Loureiro explica:

[...] ainda que as regras e normas que formam o direito notarial possam ser de natureza civil, administrativa e processual, concorrem todas para um mesmo objeto, conferindo-lhe um caráter de unicidade e autonomia didática, expositiva e mesmo científica. Tais normas formam um conjunto sistemático de conceitos e preceitos que regulam a forma notarial, vale dizer, o instrumento público e a atividade documental do notário. Esse conjunto ordenado e autônomo de regras jurídicas que tratam da forma jurídica, do instrumento público e da atividade do notário não se confunde com as normas relativas aos atos e negócios jurídicos realizados sob a intervenção desse jurista, que pertencem ao direito civil e ao direito empresarial. Uma coisa é o documento notarial – o continente; outra diversa é o seu conteúdo – o negócio jurídico.¹¹⁸

¹¹⁷ CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. **Motivo e motivação do ato administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979, p. 105.

¹¹⁸ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Manual de Direito Notarial** – Da atividade e dos documentos notariais. 2ª ed. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 28-29.

A fim de destacar a necessidade de adequar os cartórios à nova interpretação do dever de fundamentar a qualificação registral, é salutar reforçar o sistema registral brasileiro, introduzindo modificações no sistema jurídico e na administração da justiça subjacente, tais como, a título de sugestão: 1) inserção da disciplina Direito Notarial e Registral nas graduações de Direito; 2) inserção de disciplinas de formação humanística e de teoria do Direito (inseridas nos concursos da magistratura) no concurso público de admissão/outorga de serventias de notas e/ou registro nos moldes da Resolução n.º 423/2021¹¹⁹, que alterou a Resolução n.º 75/2009 – o processo de “desjudicialização” demanda um pensamento judicante por parte do notário e do registrador; 3) atuação da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), qualificando os advogados para atuarem perante o “foro extrajudicial”, uma vez que eles são essenciais à função da Justiça, seja por meio de cursos nas escolas superiores de advocacia, seja pela própria cobrança do Direito Notarial e Registral no Exame de Ordem; 4) modificações substanciais na legislação vigente, incluindo a criação de um código nacional notarial e de registros públicos; 5) reconhecimento da responsabilidade do registrador/notário nos novos procedimentos desjudicializados, nos quais o registrador exerce uma técnica decisória assemelhada à dos juízes, garantindo sua autonomia de decisão; 6) maior participação do Ministério Público nos procedimentos registraes, como ocorre no caso de loteamentos e na retificação de registro civil; 7) discussão sobre a inserção de um contraditório mais “forte” nas serventias extrajudiciais, com a possibilidade de positivar o pedido de reconsideração ao notário/registrador, entre outras medidas. Ou seja: a quem o registrador/notário serve?

Sobre o dever de fundamentar a qualificação e sobre a motivação, de acordo com Vladimir da Rocha França:

Mediante o exame da fundamentação do ato administrativo, naturalmente se viabiliza um melhor controle de sua juridicidade, aspecto essencial ao Estado Democrático de Direito. Afinal, uma vez expostas as razões de fato e de direito do ato administrativo, o administrado tem a oportunidade de compreendê-lo e de impugná-lo de modo mais eficiente. Ademais, se o administrado é obrigado a expor os fundamentos de sua irrisignação quando no exercício do direito de petição, é justo que se espere igual dever para a Administração Pública ao apreciar o pedido que lhe foi formulado. Não deixa igualmente de haver relação entre o acesso ao motivo do ato e o direito do administrado de receber informações de seu interesse particular ou de interesse público perante a Administração. Também se mostra nítida a relevância da motivação do ato administrativo para a efetividade do devido processo legal. O manejo da garantia fundamental da ampla defesa no processo administrativo ganhar maior concretude quando o administrado tem acesso aos pressupostos de fato e de direito do ato administrativo que atingiu a sua esfera jurídica. Convém acrescentar que a

¹¹⁹ CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n.º 423, de 5 de outubro de 2021**. Altera a Resolução CNJ no 75/2009, que dispõe sobre os concursos públicos para ingresso na carreira da magistratura em todos os ramos do Poder Judiciário Nacional. 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4147>. Acesso em: 27 set. 2023.

motivação não deixa de ser um instrumento de legitimação política do ato administrativo, por meio do qual a Administração Pública demonstra a sua imperatividade (ou compatibilidade) em face do interesse do povo e da legislação em vigor. A obrigatoriedade da motivação do ato administrativo, além de ampliar a publicidade da atividade administrativa, serve como obstáculo para a violação dos princípios da isonomia e da impessoalidade, uma vez que demanda da autoridade administrativa a demonstração de que os interesses públicos e privados envolvidos na expedição desse ato jurídico foram devidamente ponderados. Por fim, se os atos administrativos do Poder Judiciário devem ser fundamentados, é desarrazoado conceber que o Poder Executivo esteja dispensado desse dever. Como se vê, o dever de fundamentação do ato administrativo está associado à concretização de valores relevantíssimos para o regime jurídico-administrativo. Por conseguinte, identifica-se a obrigatoriedade da motivação desse ato jurídico como princípio constitucional implícito do regime jurídico-administrativo, amparado nos dispositivos constitucionais citados e no art. 5º, § 2º, do texto constitucional. O fato de a lei ser omissa quanto à obrigatoriedade da motivação do ato administrativo não afasta esse dever jurídico, quando os valores constitucionais a impuserem no caso concreto.¹²⁰

Para Fredie Didier:

Não há processo sem decisão, seu ato final; não há decisão sem cognição e prova; todo processo se instaura por uma demanda, proposta por um interessado ou pelo próprio ente a quem compete decidir a questão. Se há processo, há exame de admissibilidade, que é a validade do ato jurídico complexo. Se há atuação de interessados, há a necessidade de examinar a sua capacidade processual. Enfim, o fenômeno processual possui um mínimo fático comum a qualquer das suas espécies: por isso mesmo, processo é gênero.¹²¹

Marcelo Krug Fachin Torres, em seu artigo “Do contraditório no registro de imóveis”, ao lembrar da existência de um “contraditório fraco” na atividade registral, assevera que:

Sob esse aspecto o registrador assumiria uma posição excessivamente passiva, sendo somente as partes abarcadas pelo direito fundamental do contraditório. Essa visão exclui aquele a quem cabe a decisão como também sendo destinatário do contraditório. Há tão somente uma participação formal, uma vez que não é deferido às partes a efetiva possibilidade de influenciar na decisão. Dentre as hipóteses nas quais consta expressamente prevista a necessidade da observância do contraditório (ainda que “fraco”), podemos referir a instituição do bem de família (art. 260 e ss. LRP), a alienação de imóveis hipotecados (art. 292 LRP), a retificação bilateral (art. 213 e ss. LRP) e o procedimento de dúvida (art. 198 LRP).¹²²

Esse rol aumentou com a usucapião extrajudicial e a adjudicação compulsória. Não é espaço para exercícios não objetivos de interesse deste estudo, mas, certamente haverá um

¹²⁰ FRANÇA, Vladimir da Rocha. Princípio da motivação no direito administrativo. **Enciclopédia Jurídica da PUCSP**, tomo II (recurso eletrônico). Direito Administrativo e Constitucional. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br> Acesso em: 14 dez. 2023.

¹²¹ DIDIER JR, Fredie. **Sobre a teoria geral do processo**. 9ª ed. São Paulo: JusPodivm, 2024, p. 97.

¹²² TORRES, Marcelo Krug Fachin.º Do contraditório no registro de imóveis. **Revista Síntese Direito Imobiliário**, v. 4, n.º 21, p. 215-238, 2011. Disponível em: <https://www.academia.edu/>. Acesso em: 12 set. 2023.

momento em que o legislador franqueará a faculdade aos devedores fiduciários de um efetivo contraditório no procedimento extrajudicial de cobrança de créditos decorrentes de alienação fiduciária em garantia.

No caso dos atos registrais negativos, de natureza ablativa, a fundamentação é obrigatória por força de lei. Mas para os atos registrais (abrangidos aí os de averbação e registro, bem como procedimentos especiais registrais) de qualificação positiva, pode-se utilizar o que se consagrou na doutrina (Guy Isaac, Laubadère, Hamson, René David) e na jurisprudência (*Conseil d'État*), como o princípio de que *pas de motivation sans texte*, segundo o qual o agente público só precisa motivar seus atos quando a lei ou regulamento expressamente exigirem¹²³.

Por sua vez, ainda reforçam os argumentos acima as disposições do art. 20, da LINDB, que em seu parágrafo único determina: “A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.”, regulamentado pelo Decreto n.º 9.830/19, que no seu artigo 2º, *caput*, dispõe que:

Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos.

§ 1º A motivação da decisão conterá os seus fundamentos e apresentará a congruência entre as normas e os fatos que a embasaram, de forma argumentativa.

§ 2º A motivação indicará as normas, a interpretação jurídica, a jurisprudência ou a doutrina que a embasaram.

§ 3º A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão.

A densidade desse dispositivo legal é alta, considerando que impõe não só o dever de expor o cotejo fático, bem como a indicação dos dispositivos subsumíveis ao caso concreto, ou seja, de expor os elementos que levaram o agente a decidir de tal forma.

2.2.2 A hermenêutica registral

¹²³ FRANÇA, Vladimir da Rocha. Princípio da motivação no direito administrativo. **Enciclopédia Jurídica da PUC-SP**, tomo II (recurso eletrônico). Direito Administrativo e Constitucional. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br>. Acesso em: 14 dez. 2023.

Imagine-se a seguinte situação: Hans, Ronald, Herbert e Theodor¹²⁴ foram aprovados em um rígido concurso público e foram assumir suas serventias, após extenuante audiência de escolha. No grupo de discussão da respectiva associação de classe, eles começam a discutir sobre a admissibilidade no fôlio real sobre um instrumento particular, instituindo alienação fiduciária em garantia de um imóvel, com redação do Dr. Roubier, advogado de importante construtora.

Hans, no mais comedido e prudente comentário, na melhor sabedoria judaica, pondera: “cuidado com o limite de interpretação da norma; nossa possibilidade de interpretar cai em uma moldura menor que a dos juízes das varas de registro público”. Ronald, impetuoso, esbraveja, dizendo que “o Conselho Nacional de Justiça já decidiu sobre isso e que não é mais um caso difícil”. Herbert, por sua vez, diz o seguinte: “embora o Conselho tenha decidido, reconheço que a disposição da Consolidação Normativa da Corregedoria Estadual de Justiça prevalece, pois é disposição específica”. Por sua vez, Theodor arremata: “o Código é apenas o texto, norma é o que vocês decidem”.

Os tabeliães Michel e Miguel inflamam ainda mais a discussão, concordando no seguinte: “é aceita, pela sociedade, a redação desses contratos; quando o Direito vira as costas para a sociedade, a sociedade vira as costas para o Direito”.

Tal situação hipotetizada passaria por uma qualificação registral que Jéverson Bottega caracteriza do seguinte modo:

Realizado o protocolo, será precedida a qualificação registral, que, conforme foi visto, trata-se de um dever do delegatário que dá sustentação ao sistema do registro de direitos. Em linhas gerais, o registrador examina, de forma imparcial e independente, os aspectos extrínsecos (formais) e intrínsecos (causa e fundamento do direito) do título, e mediante decisão fundamentada, determina o registro dos que estiverem de acordo com o ordenamento jurídico (qualificação positiva) ou rechaça os defeituosos (qualificação negativa). Verifica-se, pois, que, ao realizar a qualificação o registrador decide se o título nele formalizado estão de acordo com o ordenamento jurídico, para então determinar a prática do ato de registro apropriado ao caso. Quando a qualificação registral é negativa, a decisão do delegatário assume o caráter de ato administrativo ablativo, que, conforme estabelecem os artigos 198 e seguintes da Lei nº 6.015/73, poderá ser submetido ao Controle do Poder Judiciário, tanto na esfera administrativa quanto judicial (art. 204). Se a decisão for reformada, o interessado reapresentará ao registrador o título, com o respectivo mandado ou certidão da sentença, para que desde logo se proceda ao registro.¹²⁵

¹²⁴ A situação hipotética faz alusão evidente ao pensamento de Kelsen, Dworkin, Hart e Vieweg.

¹²⁵ BOTTEGA, Jéverson. **Qualificação registral imobiliária à luz da crítica hermenêutica do direito: equanimidade e segurança jurídica no registro de imóveis**. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2021.

A qualificação, por sua vez, é ato que também possibilita o registrador a realizar, a selecionar ou a identificar a norma jurídica aplicável ao caso concreto, utilizando critérios definidos como norma de reconhecimento – conforme argumenta Hart, em “O conceito de Direito”¹²⁶ –, bem como realizar a interpretação da norma. Observa-se que, para Hart:

Onde quer que essa norma de reconhecimento seja aceita, tanto os indivíduos quanto as autoridades públicas dispõem de critérios válidos para a identificação das normas primárias de obrigação. Os critérios assim disponibilizados podem, como vimos, assumir qualquer uma, dentre outras formas; incluem dentre estas a referência a um texto autorizado; a um ato legislativo; à prática consuetudinária; a declarações gerais de pessoas específicas; ou, em casos particulares, a decisões judiciais anteriores sobre casos específicos.¹²⁷

Dentre essas, o registrador pode escolher a Consolidação Normativa ou Código de Normas da respectiva Corregedoria-Geral de Justiça estadual, um Provimento da Corregedoria Nacional de Justiça do CNJ, uma Lei Federal ordinária (lembrando da Competência da União para legislar sobre o tema) ou ainda uma decisão de uma das Varas de Registros Públicos da sua respectiva Comarca¹²⁸.

Outrossim, o registrador, no momento da qualificação, realiza o que Karl Larenz denominou em sua “Metodologia da Ciência do Direito”:

(...) a seleção das proposições jurídicas pertinentes à conformação da situação de fato, e com isso, para a conformação da situação de fato definitiva, ocorre primeiramente de modo a que o julgador, partindo da ‘situação de fato em bruto’, põe a prova, de certo modo, umas atrás das outras, as normas que são potencialmente aplicáveis, afasta aquelas que, numa observação mais aproximada, se revelem inaplicáveis, e acolhe outras que logo se deparam à vista.¹²⁹

Segundo Vicente Rao¹³⁰, existem cinco fases do ciclo da interpretação: diagnóstico do fato, diagnóstico do Direito, crítica formal e crítica substancial da norma jurídica, interpretação e aplicação. As duas iniciais podem ser definidas: a) a primeira consiste na análise da situação de fato considerada em si e fora da esfera jurídica; b) a segunda procura indagar se essa situação é ou não disciplinada pelo Direito e, em caso afirmativo, qual norma jurídica deve ser aplicada e

¹²⁶ HART H.L.A., **O conceito de Direito**. Edição: 1 - Ano: 2009 - Lançamento: 22/07/2019 - São Paulo: Editora Martins Fontes, p. 129.

¹²⁷ *Op. cit.*, p. 130.

¹²⁸ Em tempo: Existem obras no mercado que compilam a jurisprudência das 1ª e 2ª Varas de Registros Públicos da Comarca de São Paulo-SP, as quais viram referência para registradores de outras Comarcas. Um exemplo é a obra de Vitor Frederico Kümpel, *O registro de imóveis na jurisprudência administrativa – 2024*, editado pela editora VFK, que compila a jurisprudência administrativa dessas varas.

¹²⁹ LARENZ, Karl. **Metodologia da ciência do Direito**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 7ª edição, 2014, p. 396.

¹³⁰ RAO, Vicente. **Direito e a vida dos direitos**. São Paulo: Max Limonad, 1952, p. 543.

até que ponto ela se enquadra à situação. Ressalta-se que tais operações devem ser sucessivas e não concomitantes, ou seja, há uma qualificação que identifica o fato perante o Direito.

Esse fato concreto pode corresponder a um título que Joaquim de Seabra Lopes caracteriza nos seguintes termos: “O título – facto jurídico de que resulta a atribuição a alguém da pertença de um direito – é pressuposto necessário do registo; em certos casos, é exigido que o título seja corporizado num documento elaborado ou autenticado por oficial público particularmente qualificado: o notário”¹³¹.

Para Kelsen¹³², a interpretação seria, em apertada síntese: 1) um processo mental de criação do Direito em relação ao objeto, em seu percurso do nível inferior ao superior, ou seja,

¹³¹ LOPES, Joaquim de Seabra. **Direito dos registos e do notariado**. Coimbra (Portugal) Grupo Almedina (Portugal), 2020. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/>. Acesso em: 18 mar. 2023.

¹³² KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 8ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2015. [...] No caso padrão da interpretação da lei deve-se responder à pergunta sobre como se pode obter, a partir da interpretação da norma geral da lei a um pressuposto fático concreto, a correspondente norma individual de uma sentença judicial ou de um ato administrativo. Contudo, há também uma interpretação da constituição, na medida em que a constituição se aplica ao processo legislativo e à edição de decretos de emergência ou de outros atos especiais decorrentes imediatamente da constituição, ou seja, na medida em que a constituição deve ser implementada em um nível inferior. E do mesmo modo há interpretação de normas individuais, sentenças judiciais, ordens administrativas, negócios jurídicos etc., em síntese de todas as normas, na medida em que elas devem ser implementadas, ou seja, na medida em que o processo de criação e implementação do direito passa de um nível para o nível seguinte. Indeterminação Relativa da Norma do Nível Jurídico Inferior em Relação à Norma do Nível Jurídico Superior. [...] A norma do nível superior não consegue vincular em todos os aspectos o ato através do qual ela será implementada. Sempre deve permanecer uma margem de discricionariedade, ora maior, ora menor, de modo que a norma do nível superior sempre possui, em relação ao ato de criação ou execução que a aplica, o caráter de uma moldura a ser preenchida por esse ato. Até mesmo um comando extremamente detalhado deve deixar àquele que o implementa várias determinações. Quando o órgão A ordena que o órgão B deve prender o súdito C, o órgão B deve decidir com alguma discricionariedade quando, onde e como a ordem de prisão será efetivada. Essas decisões dependem de fatores externos que o órgão que emite a ordem não previu e, em grande medida, não pode prever. 34. Indeterminação Intencional do Nível Inferior Disso resulta que todo ato jurídico no qual se aplica uma norma, seja ele um ato de criação do direito ou um ato de pura execução, é determinado por essa norma apenas em parte, sendo, portanto, em parte indeterminado. A indeterminação pode se relacionar tanto ao pressuposto fático condicionante quanto à consequência condicionada, ou seja, tanto ao como quanto ao quê do ato a ser praticado. A indeterminação pode ser intencional, ou seja, pode decorrer da intenção por parte do órgão que produz a norma superior. Assim, a produção de uma mera norma geral sempre ocorre – de acordo com sua essência – sob o pressuposto de que a norma individual editada no processo de sua implementação continua o processo de determinação que constitui o sentido da sucessão de níveis de normas jurídicas. O mesmo ocorre no caso da delegação. Uma lei sanitária determina que, no caso da ocorrência de uma epidemia, os moradores de uma cidade devem tomar determinadas precauções para evitar a propagação da doença, sob pena de uma punição específica. Atribui-se à autoridade administrativa o poder de determinar, de diversos modos, as precauções a serem tomadas, de acordo com as diversas doenças. A lei penal prevê para o caso de determinado delito uma pena pecuniária ou restritiva de liberdade e deixa que o juiz decida, no caso concreto, por uma ou por outra, e ainda sobre sua medida, embora, no que diz respeito a essa determinação da medida, possa ser estatuído, na lei, um limite inferior e um limite superior. Indeterminação Não-Intencional do Nível Inferior. [...]. Nos casos em que não se pode pressupor que a expressão linguística da norma corresponde à vontade daquele que a estabelece, deve-se, de qualquer maneira, considerar ser possível investigar essa vontade em outras fontes diversas da expressão linguística da própria norma. O fato de a denominada vontade do legislador ou a intenção das partes que celebram um negócio jurídico não corresponder às palavras que constam da lei ou do negócio jurídico é uma possibilidade em geral amplamente reconhecida pela jurisprudência tradicional. A discrepância entre vontade e expressão pode ser integral, mas pode também ser parcial, o que ocorre quando a vontade do legislador ou a intenção das partes corresponde pelo menos a um dos vários significados aos quais a expressão linguística da norma conduz. A indeterminação de um ato jurídico a ser posto com base em uma norma pode, por fim, ser também a consequência do fato de duas normas que pretendem ser simultaneamente válidas – por estarem, por exemplo, na mesma lei –

de forma escalonada. A análise da estrutura da ordem jurídica em escala resulta em consequências significativas para a interpretação; 2) nessa relação, há uma determinação ou vinculação que determina a norma superior o processo de criação, bem como seu conteúdo. “A norma do nível superior regula [...] o ato através do qual a norma do nível inferior é criada. [...] Ela determina não só o processo de criação da norma inferior, mas também, eventualmente, o conteúdo da norma a ser criada. Essa determinação nunca é, porém, completa”; 3) pode restar indeterminação não intencional na produção da norma superior. Nesse caso, pode-se citar, principalmente, a ambiguidade de sentido não somente de uma palavra, mas ainda de uma sucessão de termos, tornando não unívoco o sentido semântico; têm-se aí várias possibilidades de interpretação; 4) aquele que deve implementar a norma pode estar diante de discrepâncias entre a vontade e sua expressão no texto legal. Significa uma certa disparidade entre o que a norma expressa linguisticamente e o que deveria expressar, fazendo com que permaneça em aberto como essa vontade pode ser identificada.

Dadas essas premissas, são feitas as seguintes perguntas: 1) o registrador cria Direito? 2) Quais são as premissas iniciais de atuação desse profissional? 3) Quais são os limites de atuação da norma? 4) Onde incide o controle de sua(s) decisão(ões)?

Antes de versar sobre o aspecto positivista do ordenamento jurídico como ferramenta decisória do registrador, pode-se indagar e é justo fazê-lo: existem *hard cases* para o registrador, ou diante de uma antinomia, uma lacuna ou uma contradição no texto legal ele é obrigado a recusar o registro e aguardar que se suscitem dúvidas ao júízo competente? Na maioria das vezes, o juiz corregedor acumula a competência da Vara de Registros Públicos. Ou ele pode decidir de forma positiva, com o risco de haver um “excesso de interpretação” e, em decorrência, submeter-se às censuras previstas em lei? Em razão de questões como essas é que a fundamentação da decisão registral (que será discutida doravante) é importante, pois expõe as razões de fato e de Direito da registrabilidade ou não de determinado documento ou título, bem como confere, em algum grau, legitimidade perante o jurisdicionado (extrajudicial) e facilita a atividade correcional. Essa pode decidir pela legalidade ou não do ato registral.

Nesse ponto, discutiremos melhor a necessidade de reforçar as garantias funcionais e a autonomia dos registradores, além de melhores *standards* sobre a responsabilidade, seja no âmbito disciplinar, seja no âmbito da responsabilidade civil ou até criminal.

contradizerem-se total ou parcialmente (a questão sobre como a unidade da ordem jurídica pode ser mantida diante de um conflito entre uma norma de um nível superior e uma norma de um nível inferior, ou seja, o problema de conflitos entre normas, já foi abordada em um contexto anterior).

Mesmo no ordenamento jurídico, o tabelião/oficial de registro pode encontrar antinomias. Nesse sentido, Norberto Bobbio¹³³ observa a necessidade de unidade e de coerência do ordenamento, sendo dever daquele profissional do Direito preservar esses pressupostos. Outro problema são as incompletudes no ordenamento jurídico, cuja solução pode se dar via utilização de técnicas de integração, previstas na Lei de Introdução às Normas do Direito. De todo modo e insuficientes esses meios, firmando-se no princípio da legalidade, faculta-se ao notário e ao registrador a ferramenta da suscitação de dúvida ao juiz competente. Isso porque, a este, não é vedado o *non liquet*. Já para eventuais lacunas no Direito, o registrador pode socorrer-se do procedimento da dúvida. Ou ainda aplicar os dispositivos da LINDB para colmatar a ausência normativa, observada a lógica do sistema registral¹³⁴.

Outrossim, sobre o exercício intelectual praticado pelo notário/registrator, ao interpretar a norma, existem os limites aplicados pela própria lei. De acordo com Lucas Ribeiro Moriggi¹³⁵,

¹³³ BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. 2ª ed. São Paulo: Edipro, 2014, p. 117.

¹³⁴ Gasoduto - Hipoteca - Averbação. Ferrovia - Analogia.

CGJSP - Processo: 247/2004

Localidade: Lins - data de julgamento: 27/04/2004 - DATA DJ: 05/05/2004

Relator: José Mário Antonio Cardinale

Jurisprudência: Indefinido

Lei: CC1916 - Código Civil de 1916 - 3.071/1916 ART: 852

Lei: CC2002 - Código Civil de 2002 - 10.406/2002 ART: 1502

Lei: LRP - Lei de Registros Públicos - 6.015/1973 ART: 246

Registro de Imóveis - Gasoduto - Hipoteca registrada em Corumbá-MS por aplicação analógica da disciplina concernente a ferrovias - Averbação em matrícula de imóvel atravessado pelo duto - Publicidade - Possibilidade - Recurso provido.

¹³⁵ MORIGGI, Lucas Ribeiro. A incompatibilidade entre o novo Código de Processo Civil e os fundamentos que sustentam o decisionismo, o ativismo e o voluntarismo judicial. **Revista de Direito Público**, Brasília, v. 14, n.º 79, p. 31-64, 2018. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br>. Acesso em: 18 mar. 2023. “(...) De um lado, o modelo exegético-positivista de fazer e interpretar o Direito, que se sustenta em posturas objetivistas, segundo as quais o texto sobrepõe-se ao intérprete. Nos casos simples, basta a aplicação da lei por subsunção e, nos difíceis, ao juiz não é defeso escolher ao seu alvedrio a norma mais apropriada. É, segundo Streck (2011), a crença de que o juiz deve fazer a ponderação de valores a partir dos seus valores. A discricionariedade do positivismo normativo advém do reconhecimento de que as normas jurídicas, com sua objetividade calcada na metafísica clássica, não conseguiriam prever todas as hipóteses de sua aplicação. Dessa forma, nos casos em que não se tem norma preexistente, ou havendo, subsista mais de uma interpretação, a solução dar-se-á pela aplicação de normas metajurídicas, oriundas do arbítrio da consciência solipsista do órgão julgador (Streck, 2011). A abordagem e a solução de todos os casos, para Kelsen, se dá, ainda que minimamente, pelo ato de vontade do juiz enquanto criador de direitos. No exercício deste mister, o magistrado é relativamente livre, pois, na aplicação do direito, a interpretação da norma combina-se com um ato de vontade, por meio do qual esse órgão efetua a escolha entre as possibilidades reveladas. Kelsen admite, portanto, a discricionariedade como uma fatalidade necessária, inafastável da aplicação do direito, e atribui ao juiz a roupagem de intérprete-criador-concretizador que, de per se, traz à luz e efetiva, pela sua, a vontade ínsita das normas (Luiz, 2013). Para Herbert Hart – reconhecido, na opinião de Dworkin (2002), como o mais refinado positivista –, a vagueza é imanente à linguagem jurídica e o sistema jurídico é eminentemente aberto. Por conta disso, para o autor, admitem-se diversas interpretações em relação a uma mesma norma. Na esteira da doutrina hartiana, os easy-cases são resolvidos por subsunção, enquanto, no julgamento dos hard-cases, os juízes podem decidir de modo discricionário, à vista da permissibilidade de escolha da interpretação que lhes soar mais apropriada (Hart, 2002). Para o autor britânico isso não quer dizer que a decisão será necessariamente arbitrária: quer dizer, apenas, que ela será produto de uma escolha pessoal. Em outros termos: como o magistrado detém autoridade, cuja outorga ocorreu por meio de normas reconhecidas como legítimas pela comunidade, ao decidir, ele pode, legitimamente, escolher a decisão que ele achar melhor. O positivismo hartiano acredita que no campo da discricionariedade a decisão est(ar)á sempre correta (Hart, 2002). Para Hart (1996), a

sobre a discricionariedade do julgador, na perspectiva do pensamento de Kelsen, admite-se a discricionariedade como fatalidade necessária. Já para Hart, trata-se de salvação para os casos difíceis. Infelizmente, na prática, caso se aventure em algum exercício criativo de criação do Direito, o registrador poderá até sofrer a perda da delegação.

Lembra ainda Hans Kelsen que “a interpretação feita pelo órgão aplicador do Direito é sempre autêntica. Ela cria direito. Na verdade, só se fala de interpretação autêntica quando essa assume a forma de uma lei ou de um tratado de Direito Internacional e tem caráter geral, isto é, cria direito não apenas para um caso concreto, mas para todos os casos iguais, ou seja, quando o ato designado como interpretação autêntica represente a produção de uma norma geral. Mas autêntica, isto é, criadora do direito é a interpretação feita mediante um órgão aplicador do direito, ainda quando cria direito para um caso concreto, quer dizer, quando esse órgão crie uma norma individual ou execute uma sanção (...)”¹³⁶. Ou seja, o registrador cria sim direito no caso concreto, partindo dessa premissa.

Kelsen, em “Teoria Pura do Direito”, refere-se à moldura normativa¹³⁷, direcionada ao intérprete; todo ato se encaixa, em algum sentido, em uma moldura. E como a norma a ser implementada representa somente essa moldura, há várias possibilidades de implementação, mas todas devendo manter-se dentro desse contorno/moldura. Assim, “todo ato que se encaixar

discricionariedade não se apresenta, portanto, como uma fatalidade, tal qual para Kelsen, mas como a salvação para os casos difíceis e para os juridicamente não regulados, justamente porque, como dito, para esse autor o direito é um sistema que dela depende. (...)”.

¹³⁶ *Op. cit.*, p. 394.

¹³⁷ KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 8ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2015, p. 388. Em todos esses casos de indeterminação intencional ou não-intencional do nível inferior apresentam-se várias possibilidades de implementação. O ato jurídico que implementa uma norma pode ser concebido como um ou outro dentre os diversos significados linguísticos possíveis da norma jurídica. Ele pode ser concebido de modo que corresponda à vontade – a ser descoberta de algum modo – daquele que estabelece a norma ou à expressão por ele escolhida. Ele pode ser concebido de modo que corresponda a uma ou a outra entre duas normas contraditórias e ainda de modo que se decida que ambas as normas que se contradizem devem ser abolidas. [...] Se a interpretação é compreendida como a identificação do sentido da norma a ser implementada, o resultado dessa atividade só pode ser a determinação da moldura que a norma a ser interpretada representa, e, assim, o conhecimento das várias possibilidades que são dadas dentro dessa moldura. A interpretação de uma lei não deve então necessariamente conduzir a uma decisão como a única correta, mas antes a várias decisões, todas possuindo – na medida em que são avaliadas de acordo com a norma a ser aplicada – o mesmo valor, embora apenas uma delas se torne, através do ato da sentença judicial, direito positivo. O fato de uma sentença judicial se fundamentar na lei não significa, na verdade, nada mais que o fato de ela permanecer dentro da moldura que a lei representa; não significa que a sentença judicial é a norma individual, mas antes que ela é uma dentre as normas individuais que são possíveis dentro da moldura da norma geral. A jurisprudência tradicional acredita, porém, poder esperar da interpretação não apenas a determinação da moldura para o ato jurídico a ser produzido, mas também ainda a realização de uma outra tarefa. E ela se inclina até mesmo a ver na realização dessa tarefa a principal função da interpretação. A interpretação deve desenvolver um método que possibilite preencher corretamente a moldura estabelecida. A teoria usual da interpretação quer fazer crer que a lei interpretada no caso concreto pode fornecer sempre apenas uma decisão correta e que a “correção” jurídico-positiva dessa decisão se fundamenta na própria lei. Essa teoria apresenta o processo dessa interpretação como se ele constituísse um ato intelectual de esclarecer ou compreender, como se o intérprete tivesse que usar somente sua compreensão, não sua vontade, e como se ele pudesse encontrar, através de uma atividade de compreensão, dentre as possibilidades disponíveis, uma que correspondesse ao direito positivo, uma que fosse correta no sentido do direito positivo.

na moldura em algum sentido possível estará em conformidade com a norma”. Por sua vez, o resultado da interpretação só pode ser determinado também pela moldura que a norma a ser interpretada representa. Lembra-se de que a interpretação não conduz a uma só decisão, embora apenas uma delas se torne, por meio do ato de sentença judicial, Direito positivo – no caso do registrador, o ato de registro ou averbação ou ainda sua negativa.

Nesse sentido, no que tange ao registrador ou ao notário, reitera-se: o registrador não possui uma margem de discricionariedade tão ampla quanto o juiz, que tem o jugo disciplinar sobre ele, bem como um estatuto de responsabilidade que opera contra eventuais excessos de linguagem do registrador; para legitimação de suas decisões, é necessária a devida fundamentação; para *hard cases*, há o recurso da dúvida registral. Ressalta-se, ainda, que a qualificação feita pelo oficial registrador pode-se dar tanto em decisões judiciais, como em autos de arrematação, em mandados de penhora, em sentenças declaratórias de usucapião e em formais de partilha. Obviamente, não se aprecia o mérito da decisão, mas sim, os aspectos formais que se refletem na possibilidade do registro ou não do título, bem como os princípios registrais necessários para a higidez do ato, a exemplo dos princípios da continuidade e da especialidade objetiva. Salutar demonstrar o posicionamento de Hercules Alexandre da Costa Benício, Tabela de Notas no Distrito Federal, que em palestra promovida pelo IRIB em Fortaleza, em 2011, fez a seguinte distinção da atuação dos registradores diante de casos complexos:

(...) Diante dos casos hipercomplexos, qual será a melhor postura do registrador: buscar de forma autorreferente, com base em seus conhecimentos jurídicos, a solução que entender adequada ou suscitar, desde logo, dúvida registral, a fim de que o juízo competente possa formar convicção mais apurada sobre determinada matéria controvertida ou inusitada? A depender da resposta que se dê à pergunta sugerida, podemos classificar os registradores em três classes: (a) os descansados / confortados / medrosos (que, por receio de errarem, diante de mínima dúvida jurídica, qualificam negativamente o título e submetem, desde logo, a matéria para o juiz definir qual é o melhor direito); (b) os prudentes (que – por meio de procedimento lógico, racionalmente controlável e utilizando critérios internos ao sistema jurídico – busca a resposta adequada ao caso concreto, aceitando ou negando registro ao título que carrega negócio jurídico doutrinária e jurisprudencialmente controvertido); e (c) os aventureiros (que, de forma temerária, com base em mera intuição pessoal, se arrogam o poder de vanguarda e apresentam, a partir de critérios externos ao sistema jurídico, as supostas respostas ótimas para os casos concretos, admitindo registro a títulos que não satisfazem requisitos normativos). (...)

João Pedro Lamana Paiva menciona decisões, corroborando com o entendimento de que “a exigência de aperfeiçoamento ou perfectibilização do título judicial não se confunde com recusa e jamais tipificará desobediência”: STJ, 1ª T., RMS 35.08-5/DF, Rel. Min. Demócrito

Reinaldo, DJU 10.10.94, p. 27.104; STJ, 1ª T. Segundo ele, “a jurisprudência é pacífica neste sentido”. E descreve:

Apelação Civil 11.400-0/1 - Conselho Superior da Magistratura-SP. - Quanto ao não cumprimento do mandado judicial, não se vislumbra nenhuma irregularidade. O Serventuário, indubitavelmente, não é investido de poderes a questionar a soberana decisão judicial. Porém, lhe compete o exame do título à luz dos princípios norteadores dos registros de imóveis, um dos quais o da continuidade.

Apelação Cível 30.657-0/2 - CSM-SP - A origem do título judicial não o isenta do exame de qualificação registrária, cabendo ao registrador apontar hipóteses de incompetência absoluta da autoridade judiciária, aferir a congruência do que se ordena, apurar o preenchimento de formalidades documentais que a lei reputa essenciais e analisar a existência de obstáculos registrários.

Apelação Cível 31.881-0/1 - CSM-SP - “O título judicial submete-se à qualificação registrária sob o estrito ângulo da regularidade formal. O mandado de registro de penhora, incidente sobre imóvel indisponível (Lei 6.024/74, art. 36), não merece ingresso no registro predial”.

Apelação Cível 31.244-0/5 – CSMSP - “A origem judicial do título não o forra da qualificação registral”.

Apelação Cível 33.111-0/3 - CSM-SP - “O mandado judicial não o torna imune à qualificação registrária tão só pela sua procedência. O exame da legalidade não promove incursão sobre o mérito da decisão judicial, mas a apreciação das formalidades extrínsecas da ordem e conexão de seus dados com o registro e sua formalização instrumental”¹³⁸.

O ato de admissão do título registral ou de lavratura de um ato, por si só, em geral, não demanda a fundamentação. No entanto, de acordo com a doutrina de Jéverson Bottega¹³⁹, o ato de não admissão, seja pela devolução do título, seja pela formulação de exigências, seja pelo próprio indeferimento do pedido em procedimentos especiais registrais – como a adjudicação compulsória do artigo 440 AF, II do Provimento n.º 149/2 – é de natureza ablativa, isto é, o ato consiste na restrição de um direito, portanto se exige fundamentação clara.

Veja-se que se fala em desjudicializar, mas não se fala no “como decido” do registrador e do notário, tampouco na fundamentação de seus atos. Por mais que a moldura normativa que lastreia sua decisão seja bastante estreita, ao contrário da moldura do juiz, bem como os aspectos de responsabilidade, de alguma forma ela “paralisa” seu agir e a livre convicção¹⁴⁰.

¹³⁸ LAMANA PAIVA, João Pedro. **Títulos judiciais e a sua repercussão registral no RI**. In: <https://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/artigopaiva.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2024.

¹³⁹ BOTTEGA, Jéverson Luís. **Qualificação registral imobiliária à luz da crítica hermenêutica do direito: equanimidade e segurança jurídica no registro de imóveis**. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2021, p. 69.

¹⁴⁰ IAMUNDO, Eduardo. **Hermenêutica e hermenêutica jurídica**. São Paulo: Saraiva, 2017. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/>. Acesso em: 06 jul. 2023. “A interpretação, portanto, está na esfera da vontade, porém há de se apontar que a escolha na esfera da vontade sempre refere-se ao sentido dessa mesma escolha. No entanto, há de se considerar também que o espaço de interpretação da norma jurídica é bastante restrito, ou melhor, as interpretações se fecham na moldura imposta pela própria norma, portanto a interpretação não passa

Da mesma forma que o registrador “pusilânime”, que remete ao procedimento de dúvida, esvazia o movimento de desjudicialização ou extrajudicialização, o registrador solipsista, que “esmurra” o balcão e diz que não vai registrar sem dar suas razões, o faz, criando tantos riscos à segurança jurídica quanto um julgador arbitrário. Trata-se de uma premissa inegociável, para a qual ainda não há ato discricionário dirigido ao notário ou ao registrador.

É oportuno lembrar, quando se usa a ficção geométrica kelseniana de moldura da norma, as lições de Eros Grau, que ressalta ser a “moldura da norma” diversa da moldura do texto, mas não apenas desse. Ela é, concomitantemente, moldura do texto e moldura do caso.

O intérprete interpreta também o caso, necessariamente, além dos textos, ao empreender a produção prática do Direito (...) por isso, inexistem soluções previamente estruturadas, como produtos semi-industrializados em uma linha de montagem, para os problemas jurídicos (...) O trabalho jurídico da norma aplicável a cada caso é trabalho artesanal. Cada solução jurídica, para cada caso, será sempre, renovadamente, uma nova solução. Por isso mesmo – e tal deve ser enfatizado – a interpretação do Direito realiza-se não como mero exercício de leitura de textos normativos, para o quê bastaria ao intérprete ser alfabetizado (...).¹⁴¹

Da mesma forma, Dalmo de Abreu Dallari, em “O poder dos juízes”, mesmo que aplicado ao Poder Judiciário e a seus integrantes, traz o seguinte entendimento, relativo aos notários e aos registradores, ao afirmar que:

Essa atitude de apego exagerado às formalidades legais, sem preocupação com a justiça, é uma herança do positivismo jurídico desenvolvido no século XIX [...]. E o que acabou prevalecendo foi a lei apenas formal, fabricada exclusivamente pelos legislativos, sem qualquer preocupação com a justiça, os direitos humanos fundamentais e os interesses sociais. Como bem expressou Jean Paul Sartre, ‘o racionalismo expulsou Deus da terra’ (...) Como fica evidente, o juiz escravo da lei tem grande possibilidade de ser, na realidade, escravo dos compradores de leis.¹⁴²

dos limites das possibilidades de sentido que emana da própria norma. Oportuno, agora, o apontamento de um paradoxo na concepção kelseniana de interpretação: é possível, diz Kelsen, que a interpretação possa ser realizada fora da moldura normativa, isto é, a interpretação escolhida por vontade escapa do padrão estabelecido da interpretação lógica da norma superior para a inferior. A resposta de Kelsen: não há como construir um método que venha compatibilizar a vontade do intérprete/aplicador, apesar de todos os esforços para decidir o conflito entre vontade e expressão a favor de uma ou da outra por uma forma objetivamente válida. Dessa maneira, é possível fazer a seguinte inferência relacionando o entendimento de Kelsen com relação à interpretação e a Teoria Pura do Direito: por não haver uma construção de parâmetro que possa compatibilizar a vontade com a objetividade da norma, então, o Direito não é tão puro assim, pois por vontade pode-se incluir inúmeros outros fatores para a interpretação. Como exemplos desses inúmeros fatores, é possível citar desde a intuição até certa racionalidade que se encontra em outras esferas de preocupações, a justiça, o sociocultural e mesmo o econômico. Tais fatores em muito contrariam a posição de pureza do Direito, isto é, o Direito estaria contaminado por essas áreas de conhecimento ou, melhor ainda, por essas esferas de existência social”.

¹⁴¹ GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 32.

¹⁴² DALLARI, Dalmo de Abreu. **O poder dos juízes**. 3ª ed. São Paulo, 2007, p. 84.

Em outras palavras, questiona-se novamente: a quem o registrador/notário serve?

O dever de fundamentar do registrador nos atos devolutivos não é tão explícito no ordenamento vigente, como o dever de fundamentar as decisões judiciais e os atos administrativos que restringem direito. É forçoso e incômodo citar a aplicabilidade do art. 50, I, da Lei nº 9.784/99, que determina a indicação dos fatos e fundamentos jurídicos (entre eles a lei, princípios e outros atos normativos que lastreiam a decisão), quando for negar, afetar ou limitar direitos ou interesses. Poder-se-ia invocar o art. 198 da Lei n.º 6.015/73, alterado pela Lei nº 14.382/22, mas, ainda assim, o texto desse dispositivo é insuficiente para explicitar o dever de fundamentação.

Em termos da prática de atos específicos, Miguel Seabra Fagundes, em “O controle dos atos administrativos”, esclarece que:

Para a prática de alguns atos, a competência da Administração é estritamente determinada na lei, quanto aos motivos e modo de agir. A lei lhe determina que, existentes determinadas circunstâncias, proceda dentro de um prazo e de certo modo. É essa competência *vincolata* dos italianos e *liée* dos franceses. A Administração não é livre em resolver sobre a conveniência do ato, nem seu conteúdo. Só lhe cabe constatar a ocorrência dos motivos, e, com base neles, praticar o ato. Escusando-se a praticá-lo, no tempo e com o objeto determinado, viola a lei. Noutros casos, a lei deixa a autoridade administrativa livre na apreciação do motivo ou do objeto do ato, ou de ambos ao mesmo tempo.¹⁴³

Exemplo disso é o Código de Normas do Distrito Federal (DF), cujo art. 161 determina:

I - serão indicadas, de uma só vez, todas as exigências que deverão ser satisfeitas para o registro, com a utilização de papel timbrado da serventia, menção e assinatura do oficial ou escrevente;

II - a formulação das exigências deverá ser fundamentada na legislação, de forma clara e objetiva, vedada a simples alusão a artigo de lei.

Verifica-se que a alteração do texto do art. 198 da Lei de Registros Públicos, pela Lei n.º 14.382/22, com o termo “articuladamente”, em seu *caput* demonstrou a necessidade de fundamentar eventuais exigências de forma clara e objetiva, explicitando-as de uma só vez. O usuário ou jurisdicionado tem direito à clareza nas decisões, isto é, direito de “entender” o que está sendo determinado, como consectário do devido processo legal.

¹⁴³ FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1967, p. 82.

O artigo acima referido tem semelhanças com o art. 489, § 1º, do Código de Processo Civil (CPC). A respeito desse dispositivo, Carlos Frederico Bastos Pereira¹⁴⁴ afirma que é vedado, ao magistrado, apenas citar o dispositivo normativo. Cabe a ele apresentar os motivos pelos quais tal dispositivo se aplica ao caso, como forma de combater fundamentações abstratas.

Em outras palavras, considerando o diálogo das fontes, previsto no art. 15 do CPC, verifica-se que vícios de fundamentação nas notas de devolução/exigência ou em outros atos

¹⁴⁴ PEREIRA, Carlos Frederico Bastos. **Fundamentação das Decisões Judiciais**. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2019, *E-book*. “O inciso I do art. 489, § 1º, do CPC/2015 considera não fundamentada a decisão judicial, que “se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar a sua relação com a causa ou a questão decidida”. Partindo da premissa de que todo texto legal é passível de interpretação e de que o significado de um determinado signo linguístico pode variar de acordo com o contexto concreto em que ele é utilizado, toda decisão judicial precisa fundamentar a aplicação de uma fonte normativa a uma determinada circunstância fática. Ao magistrado é vedado unicamente apontar o dispositivo normativo, cabendo-lhe apresentar os motivos pelos quais esse dispositivo se aplica ao caso concreto. O objetivo da prescrição normativa em questão é combater fundamentações abstratas, compreendidas, nesse quadro, como aquelas que não expõem a relação do dispositivo normativo (direito) com as circunstâncias concretas das demandas apreciadas pelo órgão jurisdicional (fatos). A fundamentação abstrata nada mais é que uma pseudojustificação¹, tendo em vista que o dever imposto aos juízes e tribunais de expor a indissociável articulação entre fato e direito, entre a norma jurídica invocada e a realidade concreta. Diante de um caso concreto, o juiz deve demonstrar que o dispositivo normativo eleito para regular o caso é plenamente aplicável, isto é, que a hipótese fática abstratamente descrita, no antecedente normativo da fonte normativa escolhida, se ajusta com os fatos concretamente alegados e provados naquela demanda. Também deve demonstrar que os fatos considerados provados, no curso do processo, se qualificam juridicamente de acordo com o enquadramento normativo do dispositivo legal³. A redação do inciso I utiliza três comandos normativos distintos: a proibição de indicar, reproduzir ou parafrasear atos normativos sem justificar a sua relação com as circunstâncias fáticas do caso concreto. Analiticamente falando, como são três os verbos utilizados, são três diferentes normas que podem ser construídas. Em primeiro lugar, é proibida a mera indicação de ato normativo, isto é, apontar o dispositivo normativo, que sustenta a decisão, mas não fundamentar os motivos de sua respectiva escolha para aplicação no caso concreto, a interpretação de seus termos e demonstração de que os fatos do caso ocorreram e geraram a incidência da norma. Ao expor os fundamentos da decisão, não é facultado ao magistrado, por exemplo, dizer: “defiro o pedido formulado pelo autor, de acordo com o art. 186 do Código Civil”. Ora, textos legais são dotados de ambiguidade, na medida em que possuem mais de um significado, e indeterminação, pois o aplicador do direito não sabe de antemão para quais casos as normas devem ser aplicadas. Desse modo, a mera referência do julgador à fonte normativa é insuficiente e não resolve o problema relativo ao sentido daquele texto legal para o caso em julgamento. Busca-se, com o dispositivo em questão, “combater a prática viciada trazida com o positivismo jurídico de que a norma prescinde de interpretação (ou *in claris cessat interpretatio*)”. Em segundo lugar, é proibida a mera reprodução de ato normativo. Nessa hipótese, a decisão judicial reproduz um ato (*rectius*: dispositivo) normativo quando afirma “defiro o pedido formulado pelo autor, porque aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”. Nesse caso, em vez de apontar o artigo de lei, o magistrado reproduz a sua redação. Mais uma vez, a decisão não é intersubjetivamente controlável, porque não expõe as razões pelas quais o dispositivo é aplicável ao caso concreto. Mais uma vez, aqui, a aplicação isolada do artigo de lei, sem justificação das causas concretas que levaram ao inadimplemento, não possibilitam o controle intersubjetivo da decisão. A fundamentação, nessa hipótese, continua abstrata. Em terceiro lugar, é proibida a mera paráfrase de ato normativo. A paráfrase de um ato (*rectius*: dispositivo) normativo ocorre quando o órgão jurisdicional utiliza sua capacidade intelectual e argumentativa para dizer o que o enunciado normativo prescreve com outras palavras. Exemplificativamente, dizendo “defiro o pedido formulado pelo autor porque a responsabilidade civil é caracterizada na hipótese de ilicitude do ato imprudente ou negligente que causa dano a outra pessoa por uma conduta comissiva ou omissiva”. Novamente, temos aqui uma decisão arbitrária que apenas descreve o texto da lei com outras palavras, de modo que o juiz não explicita os fundamentos que a embasaram, mas apenas diz o que a lei prescreve com outras expressões. A fundamentação, nessa hipótese, mais uma vez, permanece abstrata. Em todos esses casos, há mera repetição do texto legal, mudando apenas o modo como ele é repetido. Não há, em nenhuma dessas três hipóteses, referência ao significado, que o texto normativo assume à luz do caso concreto e das circunstâncias fáticas da demanda, elemento indispensável ao controle e legitimidade da decisão judicial.

decisórios, exarados pelo registrador, podem ensejar vícios de validade ou até se concluir pela inexistência do ato decisório do registrador, dependendo do caso concreto.

Uma fundamentação adequada confere legitimidade ao ato decisório negativo registral, bem como permite também a respectiva sindicabilidade. Isso porque, estando seus elementos de fato e de Direito em desconformidade com o ordenamento jurídico, tais atos podem ser anulados pelo Poder Judiciário.

Ainda assim, o dever de fundamentação franqueia, mesmo que timidamente e de forma protoestruturada, um contraditório no âmbito do registro de imóveis. Marcelo Krug Facchin Torres reafirma que há, sim, um contraditório, mesmo que “fraco”.

A possibilidade do contraditório no processo de registo na Serventia imobiliária embora para alguns possa parecer novidade, não é. É preciso deixar claro que o contraditório não é “privilégio” dos processos judiciais. Não importa se jurisdicional ou não, existindo a possibilidade de uma decisão afetar negativamente a esfera jurídica de uma pessoa, é imprescindível a observância do contraditório. Analisando especialmente as disposições da Lei dos Registros Públicos, é possível verificar que já há determinadas situações nas quais deve ser observado contraditório, em que pese na sua concepção tradicional (contraditório fraco.)¹⁴⁵

Já há elementos de “contraditório forte”, como o das impugnações fundamentadas de usucapião extrajudicial – caso em que ocorre no procedimento de retificação. O art. 1225 (...), § 4º, do Código de Normas e Procedimentos Extrajudiciais do Estado de Goiás, dispõe:

Considera-se infundada a impugnação já examinada e refutada em casos iguais pelo juízo competente; a que o interessado se limita a dizer que a usucapião causará avanço na sua propriedade sem indicar, de forma plausível, onde e de que forma isso ocorrerá; a que não contém exposição, ainda que sumária, dos motivos da discordância manifestada; a que ventila matéria absolutamente estranha à usucapião.¹⁴⁶

Na análise do registrador de imóveis, se ele entender como fundamentada a impugnação, configura-se uma pretensão resistida, ou seja, uma lide a ser dirimida pelo juízo competente. A partir daí, exaure-se a jurisdição registral no caso concreto.

Outrossim, apesar da atipicidade legal, pode-se pensar na positivação, no ordenamento jurídico, do pedido de reconsideração de manifestações e/ou decisões proferidas pelo notário/registrador. Inclusive, o Provimento do CNJ n.º 149/23 (CNNR), no art. 414, § 5º,

¹⁴⁵ TORRES, Marcelo Krug Fachin. Do contraditório no registro de imóveis. **Revista Síntese Direito Imobiliário**, v. 4, n.º 21, p. 215-238, 2011. Disponível em: <https://www.academia.edu/>. Acesso em: 12 set. 2023.

¹⁴⁶ Código De Normas E Procedimentos Extrajudiciais Do Estado De Goiás. Disponível em: <https://sinoreggoias.com.br/wp-content/uploads/2021/01/C%C3%B3digo-de-Normas-e-Procedimentos-do-Foro-Extrajudicial-Prov-46-2020.pdf> Acesso em: 04 nov. 2024.

prevê: “A rejeição do requerimento poderá ser impugnada pelo requerente no prazo de quinze dias, perante o oficial de registro de imóveis, que poderá reanalisar o pedido e reconsiderar a nota de rejeição no mesmo prazo ou suscitará dúvida registral nos moldes dos arts. 198 e seguintes da LRP”¹⁴⁷.

José Alexandre Manzano Oliani¹⁴⁸, em “O contraditório nos recursos e no pedido de reconsideração”, afirma que: “no pedido de reconsideração ataca-se o pronunciamento por ser ‘injusto’ ou implicar tumulto processual do ponto de vista daquele que o maneja, isto é, pede-se ao julgador que ‘pense melhor’ e modifique o pronunciamento atacado”. Por mais que seja um “meio atípico de impugnação”, visa-se à reforma de uma decisão em sentido lato. De fato, a permissão desse meio de contraditório franqueia, tanto ao usuário do serviço de registro, quanto ao próprio registrador, formar, dialeticamente, uma melhor decisão, podendo até evitar o manejo do procedimento de dúvida ao juízo competente.

2.2.3 Normas, princípios e regras do Direito Registral

É legítimo questionar se a norma de Direito Registral pertence ao Direito Público ou ao Direito Privado¹⁴⁹ pela dualidade normativa, que se apresenta cada vez mais superada, mas de

¹⁴⁷ Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5243>. Acesso em: 18 nov. 2024.

¹⁴⁸ OLIANI, José Alexandre Manzano. **O contraditório nos recursos e no pedido de reconsideração**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

¹⁴⁹ KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 8ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009, p. 44. Direito Público e Privado. - Como exemplo especialmente característico, pode ser apresentada a distinção entre direito público e privado, que é fundamental para a sistemática da ciência do direito moderna. Sabidamente, não se conseguiu até hoje alcançar uma determinação completamente satisfatória dessa distinção. Segundo a opinião mais frequentemente difundida, trata-se de uma divisão das relações jurídicas: o direito privado representa uma relação entre sujeitos coordenados, sujeitos juridicamente iguais, e o direito público representa uma relação entre um sujeito que se encontra acima de outro sujeito a ele subordinado, portanto entre dois sujeitos dentre os quais um possui maior importância jurídica diante do outro. A típica relação jurídica de direito público é a relação entre estado e súdito. Designam-se as relações jurídicas de direito privado como relações jurídicas *per se*, como relações “jurídicas” no sentido próprio e estrito do termo, para contrastá-las com as relações jurídicas de direito público como relações de “poder” ou “domínio”. Assim, a distinção entre direito privado e direito público de fato tende fundamentalmente a admitir o significado de uma oposição entre direito e poder não-jurídico ou semijurídico, especialmente entre direito e estado. Quando se olha mais de perto qual é verdadeiramente o significado da maior importância jurídica atribuída a determinados sujeitos, a posição superior em relação a outros sujeitos a eles subordinados, mostra-se que se trata de uma distinção entre pressupostos fáticos referentes à criação do direito. A distinção definitiva é, assim, a mesma que subjaz à divisão entre as formas de estado. A maior importância jurídica conferida ao estado – ou seja, a seus órgãos – em relação aos súditos consiste no fato de a ordem jurídica atribuir a seres humanos qualificados – ou a alguns deles, os denominados órgãos autoritativos – a capacidade de obrigar os súditos através de uma manifestação unilateral de vontade (através de uma ordem). Um exemplo típico de uma relação jurídica de direito público: a ordem administrativa, uma norma individual posta pelo órgão administrativo, através da qual o destinatário da norma se torna juridicamente obrigado a um comportamento conforme essa ordem. Por outro lado, uma típica relação jurídica de direito privado é: o negócio jurídico, especialmente o contrato, ou seja, a norma individual criada através do contrato, por meio da qual as partes contratantes se tornam juridicamente obrigadas a um comportamento recíproco. Os sujeitos que serão obrigados pelo contrato participam da criação da norma que os obrigará, e nisso consiste a essência da criação contratual de direito. Já no caso da ordem administrativa, o sujeito que será obrigado não possui qualquer participação na criação da norma que cria

grande importância para fins didáticos e epistemológicos, uma vez que o domínio sobre determinado conceito jurídico impacta os próprios institutos jurídicos pertinentes aos ramos do Direito acima. Conforme explica Ricardo Henry Marques Dip¹⁵⁰, “ainda que *directe* remeta à satisfação de interesses de Direito Privado, ao se tratar de administração pública desses interesses, põe-se em evidência seu caráter misto: de direito público por sua forma; de direito privado, por seu objeto material”.

Além disso, como se deduz de outras observações, o registrador e o notário aplicam de forma simultânea normas de todo o campo do Direito; na lavratura de uma escritura de venda e compra de imóvel rural e em seu registro, por exemplo, aplicam-se normas de Direito Ambiental, Agrário, Administrativo, Civil, Tributário. No entanto, quando atinge seu *telos*, isto é, quando o fim norteia a causa eficiente, pode-se admitir, por esse ângulo, uma certa preponderância jusprivada do Direito Registral¹⁵¹.

É uma realidade a aplicação de atos infralegais como fonte de Direito Registral, tais como as consolidações normativas, tanto das corregedorias estaduais de justiça, como da Corregedoria Nacional de Justiça, vinculada ao CNJ. Tais fontes, junto com provimentos das corregedorias, com ofícios circulares e com decisões das varas de registros públicos – com menção às decisões das Varas de Registro Público da Comarca de São Paulo, as quais se tornaram referência na aplicação do Direito¹⁵² – fazem parte do *vademecum*¹⁵³ do registrador.

A práxis registral praticamente inverte a pirâmide que simboliza o escalonamento do ordenamento jurídico (atribuída por muitos a Kelsen), visualizado por Norberto Bobbio. Olhando essa pirâmide de cima para baixo, veem-se processos de produção jurídica; olhando-a de baixo para cima, há processos de execução jurídica.

De acordo com Norberto Bobbio¹⁵⁴, a complexidade de um ordenamento jurídico deriva do fato de a necessidade de regras de conduta numa sociedade ser tão grande que nenhum poder ou órgão tem condições de satisfazê-la isoladamente. Por isso, para cumprir essa exigência, o

a obrigação, o que constitui um típico caso de criação autocrática do direito. A relação jurídica de direito privado representa, por outro lado, um método marcadamente democrático de produção do direito. Por isso, a antiga teoria já denominava, de forma completamente correta, a esfera jurídico-contratual como a esfera da autonomia privada.

¹⁵⁰ DIP, Ricardo Henry Marques. **Direito Administrativo registral**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 28.

¹⁵¹ Por mais que persista na doutrina a “teima” em dividir os ramos do direito notarial e registral, tais atribuições funcionam, a menos ao regime jurídico, de forma tão amalgamada quanto a face de Jano ou quanto gêmeos Siameses. Não seria por outro motivo que a aprovação em concurso de provas e títulos para a atividade extrajudicial habilitam o candidato poder escolher uma serventia seja de registro ou de tabelionato, ou ainda essas exercidas em cumulatividade, seja a título precário (respondência ou intervenção, o que é uma realidade da práxis “cartorial”) quanto na titularidade em definitivo, com a outorga da delegação e seu efetivo exercício.

¹⁵² De forma rudimentar, atreve-se a dizer que os registradores de imóveis e tabeliães utilizaram o sistema de precedente como fonte normativa antes do próprio Código de Processo Civil de 2015.

¹⁵³ Do latim “vai comigo”.

¹⁵⁴ BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. 2ª ed. São Paulo: Edipro, 2014, p. 50.

poder supremo recorre usualmente a dois expedientes: recepção de normas já prontas, produzidas por ordenamentos diversos e precedentes, e delegação do poder de produzir normas jurídicas a órgãos inferiores. Por tais razões, em cada ordenamento, ao lado da fonte direta, há fontes indiretas, que se distinguem nestas duas classes: fontes reconhecidas e fontes delegadas. A complexidade de um ordenamento jurídico deriva, portanto, da multiplicidade de fontes das quais afluem regras de conduta; em última análise, deriva do fato de essas regras serem de variadas proveniências e adquirirem validade a partir de pontos mais distantes.

Sobre a necessidade de uma codificação notarial e registral, inclusive, “a consolidação e a classificação de todos os atos normativos em vigor relacionados aos serviços extrajudiciais são o foco das atividades do Grupo de Trabalho (GT) instituído pela Corregedoria Nacional de Justiça, por meio da Portaria n.º 15, de 23 de fevereiro de 2023”. O objetivo é elaborar um código que oriente a atividade dos tabeliães, dos registradores e das Corregedorias-Gerais da Justiça, visando à respectiva melhoria. A análise incluirá, ao menos, 83 atos e, ao fim, espera-se ser possível compilar “todos os provimentos em vigor, a ser deixada como um legado da atual gestão da Corregedoria Nacional”¹⁵⁵.

Breno Zoehler, tabelião de notas, em seu trabalho “O regime jurídico do notariado”¹⁵⁶, abordou o sentido e o alcance das normas, dos provimentos e das políticas relativas à atividade notarial brasileira, ao explanar sobre a necessidade de uma normativa nacional. Para tanto, referiu-se à ADI 2602/MG – Minas Gerais. Rel. Min. Joaquim Barbosa. Rel. p/ Acórdão Min. Eros Grau, julgada em 24/11/2005.

¹⁵⁵ MOURA, Ana. **Agência CNJ de notícias**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/corregedoria-nacional-vai-consolidar-normativos-para-cartorios-de-notas-e-registros/>. Acesso em: 15 mar. 2023. “[...] Todos os provimentos estarão reunidos em normativa única, fácil de ser pesquisada e separada por assuntos. Composto por juízas auxiliares da Corregedoria do CNJ e por estudiosos da área notarial e da registral, o grupo terá cerca de 60 dias para a realização de suas atividades e apresentação do relatório, previsto para 30 de abril. De acordo com a Corregedoria Nacional, já foi iniciado o levantamento de todos os provimentos, recomendações e orientações vigentes que dizem respeito ao foro extrajudicial”.

¹⁵⁶ ZOEHLER, Breno. **O regime jurídico do notariado**. Dissertação de Mestrado. Brasília: UniCeub, 2012: Disponível na URL: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/235/5768>. “STF. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2602 / MG** – Minas Gerais. Rel. Min. Joaquim Barbosa. Rel. p/ Acórdão Min. Eros Grau. Julgamento: 24/11/2005. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: DJ 31-03-2006 Ementa: ação direta de inconstitucionalidade provimento N.º 055/2001 do corregedor-geral de justiça do Estado de Minas Gerais. notários e registradores. regime jurídico dos servidores públicos. inaplicabilidade. emenda constitucional N.º 20/98. Exercício de atividade em caráter privado por delegação do poder público. Inaplicabilidade da aposentadoria compulsória aos setenta anos. Inconstitucionalidade. 1. O artigo 40, § 1º, inciso II, da Constituição do Brasil, na redação que lhe foi conferida pela EC 20/98, está restrito aos cargos efetivos da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios – incluídas as autarquias e fundações. 2. Os serviços de registros públicos, cartorários e notariais são exercidos em caráter privado por delegação do Poder Público – serviço público não-privativo. 3. Os notários e os registradores exercem atividade estatal, entretanto não são titulares de cargo público efetivo, tampouco ocupam cargo público. Não são servidores públicos, não lhes alcançando a compulsoriedade imposta pelo mencionado artigo 40 da CB/88 – aposentadoria compulsória aos setenta anos de idade. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

Zoehler também se referiu aos desafios diuturnos dos notários e dos registradores quanto à aplicação do ordenamento jurídico e citou projetos de lei que visam a uma autorregulamentação da atividade, como a criação do Conselho Nacional de Assuntos Notariais e de Registro – um foro para discussões e aperfeiçoamento das atividades registrais e notariais, como forma de representar “a premência da homogeneização e sistematização da função notarial no ordenamento pátrio”, o que já foi iniciado pelo CNJ – e a inserção de um notário e um registrador entre os conselheiros do CNJ ¹⁵⁷.

A sugestão de uma autorregulamentação, nos moldes da Espanha e outros países, não é voz uníssona, tampouco recente. Autores defendem essa ideia desde a década de 90, período em que foi sancionada a Lei dos Notários e Registradores, a referida Lei n.º 8.935/94.

¹⁵⁷ ZOEHLER, Breno. **O regime jurídico do notariado**. Dissertação de Mestrado. Brasília: UniCeub, 2012 : Disponível na URL: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/235/5768> “O envio do Projeto de Lei n.º 692/11 pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, criando o Conselho Nacional de Assuntos Notariais e de Registro – CONNOR [...] Da plêiade de normas legais e administrativas que regulam atividade tão antiga e útil à sociedade brasileira e ao Estado na implementação de políticas públicas a ela destinadas, exsurge o caos normativo a que se submetem os delegatários da função pública de composição dos interesses particulares, prevenindo conflitos passíveis de convolarem em lides judiciais, assoberbando o Poder Judiciário e o Ministério Público, já hipertrofiados pelo processo de judicialização das relações sociais. A codificação normativa da atividade notarial de modelo latino, como adotado por muitos ordenamentos forâneos, a exemplo do alemão, espanhol, francês, italiano ou português, indica alternativa a esse caos engendrado na regulação do direito notarial brasileiro, fragmentado por normas legais ou administrativas estaduais e inserido em um sistema jurídico único federal nas esferas cível, comercial, ou processual, como o brasileiro (...) O ato notarial interfere na ordem jurídica, alterando situações jurídicas individuais e coletivas. Por outro lado, ao se sujeitar às regras do ordenamento jurídico, a atividade notarial sofre, invariavelmente, grande influência política e cultural. A função notarial conecta-se diretamente à vida social ao discriminar atos envolvendo judeus no século XIII, registrar atos comerciais escravagistas no XIX, reconhecer as sociedades familiares de fato no XX ou uniões homoafetivas no século XXI. Os tabeliães, funcionários do Império subsidiados por rendas privadas, com a República, a Federação e a autonomia do Poder Judiciário, passaram a ser considerados órgãos auxiliares no âmbito das organizações judiciárias estaduais, perdendo o caráter nacional do período imperial. Da serventia extrajudicial notarial, germinaram atividades como o protesto de títulos ou os registros públicos imobiliário e de títulos e documentos. Desde a Constituição de 1934, é atribuída aos Tribunais estaduais a organização de seus serviços auxiliares, exigindo-se lei a partir da EC n.º 1/69. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 236, expressamente fixou a atividade notarial e registral como delegação privada de função pública, apesar da oposição de parcela dos constituintes e de ainda hoje apresentarem-se propostas de oficialização ou estatização das serventias extrajudiciais. O dispositivo constitucional foi especialmente disciplinado pelas Leis n.ºs 8.935/94 e 10.169/00. Serviço público delegado ao particular, como reconhecido amplamente pela jurisdição e parcialmente pela doutrina, ainda que reconheça nele o interesse público, a atividade notarial submete-se aos princípios regedores dos serviços públicos, como generalidade, continuidade, regularidade, eficiência, atualidade, segurança e modicidade. A natureza exclusivamente privada do serviço notarial ou registral singulariza-o no rol de descentralizações das funções estatais, facultadas pelo constituinte de serem concedidas, permitidas ou autorizadas pelo Estado ao particular. Ademais, o poder de polícia, *ius imperii*, regendo atos jurídicos desejados pelas partes, aliado à natureza personalíssima da delegação, remunerada por tributo, emolumentos, e não por preços públicos, colaboram para a natureza ímpar das delegações notariais (...) Ausente o Código Notarial pátrio, resta perquirir-se acerca dos princípios norteadores do Direito Notarial na busca de bases seguras para o regramento da atividade. A publicidade notarial ilustra os efeitos deletérios da falta de regramento específico da atividade notarial. A publicidade notarial sofre interferências da publicidade administrativa e da publicidade registral que a obscurecem e impedem seu devido tratamento em consonância com a função notarial. Os outros princípios notariais também requerem análise detida, pois apresentam profícuos questionamentos de fundamental importância para a segurança jurídica e para o regramento do cotidiano da sociedade. O princípio da legalidade, por exemplo, quando aplicável à atividade notarial revive o embate entre interesses sociais e individuais com forte ênfase na existência de base axiológica, muitas vezes não percebida.”

Outrossim, urge a necessidade de códigos notariais e/ou registrais no lugar das regulamentações esparsas das corregedorias estaduais de justiça, bem como do CNJ e da Corregedoria-Nacional.

Nesse sentido, deve-se diferenciar a regulamentação sobre o Direito Registral formal e o material. Sobre essa distinção, leciona Joaquim de Seabra Lopes:

[...] expressão registo, mesmo no contexto dos registos de segurança jurídica, é usada em várias outras aceções. Assim, registo é também a designação dada à repartição em que os registos são efetuados, bem como à própria instituição jurídica registral, ou seja, ao normativo que ordena os procedimentos dos registos públicos, define o seu valor, objeto e efeitos, e determina os aspetos organizativos e processuais da atividade administrativa registral. O normativo que define os aspetos organizativos e processuais ligados à atividade administrativa do registo constitui o direito registral formal. Por sua vez, o direito registral material compreende o normativo que ordena os procedimentos dos registos públicos e define o seu objeto, valor e efeitos.¹⁵⁸

Sobre o regulamento, lembra Vicente Rao¹⁵⁹ que há diferença substancial e formal entre ele e a lei. Substancialmente, a lei é regra geral de Direito, e o regulamento é preceito geral de sua aplicação. Formalmente, esses atos divergem quanto ao modo de elaboração e quanto à competência dos poderes que os editam. Rao afirma que para Duguit e para Jellinek não há diferenças entre eles – o regulamento e a lei –, senão as formais. E Jellinek, para corroborar sua tese, distingue os regulamentos de Direito (*RechtsVernordnug*) dos regulamentos de administração (*Verwaltungsverordnungen*): enquanto os primeiros são leis em sentido material e possuem um *Rechtgesetz*, ou seja, uma disposição consagradora de um Direito novo, do ponto de vista objetivo e subjetivo, os segundos não inovam no ordenamento jurídico e somente operam dentro do aparelho administrativo.

Em outra perspectiva, Ricardo Henry Marques Dip esclarece que a “administrativização registral” no Brasil foi fomentada como reação às teses “empresarialistas”, refratárias ao controle judicial-administrativo dos registros, quando não remetendo esse controle ao campo exclusivamente jurisdicional.

O núcleo da ideologia e da praxe administrativista está na interferência estatal na órbita do que é próprio da gestão ‘ad extra’ do registro e, nela, marcada pela independência jurídica do gestor; interferência ora por meio de normativas gerais expedidas pela administração de controle (...) A titularidade estatal do registro público não entranha, no plano metafísico, a gestão direta da atividade e, ao largo da história, ambas as formas de administração, estatal e indireta, vigeram com maior ou menor êxito [...].¹⁶⁰

¹⁵⁸ LOPES, Joaquim de Seabra. **Direito dos registos e do notariado**. 11. ed. Coimbra: Grupo Almedina, 2020. *E-book*.

¹⁵⁹ RAO, Vicente. **Direito e a vida dos direitos**. São Paulo: Max Limonad, 1952, p. 353.

¹⁶⁰ DIP, Ricardo Henry Marques. **Direito Administrativo registral**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 32.

De fato, foi escolha do Constituinte de 88 o exercício privado da atividade registral, mas poderia não o ser. O desenho institucional, no que pertine à atividade registral, é outorgado a particulares, em colaboração com o Poder Público, pelo Poder Judiciário, via aprovação em concurso ou a título definitivo ou nomeado a título precário, em casos de intervenção ou interinidade, respectivamente. O Poder Público possui, implicitamente, as respectivas fiscalização e regulamentação.

Também Dip, em “A natureza e os limites das normas judiciárias do serviço extrajudicial”¹⁶¹, ressalta que as “normas” – cuja amplitude é questionada em alguns pontos, em homenagem ao princípio da legalidade – das Corregedorias-Gerais, quanto às atividades do notariado e dos registros públicos, devem exercitar: 1) funções consolidativas, incluídas num só corpo as normas compulsórias e os costumes; 2) funções de *lege ferenda*, que são normas técnicas visando à melhoria da atividade, no que tange à rapidez, à qualidade e à eficiência. Essas normas não são o meio adequado para veicular enunciados de súmulas de jurisprudência.

Nessa perspectiva, pode-se hipotetizar: por que o legislador não elegeu o Poder Executivo como outorgante e fiscalizador do serviço, podendo até criar autarquias ou agências reguladoras para essa outorga e fiscalização? A resposta seria: pela própria natureza dos serviços públicos notariais e registrais, os quais, de uma forma ou outra, exercem atividades mais próximas às exercidas pelo Poder Judiciário – a exemplo do divórcio e da usucapião extrajudicial. Diante disso, ao que indica, o Constituinte em 1988 agiu acertadamente.

Sérgio Jacomino sugere que o Ministério da Justiça (órgão do Poder Executivo) exerça a regulação normativa da atividade notarial e registral, afastando o Poder Judiciário da atividade¹⁶², nos moldes do aplicado por outros países, como Argentina e Colômbia. No entanto discordamos, pois a estrutura judicial desses países é bem diferente, e mais, a “jurisdição administrativa” já é bastante consolidada nesses países, e nos da Europa Continental.

É necessária a atuação de um órgão regulamentador no âmbito nacional da atividade notarial e registral, tendo em vista a impossibilidade de concorrência perfeita nesse “mercado” de atos notariais. A propósito de concorrência perfeita, o conceito de Niamh Dunne, no livro *Competition law and economic regulation: making and managing markets*, pode esclarecer seus principais pontos:

¹⁶¹ DIP, Ricardo Henry Marques. **A natureza e os limites das normas judiciárias do serviço extrajudicial**. São Paulo: Quartier Latin, 2013, p. 59.

¹⁶² JACOMINO, Sérgio. **A qualificação registral: história e importância do direito registral imobiliário brasileiro**. Tese (Doutorado em Direito Civil) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca/SP, 2005.

A concorrência perfeita, como estrutura de mercado, descreve um mercado no qual um as vendas de um único vendedor cairiam se ele aumentasse seus preços acima daqueles cobrados por outros vendedores. Tem como premissa a existência de uma série de requisitos estruturais: grande número de compradores e vendedores, produto homogêneo, informação perfeita, liberdade de entrada no mercado, e onde a quantidade de produtos negociados por qualquer comprador ou vendedor é tão pequeno em relação ao total negociado que as mudanças nessas quantidades deixam preços de mercado não afetados. Uma empresa que opera em um mercado competitivo é meramente um ajustador de quantidade, decidindo apenas seu nível de produção, enquanto o mercado determina o preço que recebe. Em nível técnico, o preço competitivo é igual ao custo marginal, ou seja, o custo que a empresa incorre para produzir uma unidade adicional do produto. Porque, no longo prazo, o preço de custo marginal é insustentável e indesejável. Uma expressão mais realista de preço competitivo é onde preço de mercado é igual ao custo de fabricação e venda do produto, custo sendo definido para incluir um retorno razoável sobre o capital. De uma forma perfeitamente mercado competitivo, o consumidor é “soberano”. A riqueza do consumidor é assim maximizada à medida que ele adquire o bem desejado pelo menor preço que o produtor aceitará, em vez do preço mais alto que o consumidor vai pagar. A diferença entre esses dois valores é o excedente do consumidor, que em um mercado competitivo reverte para o consumidor.¹⁶³

Partindo dessas premissas, observa-se que os serviços notariais e registrais, considerados sob a perspectiva de mercado, não têm concorrência perfeita. Portanto, há necessidade de atuação regulamentar. No caso dos registros de imóveis, por exemplo, cria-se um monopólio legal.

¹⁶³ DUNNE, Niamh. **Competition law and economic regulation: making and managing markets**. Cambridge (UK): University Printing House, 2015. Tradução livre.

3 A TECNOLOGIA DOS REGISTROS IMOBILIÁRIOS

3.1 A PRÁXIS DO DIREITO REGISTRAL

3.1.1 Os cartórios de registro de imóveis

O desenho institucional dos cartórios de registro de imóveis – embora a legislação nutra certa repulsa ao termo, o costume não pode alijar de forma tão artificial a denominação dos ofícios físicos (e virtuais) onde ocorrem as atividades notariais e registrais – está bem delineado nos Títulos V da Lei n.º 6.015/73 (cujo rol aumenta e muito no devir dos anos), bem como da Lei n.º 8.935/94. Obedecem, por sua vez, a princípios próprios à sua atividade, como a territorialidade, instância, prioridade, publicidade, autenticidade e presunção, entre outros. Seria redundante e até óbvio dizer sobre a obediência a regras – afinal o princípio da legalidade já define de forma rebarbativa –, no entanto, a escolha da norma a seguir define de fato o registrador como um jurista, e não, um caricato “carimbador”.

O *Telos* do Registro Imobiliário, o qual tem sua “vida” nos “Cartórios”, é conferir segurança jurídica (dinâmica e estática) aos direitos reais sobre bens imóveis. Como os seus operadores conseguem atingir tal desiderato? Começaremos pelo elemento humano dessa equação: os registradores de imóveis.

3.1.2 Registradores de imóveis: atuação, autonomia, poderes e deveres

Por que se pode afirmar que os registradores de imóveis são profissionais do Direito? Dizer que os registradores são profissionais do Direito pelo simples fato de se exigir o bacharelado nesse curso para ingresso nessa atividade e para o respectivo exercício seria uma argumentação rasa, por motivos óbvios. Tampouco se dizer que um registrador é profissional do Direito simplesmente por aplicar a norma no caso concreto. Afinal, há outras atividades que não exigem formação jurídica e, no entanto, têm competência para atuar conforme critérios legais: o fiscal que aplica uma multa em desfavor de um infrator às regras ambientais/tributárias/trânsito; um contador que faz a apuração e o lançamento de determinado tributo ou, ainda, um gerente de banco que redige um contrato. O que torna o registrador um profissional do Direito é ele ser investido de certa autoridade e ser detentor de uma *techné* jurídica, ou seja, possuir atribuição de caráter decisório, tal qual a jurisdição o faz, dotado de

atribuições, deveres e estatuto de responsabilidade definido na Lei n.º 8.935/94 e outros diplomas legais. E em razão disso, ele faz parte do sistema extrajudicial de justiça.

Priscila Patah¹⁶⁴, ao falar sobre o sistema extrajudicial, cita Ricardo Henry Marques Dip, para quem, da mesma forma que o Poder Judiciário não é um representante da comunidade, mas sim, é constituído de órgãos e de serviços em função da comunidade, os Cartórios de Notas e de Registros Públicos e seus operadores também o são. A autora apresenta a posição institucional das serventias registrais da seguinte forma: por mais que sejam basicamente públicos seus serviços, não se trata apenas de um serviço público material, não atribuído a um órgão ou atividade, e sim, a um particular. É atividade exercida fora da jurisdição do Judiciário, daí a denominação de público-privada.

Peculiaridades específicas, como gestão privada de um serviço público outorgado a um particular e não remuneração direta pelo erário – mas advinda de receitas de natureza tributária (a jurisprudência afirmou a natureza de taxa de emolumentos e não de preços públicos) –, de fato contribuem para o posicionamento institucional da atividade registral, além de conferir a ela as feições necessárias a um dos atuais vetores da extrajudicialização, quais sejam: 1) capilaridade e proximidade com o jurisdicionado; 2) gestão empresarial, em contraste com a gestão burocrática; 3) A não remuneração direta pelos cofres públicos (observada a situação das serventias deficitárias).

No que se refere à desjudicialização, Patah faz menção ao uso equivocado desse termo pela comunidade jurídica, uma vez que, na desjudicialização, a solução de conflitos deve ocorrer necessariamente por outro meio, que não seja a via jurisdicional. Na extrajudicialização, a opção pelo Judiciário é mantida, “visando impedir o estabelecimento de procedimentos judiciais mediante a resolução de conflitos fora dos limites dos procedimentos judiciais”¹⁶⁵.

3.1.3 Fiscalização e poder regulamentar sobre a atividade registral

Uma das obras que tratou com profundidade dos conceitos básicos de regulação a serem aplicados na atividade notarial foi “Função social do notariado no mercado”, de Celso Campilongo. Conforme se infere de sua abordagem, tais conceitos – guardadas algumas peculiaridades inerentes ao sistema registral brasileiro, como a territorialidade – podem ser aplicados à atividade registral no Brasil, tomando-se por base o significado de regulação, do que depende a operacionalização das atividades. Lembra, também, que não pode ser dado

¹⁶⁴ PATAH, Priscila Alves. **Sistema extrajudicial de justiça**. São Paulo: Foco, 2023, p. 131, 134.

¹⁶⁵ PATAH, Priscila Alves. **Sistema extrajudicial de justiça**. São Paulo: Foco, 2023, p. 135.

enfoque unidimensional a esse tema, devido a sua complexidade. “Não se pode esquecer, ainda, da contraposição entre Estado e mercado.

O significado de regulação interfere na qualidade da crítica que pode ser construída a respeito de seus vários modelos disponíveis. Não é trivial se deparar com discussões dessa natureza.” O uso de seu conceito, indiscriminadamente, com frequência é relacionado à regulação econômica, “regulação das atividades econômicas.¹⁶⁶

Particularmente, entende-se que não se pode desconsiderar a influência da Economia no que diz respeito às transformações do ordenamento jurídico. Esse fenômeno é recorrente em qualquer país, e não seria diferente no Brasil. Nesse sentido, reiterados resultados negativos do Relatório *Doing Business*, no que pertine à eficiência do processo registral da transmissão da propriedade imobiliária, demonstram uma redundância de procedimentos, em relação aos necessários, muitas vezes devido à ausência de interoperabilidade entre órgãos e autarquias públicas. Observou-se que o problema era de eficiência e de celeridade, não de segurança nos registros.

Nesse sentido, diversas medidas foram adotadas na Lei n.º 14.382/22, com a finalidade de aumentar a eficiência do registro, em muitos casos sob influência direta de reformas incentivadas pelo Banco Mundial. Entre essas medidas, há a interação eletrônica com as serventias registrais e desburocratização/simplificação de procedimentos, a exemplo da dispensa de certidões, como a de pacto antenupcial para requerer registro em serventias diversas. No que tange ao registro de contratos de crédito e as suas garantias reais, tentou-se adaptá-lo ao modelo da Comissão das Nações Unidas sobre Direito Comercial Internacional

¹⁶⁶ CAMPILONGO, Celso. **Função social do notariado: eficiência, confiança e imparcialidade**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 50. “O uso tradicional inclui atividades que impactam os principais aspectos das operações de agentes privados, como a entrada e saída de mercados, preços, lucro e estruturas competitivas. Essa leitura permite a operacionalização do conceito, mas não resolve todos os problemas pertinentes à atividade regulatória exercida pelo Estado. Mais grave, oferece uma leitura enviesada a respeito de problemas e soluções regulatórias. De fato, apesar do esforço de algumas ciências, em especial a econômica, em definir esse conceito, a complexidade do tema não pode ser satisfatoriamente coberta por enfoque unidimensional. A composição analítica proporciona avanços significativos de compreensão. São várias as razões que fundamentam a complementaridade entre leituras conduzidas por diferentes ciências – uma delas se refere à primeira problemática introduzida pela seção anterior: a maneira com a qual determinada ciência define o indivíduo e seus mecanismos de interação em sociedade. Perceber a pluralidade de abordagens pelas quais cada área do conhecimento trabalha essa questão gera grande parte dos avanços interpretativos que serão destacados. Nesse contexto, a base econômica, extensa e de significativa valia, pode ser composta e contraposta a contribuições da política e do direito. Particularmente por meio de revisão de premissas a respeito de 1) quem é, como se comporta e como se relaciona o indivíduo, e 2) como nascem, se estruturam e se aplicam regulações. Retorna-se à contraposição aparente entre estado e mercado. O Estado visto como o local artificial da atividade normativa e o mercado como espaço realista da atividade econômica. Para os romanos, esse binário se desdobrava entre o *instrumentum* artificial e a realidade do *negotium*. O notário exprime a junção de dois elementos: de um lado, aquilo que foi pessoalmente examinado pelo notário (a realidade); de outro lado, a reconstituição da realidade pelo artifício da escritura”.

(UNCITRAL) de registro das garantias imobiliárias, que consiste no registro-formulário (*registry notices*), aqui denominados, na prática registral, e positivados por meio dos “extratos”.

As práticas incorporadas pela referida Lei n.º 14.382/22 foram:

- Universalização do acesso ao registro a todas as garantias reais mobiliárias e seus equivalentes funcionais.
- Adoção da mesma forma de publicidade às cessões de crédito, sejam elas puras e simples ou feitas em garantia, de modo a estabelecer entre elas a prioridade.
- Reforço do princípio da publicidade temporal para as garantias de origem convencional, legal ou judicial- dessa recomendação partiram as ideias de registro obrigatório das penhoras e demais constrições sobre imóveis em RTD, além do reforço da concentração dos atos na matrícula, mediante alteração do art. 54 da Lei n.º 13.097/15.
- Criação de uma única porta de entrada eletrônica para recepção de extratos padronizados, princípio que informou a regulamentação do SERP (Sistema Eletrônico de Registro Público).
- Qualificação dos títulos apresentados por extrato exclusivamente a partir dos elementos do extrato.
- Criação de uma certidão única nacional, com busca realizada a partir do indicador pessoal, contendo a totalidade das garantias reais e equivalentes funcionais outorgados pela pessoa objeto da busca, em todo território nacional.
- Primazia do extrato eletrônico como método de constituição de garantias reais sobre bens móveis.¹⁶⁷

Verifica-se que nem o operador nacional de registro, nem o registro eletrônico, foram institutos jurídicos veiculados pela lei acima referida. Porém, a Lei n.º 11.977/09, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, previu a necessidade de um sistema nacional de registro público e de um operador nacional. A Lei n.º 13.465/17, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e sobre outros mecanismos de temas correlatos, também fez previsão sobre a criação de um operador nacional, a ser operado pelo Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB). Essa parte foi objeto de veto presidencial na redação final da lei.

O *Sistema Eletrônico dos Registros Público* (SERP) é operacionalizado pelo Operador Nacional de Registro - ONR (conforme art. 76 da Lei n.º 13.465/17), integrando, em certo grau, as milhares de serventias “molecularizadas” no Brasil.

Soa tautológico afirmar que o direito à propriedade desfruta de posição muito importante, senão essencial, na escala de direitos, haja vista o que a propriedade representa para o mercado e para o Estado, que tem, entre suas funções, justamente proteger o direito a ela. Em outras palavras, é necessário o fortalecimento das instituições, o que inclui sua adaptação às tecnologias vigentes, para que elas tornem a propriedade certa e segura.

¹⁶⁷ ABELHA, André; CHALHUB, Melhim; VITALE, Olivar (Org.) **Sistema eletrônico de registros públicos: Lei n.º 14.382/22 comentada e comparada**. Introdução. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 8.

No contexto dessa importância, Leonardo Brandelli¹⁶⁸ destaca o registro de imóveis ou registro predial, como denominado em Portugal, com as seguintes premissas: 1) a incerteza do direito de propriedade dificulta o comércio; 2) na propriedade imobiliária, o registro é a mais importante das instituições; 3) o registro de imóveis também é uma instituição econômica; 4) o registro de imóveis reduz a assimetria de informação; 5) a redução dos custos de transação decorre de três frentes de ação: estabelecimento de direitos de propriedade de maneira clara, segura e eficiente; disposição às partes, de maneira eficiente, de informações a respeito do direito que se pretende intercambiar, possibilitando os esclarecimentos necessários para realizar o intercâmbio e reduzindo a assimetria informativa entre elas; estabelecimento de um *enforcement* adequado.

Passando da ótica jurídica para a teoria econômica da propriedade, Richard Posner¹⁶⁹ explica a correlação do direito à propriedade com suas consequências econômicas, ao analisar os sistemas de propriedade dos índios norte-americanos no “andar” da evolução da complexidade econômica e social. Os sistemas de garantia jurídica, em relação às transações imobiliárias, foram se complexificando, incluindo os registros imobiliários.

Deduz-se, da leitura de Posner, que quanto mais complexa a estrutura social e econômica, maior é a exigência de que o sistema jurídico desenvolva sistemas cadastrais e de registro da propriedade dinâmicos, precisos e seguros para as transações e, dessa forma, evitem-se custos decorrentes dos litígios em torno da identidade do efetivo titular da propriedade. Em termos econômicos, seria eliminar os *sunk costs* (custos irrecuperáveis) gerados por assimetria de informações e formação errônea dos preços dos imóveis, em decorrência do risco moral. Não seria diferente em economias como a de Portugal, que se destacou pelo crescimento nos últimos anos, bem como a do Brasil, que possui território com dimensões superiores ao da Europa Ocidental.

3.2 PROCEDIMENTOS REGISTRALIS IMOBILIÁRIOS, INCIDENTES E DÚVIDA

3.2.1 Procedimento ordinário registral imobiliário

Apesar de não ter sido disseminado pela doutrina de Direito Registral imobiliário com tal denominação, existe sim, em homenagem ao princípio da instância, um procedimento

¹⁶⁸ BRANDELLI, Leonardo. Desenvolvimento nacional: o papel do registro de imóveis. in: direito registral e novas tecnologias. In GALHARDO, Flaviano. (Coord.) Direito Registral e Novas Tecnologias - Flaviano Galhardo, João Pedro Paro, José Renato Nalini e Leonardo Brandelli. São Paulo: Forense, 2021, p. 367.

¹⁶⁹ POSNER, Richard E. **A economia da justiça**. Tradução: Evandro Ferreira e Silva. São Paulo: WMF/Martins Fontes, 2010, p. 211-213.

registral ordinário, cujos preceitos se aplicam a todos os procedimentos registraes específicos. Todo negócio, ato ou fato jurídico, admissível ou não ao fôlio real – registro em sentido lato, que finaliza e culmina com o procedimento registral –, são fatos da vida necessariamente formalizados e materializados em um título, conforme denominamos na semiótica registral. A propósito, o Direito Registral no Brasil diferencia os atos de registro e de averbação, *v.g.*, no art. 167 da Lei n.º 6.015/73.

Necessariamente, todo título ou requerimento (há atos ou fatos jurídicos que podem ser registrados ou averbados sem necessidade de título; *ex.*: requerimento de averbação da preempção hipotecária) deve passar pelo livro de protocolo (Livro 1), o qual gera, desde logo, os seguintes efeitos materiais: 1) prioridade em relação a outro título contraditório apresentado posteriormente; 2) retroação da data do registro à data do protocolo do título ou requerimento apresentado. Pois bem: de acordo com Lei n.º 6.015/73, em seu art. 188:

Art. 188 - Protocolizado o título, proceder-se-á ao registro ou à emissão de nota devolutiva no prazo de 10 (dez) dias, contado da data do protocolo, salvo [...]:

I - as escrituras de compra e venda sem cláusulas especiais, os requerimentos de averbação de construção e de cancelamento de garantias;

II - os documentos eletrônicos apresentados por meio do Serp; e

III - os títulos que reingressarem na vigência da prenotação com o cumprimento integral das exigências formuladas anteriormente, esses os quais devem ser registrados no prazo de 5 dias úteis.¹⁷⁰

Se houver exigência a ser satisfeita, ela será indicada pelo oficial por escrito, dentro do prazo previsto nesse artigo e de uma só vez, articuladamente, de forma clara e objetiva, com data, identificação e assinatura do oficial ou preposto responsável, para que o interessado possa satisfazê-la. Caso não se conforme ou não seja possível cumprir a exigência, e o interessado requeira que o título e a declaração de dúvida sejam remetidos ao juízo competente para dirimi-la, de acordo com o art. 198 da Lei n.º 6.015/73, instala-se o procedimento de dúvida. O exercício intelectual-jurídico entre o protocolo e o registro ou recusa é denominado “qualificação”.

Depreende-se, também, do art. 198 da Lei n.º 6.015/73, o dever do registrador de fundamentar “de forma clara e objetiva” sua recusa, ou seja, explicitar as razões de fato e/ou direito que o levaram à dita conclusão. A partir desse convencimento motivado, pode-se franquear o interessado ou utente do serviço registral a requerer que o registrador suscite a

¹⁷⁰ BRASIL. Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br> /Acesso em: 06 nov. 2024.

dúvida (veja o termo próprio da semiologia registral, e o legislador foi sábio em não usar o termo “ajuizar”) perante o juízo competente, conforme as leis estaduais de organização judiciária. Algumas consolidações normativas ou códigos de normas estaduais admitem que o interessado possa suscitá-la diretamente ao juiz, em procedimento denominado “dúvida inversa”, pois quem tem “dúvida” é o registrador e não o interessado, na melhor técnica jurídica.

De acordo com o art. 203 daquela Lei, relativamente ao procedimento de dúvida (de natureza administrativa, conforme predomina a doutrina):

Art. 203 - Transitada em julgado a decisão da dúvida, proceder-se-á do seguinte modo: (Renumerado dos arts. 203 e 204 com nova redação pela Lei n.º 6.216, de 1975).

I - se for julgada procedente, os documentos serão restituídos à parte, independentemente de traslado, dando-se ciência da decisão ao oficial, para que a consigne no Protocolo e cancele a prenotação;

II - se for julgada improcedente, o interessado apresentará, de novo, os seus documentos, com o respectivo mandado, ou certidão da sentença, que ficarão arquivados, para que, desde logo, se proceda ao registro, declarando o oficial o fato na coluna de anotações do Protocolo.

Dessa decisão ainda cabe apelação. Porém, o oficial registrador não possui legitimidade recursal em tal caso. Nesse ponto, faz-se uma sugestão de *lege ferenda*, em homenagem ao contraditório e ao devido processo legal registral: deveria ser positivado o pedido de reconsideração no procedimento ordinário registral, como ocorre, por exemplo, no procedimento especial de usucapião extrajudicial. Afinal exaurir a atividade do registrador na nota de exigência ou devolução não condiz com o ordenamento jurídico atual. Outrossim, salutar ainda pontuar sobre a dificuldade do registrador no protocolo de suscitação de dúvida por falta de credenciamento aos sistemas judiciais virtuais, como o PROJUDI.

3.2.2 Poderes instrutórios¹⁷¹ do registrador¹⁷² nos procedimentos registrares¹⁷³

¹⁷¹ Válida é a disposição do art. 227 do Código de Registo Civil:

Artigo 227. Diligências oficiosas. Durante a instrução do processo o conservador pode, por sua iniciativa, ouvir pessoas, solicitar informações, requisitar documentos ou determinar outras diligências que considere necessárias.

¹⁷² Provimento n.º 63, no que pertine à paternidade/maternidade socioafetiva.

Art. 12. Suspeitando de fraude, falsidade, má-fé, vício de vontade, simulação ou dúvida sobre a configuração do estado de posse de filho, o registrador fundamentará a recusa, não praticará o ato e encaminhará o pedido ao juiz competente nos termos da legislação local.

¹⁷³ Art. 17. Para a elucidação de quaisquer dúvidas, imprecisões ou incertezas, poderão ser solicitadas ou realizadas diligências pelo oficial de registro de imóveis ou por escrevente habilitado. § 1º No caso de ausência ou insuficiência dos documentos de que trata o inciso IV do *caput* do art. 216-A da LRP, a posse e os demais dados necessários poderão ser comprovados em procedimento de justificação administrativa perante o oficial de registro do imóvel, que obedecerá, no que couber, ao disposto no § 5º do art. 381 e ao rito previsto nos arts. 382 e 383,

Bastante disseminada é a ideia de desjudicialização ou extrajudicialização no que tange à nova tendência de dissolução de conflitos, conferindo competências ou atribuições de “dizer o Direito”, isto é, atribuições decisórias. No entanto, segundo a teoria do processo tradicional, o *mindset* acadêmico voltado ao litígio – embora o próprio Código de Processo Civil seja aplicável ao microsistema registral no que coube e haja um diálogo das fontes permanente na práxis registral – tem como cláusula geral a atuação das partes em cooperação e a resolução pacífica dos litígios. No entanto, a prática registral demonstra que é necessária uma melhor regulamentação sobre os poderes instrutórios do notário e do oficial registrador, principalmente no que se refere à elucidação de dúvidas, de incertezas ou imprecisões. Afinal, a análise sobre os poderes instrutórios, seja de qualquer autoridade com algum grau de poder decisório, está intimamente ligada à cláusula de devido processo legal.

De acordo com Daniel Penteadó de Castro, em seu livro “Poderes instrutórios do juiz”, tais poderes são poderes deveres, embora espécies do gênero poderes do juiz – que na função de agente do Estado, e portanto legitimado, tem o dever de prestação jurisdicional –, e assim sendo é ele, o juiz, quem tem o dever de valorar a prova apresentada aos autos ou em decorrência de sua requisição, mediante a persuasão racional ou o convencimento motivado. E em razão disso, as presunções legais não constituem limitação ao julgamento¹⁷⁴.

Na leitura desse trecho, que explica sobre os poderes instrutórios do juiz, a substituição da palavra “juiz” por “notário/registrator” resulta em afirmações que violariam o ordenamento jurídico, como o preceito da inafastabilidade da jurisdição e do devido processo legal. Essa “provocação” tem como finalidade uma reflexão sobre a necessidade de um arcabouço normativo que assegure ao registrador os poderes e garantias institucionais necessários à consecução de suas novas atribuições. Não se trata, embora pareça ao primeiro golpe de vista, de uma incoerência ou manifesto em desfavor do irreversível caminho da extrajudicialização, e sim, um aviso de que seriam necessárias as “ferramentas legais” para que o registrador atinja seus objetivos.

todos do CPC. § 2º Se, ao final das diligências, ainda persistirem dúvidas, imprecisões ou incertezas, bem como a ausência ou insuficiência de documentos, o oficial de registro de imóveis rejeitará o pedido mediante nota de devolução fundamentada. § 3º A rejeição do pedido extrajudicial não impedirá o ajuizamento de ação de usucapião no foro competente. 4º Com a rejeição do pedido extrajudicial e a devolução de nota fundamentada, cessarão os efeitos da prenotação e da preferência dos direitos reais determinada pela prioridade, salvo suscitação de dúvida. § 5º A rejeição do requerimento poderá ser impugnada pelo requerente no prazo de quinze dias, perante o oficial de registro de imóveis, que poderá reanalisar o pedido e reconsiderar a nota de rejeição no mesmo prazo ou suscitará dúvida registral nos moldes dos arts. 198 e seguintes da LRP.

¹⁷⁴ CASTRO, Daniel Penteadó de. **Poderes instrutórios do juiz no processo civil: fundamentos, interpretação e dinâmica**. São Paulo: Saraiva, 2012. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br> - Acesso em: 18 mar. 2023.

Sobre o poder instrutório aplicado ao processo administrativo, Nelson Nery Junior, em seu “Princípios do Processo na Constituição Federal”, leciona o seguinte, conforme excertos abaixo transcritos:

O processo administrativo tem desenvolvimento tripartido. Há o momento inicial (*Einleitung des Verfahrens*), onde se define a competência do órgão administrativo processante e a ordenação jurídica que deve ser aplicada. Na segunda fase, denominada de procedimento anterior à decisão (*Verfahren vor der Entscheidung*) colhem-se elementos fáticos, jurídicos e econômicos que sejam relevantes para a decisão. Por derradeiro, há a fase decisória (*Entscheidung*), que compreende a própria disposição do órgão decisório administrativo, a sua exteriorização e fundamentação. Essas três etapas equivaleriam, no processo civil, as fases postulatória, instrutória e decisória. [...] Ao julgador administrativo é vedado, também, indeferir a realização de provas sob o argumento de que já teria formado o seu convencimento e que as provas seriam desnecessárias. Esse comportamento caracteriza ofensa ao princípio constitucional do contraditório, porque não se pode subtrair da parte o direito de fazer prova das alegações que deduziu no processo administrativo. O convencimento do julgador somente pode vir depois de instruído o processo, com o respeito aos preceitos constitucionais do devido processo legal, isto é, somente na fase decisória do processo administrativo. Além disso, proceder dessa forma caracteriza parcialidade do julgador, que deve ser afastado e não pode julgar o caso.¹⁷⁵

A proposta de um “transplante” de poderes instrutórios para o sistema registral não implica a necessidade de “subverter o sistema” ou de “reinventar a roda”. O art. 17 do Provimento n.º 65/17 do CNJ, consolidado pelo Provimento n.º 149/23 (Código Nacional de Normas Extrajudiciais do Conselho Nacional de Justiça, atual art. 414, *caput*), determina que “para a elucidação de quaisquer dúvidas, imprecisões ou incertezas, poderão ser solicitadas ou realizadas diligências pelo oficial de registro de imóveis ou por escrevente habilitado”. Também é admissível o procedimento de justificação registral.

Verifica-se que o Provimento n.º 73/2018, sobre averbação da alteração do prenome e do gênero nos assentos de nascimento e casamento de pessoa transgênero no registro civil das pessoas naturais, e o Provimento n.º 63/17, que regulamenta a paternidade socioafetiva, entre outras disposições, permitem ao registrador recusar o pedido formulado em casos de suspeita de fraude, de falsidade, de má-fé, de vício de vontade ou de simulação. Evidentemente, é necessária a fundamentação, por parte do registrador, sobre as razões de fato e de Direito que o levaram à conclusão, bem como os elementos probatórios que auxiliaram seu raciocínio.

3.2.3 Processo de dúvida nos registros de imóveis e outras atribuições

¹⁷⁵ NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal: processo civil, penal e administrativo**. 10. ed. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2010, p. 136.

Luís Roberto Barroso e Patrícia Perrone defendem que novas relações e demandas sejam apresentadas primeiramente aos juízes e, depois, aos legisladores e que, por sua vez, seja vedado aos primeiros deixar de decidir pela inação dos segundos (vedação ao *non liquet*). Os juízes devem criar o Direito por meio de uma decisão que satisfaça os critérios de segurança jurídica, restabelecendo a estabilidade e a coerência do ordenamento jurídico¹⁷⁶.

Em uma analogia a esse pressuposto, se reiteradamente o Judiciário é provocado antes do Legislativo, os milhares de cartórios do território nacional são provocados antes do Poder Judiciário, considerando que a vida avança antes do Direito. É que, juridicamente falando, no Brasil, a vida de uma pessoa natural implica, no mínimo, duas idas aos ofícios de registro ou notas, enquanto ela pode passar a vida inteira sem precisar recorrer ao Judiciário.

Diante do princípio da legalidade, o notário e o registrador, ao se depararem com uma situação para a qual são chamados a decidir – não havendo à sua disposição uma regra positivada que permita proferir um entendimento –, podem manifestar recusa, diferente dos juízes. Também, se provocados, podem suscitar o procedimento de dúvida, levando ao juízo corregedor a possibilidade de colmatar a lacuna do ordenamento jurídico. Por essa razão é que se considera um ato político a suscitação de dúvida.

Ainda no contexto da dúvida, à luz da nomodinâmica¹⁷⁷ – reconhecimento de Kelsen quanto à relevância de questões conexas no ordenamento jurídico –, pode-se ainda considerar que muitos problemas nem sempre iniciam ou se dirimem na jurisdição ordinária, mas sim nos cartórios extrajudiciais.

Exemplos dessa realidade são pródigos, sendo talvez os mais emblemáticos as decisões aditivas prolatadas pelo STF, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 132 e na ADI n.º 4.277. Essas ações nasceram de situações fáticas que poderiam ter sido solucionadas “no balcão” do cartório. Mas, ante a ausência de norma aplicável ao caso concreto, para que o registrador ou tabelião possa fazer a subsunção e perfectibilizar um ato ou negócio jurídico, o cartório é obrigado a recusar.

Se, por um lado, é vedado ao juízo o *non liquet*, por outro, ao registrador e ao tabelião é exigida a submissão à estrita legalidade, isto é, eles devem submeter-se ao ordenamento

¹⁷⁶ BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perrone C. O papel criativo dos tribunais – técnicas de decisão em controle de constitucionalidade. **Revista da AJURIS**, v. 46, n.º 146, p. 295-334, 2019. Disponível em: <https://revistadaajuris.ajuris.org.br/index.php> Acesso em: 29 ago. 2024.

¹⁷⁷ KELSEN, Hans. Teoria Pura do Direito. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2021. *E-book*. p. 95. ISBN 9788530994198. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530994198/> Acesso em: 06 nov. 2024.

jurídico vigente, às leis produzidas pelo Parlamento e às regulamentações produzidas pelo Poder Executivo.

Especificamente no caso da ADI n.º 4.277 – que reconhece a união estável de pares homoafetivos –, antes da decisão proferida, é muito possível ter havido algum requerimento de habilitação de casal homoafetivo em algum ponto do Brasil. E nesse caso, com certeza, algum registrador civil de pessoas naturais manifestou recusa ao pedido, fundamentada no *caput* do art. 1.517 do Código Civil, que define: “[...] o homem e sua mulher com dezesseis anos podem casar [...]”.

Continuando com as hipóteses, poderia o registrador civil interpretar conforme a Constituição e realizar o casamento? Certamente não, pois não cabe ao registrador inovar o ordenamento jurídico. Poderia o oficial suscitar dúvida e, ao ser julgada improcedente pelo juiz corregedor, ser autorizado a realizar o procedimento de habilitação e de celebração do casamento? Talvez sim, pois o juiz, ao ter a atribuição do controle de constitucionalidade das normas, poderia utilizar a técnica da interpretação conforme a Constituição.

Em outra perspectiva, pode o Poder Judiciário – seja pela via do CNJ, seja pela via do STF, quando esse for provocado – regulamentar situações fáticas nas quais o Congresso Nacional e o Poder Executivo tenham sido omissos ou até refratários, seja pela composição parlamentar majoritária, frente a alguma plataforma de campanha de caráter “moralista”, seja até pelo Poder Executivo, quanto à sua normatização?

Pela técnica de sentenças aditivas, não é tão recente o fato de que o Pretório Excelso brasileiro já fugiu do mito do “legislador negativo”. Segundo o Ministro Gilmar Mendes, na ADI n.º 4.275, em *obiter dictum*:

[...] é certo que o Supremo Tribunal Federal já está se livrando do vetusto dogma do legislador negativo, aliando-se, assim, à mais progressiva linha jurisprudencial das decisões interpretativas com eficácia aditiva, já adotada pelas principais Cortes Constitucionais do mundo. A assunção de uma atuação criativa pelo Tribunal pode ser determinante para a solução de antigos problemas relacionados à inconstitucionalidade por omissão, que muitas vezes causa entraves para a efetivação de direitos e garantias fundamentais assegurados pelo texto constitucional.¹⁷⁸

No tocante à decisão dos registradores, segundo Ricardo Henry Marques Dip, duas são as tendências, garantistas ou ativistas. Para o garantismo,

¹⁷⁸ STF. ADIN 4275. Ação Direta De Inconstitucionalidade Origem: DF - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio Redator do acórdão: Min. Edson Fachin.

um registrador garantista estaria circunscrito ao mundo do direito posto, como se seu apertado universo de letrinhas (as das leis) resumisse a experiência integral do que é justo e do que é injusto. Há, no entanto, para além do universo monocromático do garantismo, um mundo de realidades e matizes de cores a considerar. O garantista parece ter o devaneio de que a realidade se construa pelas normas [...].¹⁷⁹

Já o ativismo é “[...] o estabelecimento do reino do subjetivismo decisório, o direito da surpresa, o direito dos ideólogos e da *justice-loterie* (...) porque a interpretação e a aplicação do direito apenas obedecem à mera vontade do intérprete e do decisor. Estaríamos no reino da insegurança...¹⁸⁰”.

Tal como afirma Janus – deus romano das mudanças e transições –, independentemente da tendência do registrador, se garantista ou ativista, a legalidade no ato de qualificação jurídica possui duas faces: 1) a observância à lei, nos atos e negócios jurídicos praticados pelo usuário do serviço (p. ex.: quando os usuários se apresentam para a lavratura de escritura pública declaratória de uma união estável constituída por um *Trisal* ou ainda um testamento correspectivo); 2) a existência de norma que agasalhe o pedido formulado por quem apresenta o requerimento ou título, em homenagem ao princípio da instância ou rogação. Essa segunda não necessariamente precisa ser extraída de lei ordinária, produzida pelo Congresso Nacional, mas sim, do âmbito do “Condomínio Legislativo Constitucional”. Esse confere à União competência para o tema e, aos Estados, competência suplementar, competências essas que, resguardada a observância das leis federais, podem concretizar-se por meio de atos normativos como: decretos regulamentadores; leis estaduais que versem sobre emolumentos; provimentos e resoluções do CNJ e consolidações normativas, resoluções dos tribunais de justiça e provimentos das Corregedorias-Gerais de Justiça dos Estados.

Ante a ausência de um código notarial e registral de vigência nacional – como existe em países como Alemanha, Espanha e Portugal –, por omissão do Legislativo, há um Código sobre a matéria em cada unidade da Federação, de lavratura das Corregedorias-Gerais de Justiça. Muitos deles guardam diferenças entre si – a exemplo dos valores de emolumentos, diferentes de estado para estado –, e alguns são *contra legem*, como os que admitem que o substituto do tabelionato de notas lavre testamentos, ao contrário do que dispõe a Lei n.º 8.935/94¹⁸¹.

¹⁷⁹ DIP, Ricardo Henry Marques. **Registro de imóveis: princípios**. Descalvado/SP: Primvs, 2018, v. 2, p. 58.

¹⁸⁰ DIP, Ricardo Henry Marques. **Registro de imóveis: princípios**. Descalvado/SP: Primvs, 2018, v. 2, p. 58, 59.

¹⁸¹ Um exemplo é o Código de Normas e Procedimentos do Foro Extrajudicial do Estado de Goiás.

Segundo João Pedro Lamana Paiva e Cristiano Cassetari¹⁸², o procedimento de dúvida consiste no “mecanismo que serve para verificar a correção – ou não – das exigências formuladas pelo registrador, ou para que o mesmo esteja autorizado a proceder um ato registral, quando a parte não apresente condição de atendê-las”. Um exemplo pode ser visto no julgamento da ADI n.º 4.275, especificamente o do ministro Marco Aurélio de Mello, em seu voto¹⁸³. Como já referido, o procedimento é deflagrado por requerimento da parte interessada, a qual insta o registrador ou tabelião a provocar a jurisdição – por meio do juízo competente, ou seja, o juízo de registros públicos de sua circunscrição –, para que decida pela viabilidade do registro.

Para Carlos Cini Marchionatti, o procedimento de dúvida tem natureza jurídica de procedimento de jurisdição voluntária. Ele não omite a existência de uma corrente administrativista majoritária, capitaneada inicialmente por Serpa Lopes. E por Walter Ceneviva, para quem “[...] a dúvida é um pedido de natureza administrativa, formulado pelo oficial, a requerimento do apresentante do título imobiliário, para que o juiz competente decida sobre a legitimidade de exigência feita, como condição de registro pretendido”. É que, por não corresponder a um típico exercício de função jurisdicional, resta a natureza administrativa. Embora seja proferida por órgão jurisdicional, não adquire qualidade de coisa julgada, nem tampouco vincula terceiro. Marchionatti, em sua defesa da jurisdição voluntária, afirma que ela abrange “os critérios de conveniência e oportunidade por meio dos quais se distinguem as regras definitivas, preponderantes das atividades do oficial, e os princípios constitucionais por meio dos quais o juízo competente pode otimizar a realização da propriedade privada imobiliária como direito fundamental”¹⁸⁴.

¹⁸² PAIVA, João Pedro Lamana; CASSETARI, Cristiano. **Procedimento de dúvida registral. Evolução dos Sistemas Registral e Notarial no Século XXI**. 5ª ed. São Paulo: Editora Foco, 2023, p. 61.

¹⁸³ Trecho do Voto do Ministro Marco Aurélio de Mello na ADI n.º 4.275: (...) “Nós não conseguiríamos esse objetivo se a mudança for só no cartório. O oficial do cartório não tem a força de determinar ao INSS, à justiça eleitoral, toda a mudança. Em verdade, nós perderíamos, a meu ver, a segurança jurídica do sistema como um todo e perderíamos também uma eficácia maior de uma decisão judicial que, automaticamente, oficiaria todos aqueles que têm o nome da pessoa, do transgênero. Imediatamente seria feita a mudança. O que será – e aqui eu coloco a reflexão ao Plenário – que causaria mais transtorno ao transgênero: um procedimento de jurisdição voluntária que, uma vez alterado o nome, automaticamente – como bem colocou em seu voto o Ministro Toffoli –, todos os documentos, Justiça Eleitoral, previdenciário, estariam regularizados; ou a alteração no cartório que, no mais das vezes, vai suscitar dúvida? Mas, mesmo que não suscite, altere, aí o transgênero vai ter que, em cada um dos casos, pedir alteração, com possibilidade de negativa, e, aí sim, ter que entrar com mandado de segurança. A segurança jurídica, parece-me – aqui com a devida vênia ao Ministro Fachin –, ocorre não só em relação ao transgênero, mas em qualquer alteração de prenome, quando mantém-se a necessidade de decisão judicial e, volto a dizer, sem qualquer requisito, só com os requisitos que a lei exige para qualquer alteração. (...)”

¹⁸⁴ MARCHIONATTI, Carlos Cini. **Dúvida registral imobiliária e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2023, p. 184 e ss.

Marchionatti reforça seu entendimento – quanto à natureza jurídica da dúvida ser procedimento de jurisdição voluntária – com as lições de Eduardo Sócrates, qual seja: na dúvida, diante da recusa do oficial, surge o procedimento próprio que visa apontar a razão impeditiva da prática do ato buscado. Nesse procedimento, o juízo exerce o controle e defere aos magistrados a palavra definitiva, compondo o conflito de interesses. Marchionatti ainda difere o sentido material da dúvida, que se submete à qualificação registral, do aspecto formal, que corresponde à ação de dúvida e ao processo¹⁸⁵.

O procedimento de dúvida não tem natureza jurídica litigiosa, mas sim, de acordo com o art. 204 da Lei de Registros Públicos, natureza jurídica de procedimento administrativo, embora decidido por um juízo. Para Jéverson Luís Bottega¹⁸⁶, uma negativa de registro, em sede de qualificação registral, possui caráter administrativo ablativo. De acordo com o art. 198 e seguintes da Lei n.º 6.015/73, a decisão em sede de dúvida de fato reforma a *opinio juris* do registrador ou tabelião, com a função de controle judicial dos atos administrativos.

Sob essa perspectiva, embora os arts. 198 e seguintes da Lei n.º 6.015/73 (Lei de Registros Públicos), que versam sobre o procedimento de dúvida, se situarem topograficamente na parte do registro de imóveis, esse procedimento é aplicável a todas as atribuições vinculadas à atividade notarial e de registro previstas na Lei n.º 8.935/94, quais sejam:

I - tabeliões de notas; II - tabeliões e oficiais de registro de contratos marítimos; III - tabeliões de protesto de títulos; IV - oficiais de registro de imóveis; V - oficiais de registro de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas e VI - oficiais de registro civis das pessoas naturais e de interdições e tutelas.¹⁸⁷

Vale aqui reiterar que a decisão proferida em sede no procedimento de dúvida comporta duas possibilidades: I - se for julgada procedente, os documentos serão restituídos à parte, independentemente de traslado, dando-se ciência da decisão ao oficial, para que a consigne no Protocolo e cancele a prenotação; ou II - se for julgada improcedente, o interessado apresentará, de novo, os seus documentos, com o respectivo mandado, ou certidão da sentença, que ficarão

¹⁸⁵ MARCHIONATI, Carlos Cini. **Dúvida registral imobiliária e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2023, p. 196.

¹⁸⁶ BOTTEGA, Jéverson Luís. **Qualificação registral imobiliária à luz da crítica hermenêutica do direito: equanimidade e segurança jurídica no registro de imóveis**. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2021, p. 69.

¹⁸⁷ BRASIL. **Lei n.º 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/> Acesso em: 06 nov. 2024.

arquivados, para que, desde logo, se proceda ao registro, declarando o oficial o fato na coluna de anotações do Protocolo, de acordo com o art. 203 da Lei de Registros Públicos.

O disposto no inciso II do art. 203 abre a possibilidade de o delegatário do serviço extrajudicial realizar o ato notarial ou de registro, mesmo sem legislação que fundamente sua atuação. É que houve, de fato, autorização judicial para a lavratura do ato, a despeito da omissão do legislador (se ao juiz há a vedação ao *non liquet*, ao registrador e ao notário ainda existe o mecanismo jurídico da dúvida). Ou seja, não deixa de ser um recurso reflexo de aplicação do direito registral.

Por sua vez, não se pode negar que o uso da técnica das sentenças ou decisões aditivas constituem um mecanismo de integração do Direito, assegurando o princípio da unidade do ordenamento jurídico. Isso porque a atividade do Judiciário, a despeito da tradicional teoria de Montesquieu, diferencia-se da interpretação: enquanto essa visa a revelar um sentido do texto de uma norma, aquela tem características de preenchimento de vazios normativos, ou seja, busca no ordenamento uma norma capaz de subsumir à situação fática que o legislador não disciplinou, comissiva ou omissivamente. Se *in claris cessat interpretacio*, o uso literal por si já é um método de interpretação devidamente consagrado e exaure o processo hermenêutico entre as situações de fato e a produção da norma.

Pergunta-se: Pode o registrador usar a decisão de um processo de dúvida para efeitos análogos, embora ela não tenha efeitos *erga omnes*? Podemos utilizar dois exemplos: os registradores do Estado de São Paulo utilizam como referência (embora não aplicável aos registradores o art. 489, VI, do CPC) as decisões da 1ª e 2ª Varas de Registros Públicos da Comarca de São Paulo (Registradores de outros cantos do País também o utilizam, principalmente empregando a ferramenta *Kollemata* de pesquisa jurisprudencial, embora não sendo fonte oficial do Judiciário). Outro exemplo ocorre no Distrito Federal, em que o Provimento Geral da Corregedoria do TJDF autoriza o juiz da Vara de Registros Públicos a atribuir força normativa à decisão quando proferida em sede de dúvida¹⁸⁸.

¹⁸⁸ Nesse sentido: Circunscrição: 1 – Brasília. Processo: 2009.01.1.149312-0 - Vara: 31 - Vara de Registros Públicos do Distrito Federal

Decisão: Trata-se de expediente em que o Tabelião do 8º Ofício de Notas e de Protestos de Títulos do Distrito Federal relata divergência de entendimento com o titular do 3º Ofício de Registro de Imóveis acerca do disposto no § 1º, inciso II, do art.42 do Provimento Geral da Corregedoria do Distrito Federal e pede que "se ponha fim na celeuma". Sustenta o Tabelião que ao lavrar escritura de compra e venda de imóvel situado no DF, em que o outorgante vendedor reside no Rio de Janeiro, exigiu tão-somente as certidões dos feitos ajuizados, expedidos pela justiça local, observando o citado dispositivo legal, que estabelece: "Art. 42. Na lavratura de escrituras relativas a direitos pessoais concernentes a bens móveis ou imóveis, cumprirá ao tabelião exigir dos interessados a comprovação formal dos direitos declarados pelos contratantes, assim como a perfeita identificação do objeto do contrato. § 1º. Tratando-se de aquisição ou constituição de direito real sobre bem imóvel e em relação ao objeto do contrato, serão exigidos os seguintes documentos: (...) II - certidões dos feitos ajuizados expedidas pela Justiça

3.3 PROCEDIMENTOS EXTRAJUDICIAIS ESPECIAIS NO REGISTRO DE IMÓVEIS

Embora não se busque adentrar a seara dos manuais à disposição do usuário de serviços registrais imobiliários, é necessário, aqui, fazer referência à quantidade de procedimentos que não precisam tramitar no Judiciário, e sim, nas serventias extrajudiciais, para esclarecer que a atuação do registrador de imóveis demanda domínio da técnica jurídica, o qual deve ser tão apurado quanto o de um magistrado. Inclusive, a quantidade desses procedimentos aumenta a cada dia, lembrando que a Lei n.º 14.711/23 inseriu no ordenamento jurídico brasileiro a execução extrajudicial de hipoteca.

A dúvida razoável que paira sobre os procedimentos extrajudiciais e o Direito Registral é se a Teoria Geral do Processo é aplicável ao Direito Registral adjetivo ou procedimental.

do Distrito Federal e dos Territórios, Justiça Federal e Justiça do Trabalho, em nome dos outorgantes, observados os respectivos domicílios civis, ou o local da situação do imóvel, quando diverso”. Entretanto, o Oficial do 3º Registro de Imóveis do Distrito Federal, teria devolvido a referida escritura para retificação, exigindo a apresentação das certidões também do domicílio do usuário, com fundamento na mesma norma citada e art. 94 do Código de Processo Civil, o que seria um equívoco, no entender do Tabelião. Recebido o feito como consulta, foi aberta vista ao Ministério Público que opinou pela adoção da mesma posição exposta por este Juízo no julgamento do processo de dúvida n.º 12976-4/09, com efeitos normativos a todos os Tabelionatos e Ofícios de Registro de Imóveis do DF.

DECIDO: Assiste razão ao Ministério Público. A resposta a este caso exige a adoção do mesmo entendimento esposado no julgamento do processo de dúvida n.º 12976-4/09, por tratar de matéria idêntica. Com efeito, a Lei n.º 7.433/85, que dispõe sobre os requisitos para a lavratura de escrituras públicas, exige a apresentação das certidões de feitos ajuizados para a lavratura de atos notariais, *verbis*: “Art. 1º - Na lavratura de atos notariais, inclusive os relativos a imóveis, além dos documentos de identificação das partes, somente serão apresentados os documentos expressamente determinados nesta Lei. (...) § 2º - O Tabelião consignará no ato notarial, a apresentação do documento comprobatório do pagamento do Imposto de Transmissão *inter vivos*, as certidões fiscais, feitos ajuizados, e ônus reais, ficando dispensada sua transcrição.” (grifamos) Ao tratar dos feitos ajuizados a referida norma não distinguiu entre ações fundadas em direito reais, pessoais, ou as chamadas ações reipersecutórias.

Por óbvio, não se trata da necessidade de obtenção de certidões dos distribuidores de todas as comarcas do país, tanto é que o Decreto n.º 93.240/86, que regulamenta a Lei 7.433/85 determina no § 3º do art. 1º que “A apresentação das certidões previstas no inciso IV, deste artigo, não eximirá o outorgante da obrigação de declarar na escritura pública, sob pena de responsabilidade civil e penal, a existência de outras ações reais e pessoais reipersecutórias, relativas ao imóvel, e de outros ônus reais incidentes sobre o mesmo”.

Logo, conclui-se que as referidas certidões devem ser obtidas no local de situação do imóvel e no lugar de domicílio dos transmitentes, em razão das regras de competência territorial estabelecidas pela lei processual civil, *verbis*: “Art. 94. A ação fundada em direito pessoal e a ação fundada em direito real sobre bens móveis serão propostas, em regra, no foro do domicílio do réu.”

“Art. 95. Nas ações fundadas em direito real sobre imóveis é competente o foro da situação da coisa. Pode o autor, entretanto, optar pelo foro do domicílio ou de eleição, não recaindo o litígio sobre direito de propriedade, vizinhança, servidão, posse, divisão e demarcação de terras e nunciação de obra nova.”

Assim, ao lavrar escritura de compra e venda que levou ao ajuizamento deste expediente, o Tabelião do 8º Ofício de Notas do Distrito Federal deveria ter exigido também as certidões de feitos ajuizados no foro do domicílio do outorgante vendedor, *in casu*, Rio de Janeiro.

É essa a interpretação que deve ser dada ao disposto no inciso II, § 1º, do art. 42 do Provimento Geral da Corregedoria, por mais consentânea com o princípio da segurança jurídica que deve nortear os serviços de registros públicos, mesmo porque esta norma jamais poderia sobrepor-se à previsão legal contida na Lei n.º 7.433/85, em face de sua superioridade hierárquica.

A fim de evitar novos questionamentos acerca da mesma matéria, atribuo força normativa a presente decisão. Oficie-se aos Tabelionatos e Ofícios de Registro de Imóveis do Distrito Federal para ciência desta. Registre-se. Intimem-se. Brasília-DF, 11 de fevereiro de 2010 - Ricardo Norio Daitoku Juiz de Direito

Sobre a distinção entre as noções de rigidez e de flexibilização de determinado processo ou procedimento (guarda-se a sinonímia, pois não há distinção ontológica para o processo e o procedimento), são sábias as lições de Paulo Mendes de Oliveira:

[...] Não há uniformidade na doutrina sobre as noções de rigidez e flexibilização do processo. Há quem distinga tais expressões com base na ideia de preclusão, ou seja, da negativa de retrocesso. Nessa perspectiva, o procedimento rígido seria aquele que, do ponto de vista subjetivo, impede o retrocesso a fases já superadas e, sob o ângulo subjetivo, implica a perda de um poder ou faculdade. Trata-se, contudo, de uma concepção restritiva da ideia de flexibilização processual, que não será adotada. O fenômeno será abordado de maneira mais ampla, significando todas as hipóteses em que as partes ou o juiz possam definir, em concreto, a conformação processual. Assim, entende-se por um processo rígido aquele que foi desenhado previamente pelo legislador, estando as partes e o juiz interditados nele interferir. Os sujeitos processuais estão submetidos ao trâmite previsto em lei, ainda que entendam que eventuais características do caso concreto recomendem um tratamento diverso para uma prestação jurisdicional adequada. Ao estabelecer tal rigidez, o legislador preocupa-se em conferir ampla previsibilidade de como deverá ser o processo se desenvolver, o que, em grande medida, proporciona segurança interna do procedimento, impeditiva de tratamentos privilegiados, abusos de poder, chicanas das partes etc. Uma derivação da rigidez processual pode ser vista, ainda num modelo que, além de impossibilitar modificações do procedimento, estabelece a sua uniformidade para todos os casos. Houve um tempo em que se imaginou que tal modelo prestigiava a isonomia (o mesmo procedimento para todos) e reforçava a independência entre o direito processual e o direito material sendo identificados os procedimentos especiais como reminiscências da fase imanentista, em que se enxergava o direito de ação como apenas mais um estágio do direito material. O ideal seria, portanto, além de não ser possível ao juiz ou às partes intervirem no rito previsto em lei, nem sequer haver ritos diversos (ainda que rígidos) para relações materiais distintas. Trata-se de um caminho uniforme e imutável. A flexibilização processual, por sua vez, ocorre quando é possível a alteração ou até mesmo a definição das regras processuais a serem seguidas à luz das peculiaridades do caso concreto. Nessas situações, não há um rito fixo pelo qual deverão as partes e o juiz necessariamente trilhar até o ato final da prestação jurisdicional, sendo possível a realização de ajustes que se mostrarem necessários durante o curso do procedimento.¹⁸⁹

E quais são as características do procedimento especial na literatura tradicional? Segundo Antônio do Passo Cabral e Fredie Didier (pp. 31-34), são: legalidade, taxatividade, excepcionalidade, indisponibilidade, inflexibilidade, infungibilidade e exclusividade¹⁹⁰. O princípio da legalidade é relativizado no âmbito dos procedimentos extrajudiciais, considerando que, na realidade, nesse ramo do Direito muitos procedimentos são regulamentados com base em provimentos das Corregedorias-Gerais de Justiça e do CNJ, como já referido. Existem procedimentos que nem sequer possuem previsão legal (veiculados por meio de lei ordinária), como os declaratórios de paternidade socioafetiva e os de mudança de nome de pessoas

¹⁸⁹ OLIVEIRA, Paulo Mendes de. **Segurança jurídica e processo: da rigidez à flexibilização processual**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 28.

¹⁹⁰ CABRAL, Antônio do Passo; DIDIER, Fredie. **Por uma nova teoria dos procedimentos especiais - dos procedimentos às técnicas**. São Paulo: JusPodivm, 2023, p. 31-34.

transgênero, também já citados. Soma-se isso à prática registral e notarial que, em muito, flexibiliza os procedimentos. O estudioso ainda não “iniciado” na práxis notarial e registral, por exemplo, pode pensar que o procedimento de dúvida é “engessado”, que o registrador imediatamente o “ajuíza” após a insurgência do interessado, ao receber a devolução do título ou ao não se conformar com as insurgências formuladas. Na verdade, podem ocorrer situações diferentes do *script* – se assim podemos dizer –, tais como: dúvida inversa, já mencionada, positivada em vários códigos de normas/consolidações normativas extrajudiciais dos Estados, e reconsideração do posicionamento jurídico do registrador, após reunião, sendo desnecessária a suscitação de dúvida ao juiz. Obviamente, tudo dentro do princípio da legalidade.

Para Freddie Didier¹⁹¹, a teoria geral do processo é uma “disciplina dedicada à elaboração, à organização e à articulação dos conceitos jurídicos fundamentais processuais. São conceitos jurídicos fundamentais processuais todos aqueles indispensáveis à compreensão jurídica do fenômeno jurídico processual, onde quer que ele ocorra”. Em outras palavras, a teoria geral do processo é teoria parcial da teoria geral do Direito. Significa que os institutos comuns àquela são relacionados ao Direito Registral, principalmente no que diz respeito ao devido processo legal registral.

3.3.1 Estremação e demarcação de imóveis

Estremação é um instituto jurídico do registro de imóveis que busca solucionar os problemas decorrentes da existência de um condomínio *pro diviso*. É um procedimento de regularização de áreas que, faticamente, já se encontram demarcadas de forma correta, mas, nas respectivas matrículas ou transcrições, caracterizam-se como condomínios gerais.

Esse instituto visa delimitar uma parte ideal de um imóvel, de modo que a situação jurídico-registral do bem corresponda à sua realidade fática, sem necessidade de intervenção dos demais condôminos; tão somente bastam os efetivos confrontantes da área a ser regularizada. Confrontação é a situação de contiguidade com outro prédio, os limites, as linhas que, no terreno, separam um prédio de outros que o circundam¹⁹².

Mas como se dá a escritura pública de extremação? Ela pode ser usada para imóveis urbanos e rurais?

¹⁹¹ DIDIER, Freddie. **Sobre a teoria geral do processo**. 9ª ed. São Paulo: JusPodivm, 2024, p. 84.

¹⁹² CABRAL, Antônio do Passo; DIDIER, Freddie. **Por uma nova teoria dos procedimentos especiais - dos procedimentos às técnicas**. São Paulo: JusPodivm, 2023, p. 122.

A estremação é um dos meios de definição dos limites da área – e a problemática dessa limitação de imóveis, levados a registro no Direito brasileiro, remonta às Ordenações Filipinas, que determinavam o seguinte:

a primeira condição (é) que sejam feitos os artigos sobre coisa certa, porque se forem fundados sobre coisa incerta não será a parte obrigada a depor sobre eles. Pelo que, se o autor demandar uma herdade ou uma casa, deve declarar nos artigos o lugar certo onde está e as demarcações e confrontações, com quem demarca e com quem confronta.¹⁹³

Para Rosa Maria de Andrade Nery¹⁹⁴, a propriedade em condomínio não é espécie nova de direito real; é o mesmo direito de propriedade, típico, previsto em *numerus clausus* (Código Civil, art. 1.225, I), apenas titularizado por mais de uma pessoa. Porém, a natureza jurídica dos condomínios sempre foi problemática no meio jurídico. Historicamente, os romanos adotaram uma teoria individualista, segundo a qual a coisa era indivisa, mas a propriedade se dividia em quotas-ideais, em frações abstratas, autônomas, alienáveis, podendo cada condômino dispor de sua parte¹⁹⁵. Ou seja, tratava-se de uma ficção jurídica, utilizável para amoldar situações de fato, decorrentes da criatividade do trânsito negocial do gênero humano. A estremação resolve problemas, individualizando duas *contradictio in terminis* ou um “oxímoro jurídico”: o condomínio (propriedade excludente por natureza) *pro diviso* (que permite a propriedade exclusiva por estremação, criado por negócio jurídico entre as partes).

Etimologicamente, demarcar é estremar (com ‘s’, já que, com o ‘x’, é ato de fazer chegar ao extremo ou ao máximo, exaltando, enaltecendo, notabilizando), é separar por marcos. Para o Direito, romano não era litígio (*lis*), mas sim, uma dúvida (*iurgium*); não uma demanda entre adversários, e sim uma discordância entre amigos (*inter amicos concertatio*)¹⁹⁶. Nesse sentido, é preciso lembrar que a palavra “marco” tem dois sentidos: um geral, designando qualquer sinal de limites; e outro, restrito, marcando peças de material durável, cravadas no solo¹⁹⁷.

¹⁹³ COSTA, Alfredo Araújo Lopes. **Demarcação – divisão – tapumes**. Belo Horizonte: Editora Bernardo Alvares, 1963, p. 35.

¹⁹⁴ NERY, Rosa Maria de Andrade. **Instituições de Direito Civil**. v. III: Direitos patrimoniais, reais e registrários. 2ª ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019, p. 322.

¹⁹⁵ NERY, Rosa Maria de Andrade. **Instituições de Direito Civil**. v. III: Direitos patrimoniais, reais e registrários. 2ª ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019, p. 232.

¹⁹⁶ NERY, Rosa Maria de Andrade. **Instituições de Direito Civil**. v. III: Direitos patrimoniais, reais e registrários. 2ª ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019, p. 41.

¹⁹⁷ Em que pese o art. 1297 do Código Civil remontar ao ano de 2002, seu teto ainda reza, ao menos no que tange aos imóveis rurais: “As sebes vivas, as árvores, ou plantas quaisquer, que servem de marco divisório, só podem ser cortadas, ou arrancadas, de comum acordo entre proprietários”. E lembrando, somente por meio do procedimento de georreferenciamento. Recomenda-se a aplicação desse dispositivo apenas para imóveis urbanos.

Até a edição do projeto Gleba Legal (iniciado de forma inovadora na porção meridional do país, mais exatamente no Rio Grande do Sul), o desfazimento da situação condominial tinha os mesmos caminhos: escritura de divisão ou ação de divisão. Em ambos, exige-se a participação de todos os que figuram como condôminos, não importando a natureza do condomínio, se *pro diviso* ou *pro indiviso*¹⁹⁸.

Sendo todos os condôminos maiores e capazes, o desfazimento do condomínio pode dar-se por acordo consubstanciado em escritura pública. Havendo a negativa de um ou mais condôminos ou impossibilidade física ou jurídica, resta para aquele que quer estremar sua parte ideal e sair do condomínio a via da ação judicial, com citação pessoal ou por edital dos demais condôminos. Destaca-se que, para os condomínios *pro indiviso*, só há esses dois caminhos para pôr fim parcial ou total a um condomínio, considerando os inconvenientes da indivisibilidade negocial – repudiada pelo Direito brasileiro por tradição –, tais como:

- a) Duração máxima de 5 (cinco anos) da qualidade de condomínio *pro indiviso*, seja por vontade das partes ou por testamento (art. 1320, §§ 1º e 2º do Código Civil), salvo “graves razões que o aconselharem o fizer por tempo menor” e mediante autorização judicial;
- b) Quando a coisa for indivisível, e os consortes não quiserem adjudicá-la a um só, indenizando os outros, será vendida e repartido o apurado, preferindo-se, na venda, em condições iguais de oferta, o condômino ao estranho, e entre os condôminos aquele que tiver na coisa benfeitorias mais valiosas, e, não as havendo, o de quinhão maior. (Considerando que o art. 1.322 se situa na Seção I, ou seja, do Condomínio Voluntário, não há de se dizer que o dispositivo se aplica somente quando houver a indivisibilidade de facto da coisa);
- c) No caso acima, se a adjudicação for requerida por mais de um herdeiro, observar-se-á o processo da licitação (art. 2019 do Código Civil);
- d) Direito de preferência do art. 504 do Código Civil, ou seja, “não pode um condômino em coisa indivisível vender a sua parte a estranhos, se outro consorte a quiser, tanto por tanto. O condômino, a quem não se der conhecimento da venda, poderá, depositando o preço, haver para si a parte vendida a estranhos, se o requerer no prazo de cento e oitenta dias, sob pena de decadência.”¹⁹⁹

O Código de Processo Civil atual, Lei n.º 13.105/2015, deu caráter amigável à demarcação e à divisão de gleba, ao autorizar, no art. 571, que elas podem ser realizadas por escritura pública; desde que maiores, capazes e concordes todos os interessados. Já o art. 1.297 estabelece:

¹⁹⁸ Para aprofundar-se mais no tema, recomenda-se a leitura dos comentários ao Projeto Gleba Legal, de lavratura do Registrador Mario Mezzari (MEZZARI, Mario Pazutti. **Comentários ao Projeto Gleba Legal**. Disponível em: <https://docplayer.com.br/Acesso-em-7-out-2023>.

¹⁹⁹ Nesse sentido: Código de Normas e Procedimentos do Foro Extrajudicial do Estado de Goiás. In: <https://sinoreggoias.com.br/wp-content/uploads/2021/01/C%C3%B3digo-de-Normas-e-Procedimentos-do-Foro-Extrajudicial-Prov-46-2020.pdf>. Acesso em 06/11/2024, às 19:26.

O proprietário tem direito a cercar, murar, valar ou tapar de qualquer modo o seu prédio, urbano ou rural, e pode constringer o seu confinante a proceder com ele à demarcação entre os dois prédios, a aviventar rumos apagados e a renovar marcos destruídos ou arruinados, repartindo-se proporcionalmente entre os interessados as respectivas despesas.²⁰⁰

3.3.2 Adjudicação compulsória

O procedimento de adjudicação compulsória extrajudicial surgiu antes do advento da Lei n.º 14.382/22, ao ser positivado com a inserção do art. 216-B na Lei n.º 6.015/73. Isso, porque o procedimento de usucapião extrajudicial foi muito utilizado como sucedâneo da adjudicação compulsória, uma vez que, em muito, facilitava o procedimento. Principalmente, o Provimento n.º 149/23 do CNJ dispensa a notificação do proprietário tabular quando havia o justo título. Esse é o caso da adjudicação compulsória, quando há a promessa de compra e venda ou de cessão de direitos.

Sem prejuízo da via jurisdicional, a adjudicação compulsória de imóvel objeto de promessa de venda ou de cessão²⁰¹ poderá ser efetivada extrajudicialmente no serviço de registro de imóveis da situação do imóvel, nos termos do art. 216- B da Lei n.º 6.105/73.

Art. 216 B - São legitimados a requerer a adjudicação: o promitente comprador ou qualquer dos seus cessionários ou promitentes cessionários, ou seus sucessores, bem como o promitente vendedor, representados por advogado, e o pedido deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - instrumento de promessa de compra e venda ou de cessão ou de sucessão, quando for o caso;

II - prova do inadimplemento, caracterizado pela não celebração do título de transmissão da propriedade plena no prazo de 15 (quinze) dias, contado da entrega de notificação extrajudicial pelo oficial do registro de imóveis da situação do imóvel, que poderá delegar a diligência ao oficial do registro de títulos e documentos;

²⁰⁰ BRASIL. **Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 7 out. 2023.

²⁰¹ Adjudicação Compulsória Extrajudicial - Impugnação Fundamentada. Promessa De Compra E Venda. Nulidade. Título Causal.

1VRPSP - Dúvida: 1001782-45.2025.8.26.0100

Localidade: São Paulo data de julgamento: 15/01/2025 Data DJ: 17/01/2025

Unidade: 3

Relator: Renata Pinto Lima Zanetta

Jurisprudência: Indefinido

Lei: LRP - Lei de Registros Públicos - 6.015/1973 ART: 216B

Lei: CC2002 - Código Civil de 2002 - 10.406/2002 ART: 166 INC: II

Especialidades: Registro de Imóveis

Registro de Imóveis - Dúvida - Adjudicação compulsória extrajudicial - Impugnação do requerido alegando nulidade do compromisso de compra e venda por erro, dolo e objeto ilícito - Matéria intrínseca ao contrato - Necessidade de dilação probatória - Impossibilidade de análise na via administrativa - Dúvida procedente - Extinção do processo extrajudicial. (Ementa gerada por IA-KOLLIGEN)

III - ata notarial lavrada por tabelião de notas da qual constem a identificação do imóvel, o nome e a qualificação do promitente comprador ou de seus sucessores constantes do contrato de promessa, a prova do pagamento do respectivo preço e da caracterização do inadimplemento da obrigação de outorgar ou receber o título de propriedade;

IV - certidões dos distribuidores forenses da comarca da situação do imóvel e do domicílio do requerente que demonstrem a inexistência de litígio envolvendo o contrato de promessa de compra e venda do imóvel objeto da adjudicação;

V - comprovante de pagamento do respectivo Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI);

VI - procuração com poderes específicos.

O procedimento se encontra mais bem detalhado com o Provimento n.º 149/2023 do CNJ, com a redação alterada pelo Provimento n.º 150/23, que inseriu os artigos 440-A a 440-AM no Código Nacional de Normas e Procedimentos do Foro Extrajudicial.

3.3.3 Retificação extrajudicial de matrícula e o georreferenciamento²⁰²

A Lei n.º 6.015/73, na redação inicial de sua vigência (ela foi bastante alterada pela Lei n.º 6.216/75, no período de *vacatio legis*), em seu artigo 212, dispõe que “se o teor do registro não exprimir a verdade, poderá o prejudicado reclamar sua retificação, por meio de processo próprio”. Em outros termos, ele pode demandar a via judicial para obter, mediante retificação, a completa correspondência entre a realidade e o registro²⁰³.

²⁰² Para evitar caráter “manualesco” na presente tese, recomenda-se a leitura da presente obra, de autoria do próprio doutorando: Tópicos Especiais de Retificação de Matrícula de Imóveis Rurais - Gustavo Faria Pereira - BH Editora, cuja publicação se deu em 2020, em vias de ser lançada a segunda edição.

²⁰³ CARVALHO, Afrânio de. Planta e cadastro de imóveis. **R. Dir. Adm.**, n.º 161, p. 29-43, 1985. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/44754/43451>. Acesso em: 2 ago 2019. [...] a retificação é processo de jurisdição voluntária, que, exercitando-se inter volentes, apresenta-se como simplesmente declarativa, não-atributiva da propriedade, ao passo que a demarcação é processo de jurisdição contenciosa, em que se admite acidentalmente a queixa de esbulho ou turbação (Cód. de Proc. Civ., art. 951), envolvendo assim os rumos e não apenas a extensão ou distância das linhas de limites. Aí está a diferença principal entre uma e outra, a que faz a demarcação assumir a feição contenciosa. A despeito de não admitir queixa de turbação ou esbulho, a retificação administrativa do erro do registro frequentemente versa sobre a área do imóvel, que, no terreno, ora se apresenta maior, ora menor do que no registro. A retificação visa precisamente a restabelecer a correspondência entre a realidade extra-registral e o registro, independente da consideração de haver, ou não, invasão periférica, tanto mais quanto esta geralmente não ocorre, resultando a diferença numérica de simples erro, quer na menção escritural das medidas, quer na sua tomada na medição original do imóvel. Essas duas causas de incoincidência estão longe de ser raras, conhecendo eu o caso de um imóvel fechado por cercas de arame, em que certa linha de limite, bastante curta, de menos de 300m, tem na planta do dono um comprimento e, na planta do confrontante, mais 10m. Como a linha de limite parte de um córrego e vai até um corredor no alto, a diferença talvez provenha de haver a medida, num caso, sido tomada de um marco ribeirinho e, no outro, do fio d'água, ou, então, de haver num caso se sobreposto ao terreno e, no outro, acompanhado o forte declive deste ou sofrido o desvio de obstruções ou dificuldades superficiais. A não-coincidência mostra ao vivo a vantagem de, por um lado, consultar previamente a fotografia aérea com a cobertura coletiva dos imóveis situados na zona do cartório e, por outro, uniformizar os critérios de levantamento, preenchendo os interstícios da lei processual. A planta assim levantada ocupará seu lugar próprio quando baixar à representação coletiva, de onde foi inicialmente trada, portanto, não despertará dúvida. No caso aludido, o desencontro de números perdeu qualquer importância, porque, estando o imóvel totalmente fechado por cercas, não existia a mais leve disputa entre os vizinhos.

Sob a égide da redação anterior, Afrânio de Carvalho considerava que a retificação, subjetivamente ligada ao prejudicado, foi “excepcionalmente” estendida ao registrador em caso de erro evidente. Da mesma forma, entendia que ela produz, ordinariamente, o cancelamento total ou parcial do assento, tendo menor alcance desse, na qualidade de gênero, e daquele, como espécie. A regra é que, em qualquer caso, a retificação se dê por meio de provocação, em homenagem ao princípio da instância ou rogação. Não há possibilidades previstas em lei que autorizem ser procedida *ex officio*²⁰⁴.

A retificação visa, sobretudo, expurgar do fólio as seguintes espécies de defeitos: a) erros de fato do registro, cuja correção não traga prejuízo a terceiro; b) nulidades absolutas do próprio ato de registro – o que a melhor técnica recomenda chamar de cancelamento²⁰⁵.

Eduardo Sócrates Castanheira Sarmiento Filho adota as seguintes nomenclaturas para os dois tipos de defeito:

1- retificação administrativa de ofício ou provocada (primeiro defeito); 2) retificação consensual (primeiro defeito); 3) retificação iniciada na própria serventia e terminada por decisão judicial em razão de impugnação apresentada por confrontante (primeiro e segundo defeitos); 4) retificação judicial (utilizando o procedimento comum do art. 318 do CPC de 2015) (pode ser primeiro ou segundo defeitos).²⁰⁶

Especificamente em relação à primeira nomenclatura, Sarmiento Filho esclarece o seguinte: desde que não diga respeito a dados essenciais do registro²⁰⁷, atingindo direitos do titular do domínio, é possível que seja procedida de ofício nos seguintes casos, conforme art. 213 inciso I, da nova redação da Lei nº 6.015/73:

- a) omissão ou erro cometido na transposição de qualquer elemento do título;
- b) indicação ou atualização de confrontação;
- c) alteração de denominação de logradouro público, comprovada por documento oficial;
- d) retificação que vise a indicação de rumos, ângulos de deflexão ou inserção de coordenadas georreferenciadas, em que não haja alteração das medidas perimetrais;
- e) alteração ou inserção que resulte de mero cálculo matemático feito a partir das medidas perimetrais constantes do registro;

²⁰⁴ CARVALHO, Afrânio de. Planta e cadastro de imóveis. **R. Dir. Adm.**, n.º 161, p. 29-43, 1985. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/44754/43451>. Acesso em: 2 ago. 2019, p. 378.

²⁰⁵ CARVALHO, Afrânio de. Planta e cadastro de imóveis. **R. Dir. Adm.**, n.º 161, p. 29-43, 1985. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/44754/43451>. Acesso em 2 ago. 2019, p. 378.

²⁰⁶ SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. Direito Registral Imobiliário - Volume II - Sujeitos, Imóveis e Direitos Inscritíveis - De Acordo com o Novo Código de Processo Civil e a Lei 13.465/2017. Curitiba: Juruá, 2017, p. 318.

²⁰⁷ SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. Direito Registral Imobiliário - Volume II - Sujeitos, Imóveis e Direitos Inscritíveis - De Acordo com o Novo Código de Processo Civil e a Lei 13.465/2017, p. 319.

- f) reprodução de descrição de linha divisória de imóvel confrontante que já tenha sido objeto de retificação;
- g) inserção ou modificação dos dados de qualificação pessoal das partes, comprovada por documentos oficiais, ou mediante despacho judicial quando houver necessidade de produção de outras provas.²⁰⁸

O rol de hipóteses do inciso I não é taxativo, como ensina João Baptista de Mello e Souza Neto, na obra coletiva “Lei de Registros Públicos Comentada”²⁰⁹. Ele se baseia no fato de a aplicabilidade do dispositivo, pelo registrador, estar limitada ao binômio: 1) inexistência de risco para as partes, inclusive terceiros; 2) possibilidade de comprovação do defeito autorizador da retificação.

Em relação ao item “d”, de acordo com Mário Pazzutti Mezzari:

Se forem mantidas as medidas perimetrais constantes na matrícula/ transcrição, é possível averbar-se a indicação de rumos, ângulos ou coordenadas. Essa averbação poderá ser feita mediante a apresentação de documento oficial (p/ex.: certidão da Prefeitura Municipal) e/ou memorial de profissional habilitado, acompanhado de ART. Já havendo a indicação das medidas perimetrais, será desnecessário o procedimento previsto na Lei nº 10.267/2001 para a inserção das coordenadas, rumos e ângulos georreferenciados.²¹⁰

A prática demonstra, ao menos no que tange aos imóveis rurais, que é de pouco uso esse dispositivo, sendo mais cabível o previsto no inciso II do art. 213 da Lei nº 6.015/73, mormente pelo fato de os imóveis rurais não se encontrarem totalmente georreferenciados e de o próprio governo “desestimular” o cumprimento do Decreto nº 4.449/02. O cumprimento desse decreto só veio a ocorrer em 2025.

Art. 213 - O oficial retificará o registro ou a averbação:

[...]

II- a requerimento do interessado, no caso de inserção ou alteração de medida perimetral de que resulte, ou não, alteração de área, instruído com planta e memorial descritivo assinado por profissional legalmente habilitado, com prova de anotação de responsabilidade técnica no competente Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura – CREA, bem assim pelos confrontantes.

§ 1º. Uma vez atendidos os requisitos de que trata o *caput* do art. 225, o oficial averbará a retificação.

Seguindo para o inciso II, cuja redação define que o oficial fará a retificação conforme o interessado,

²⁰⁸ BRASIL. **Lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/Acesso/em/28/01/2025>, às 10:43.

²⁰⁹ SOUZA NETO, João Baptista de Mello. In: Lei de Registros Públicos comentada: Lei 6.015/1973 / coordenação José Manuel de Arruda Alvim Neto, Alexandre Laizo Clápis, Everaldo Augusto Cambler. – 2ª ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 1153.

²¹⁰ MEZZARI, Mário Pazutti. **O novo processo de retificação do registro imobiliário: retificação ou usucapião?** Disponível em: <http://www.colégioregistrals.org.br/> Acesso em: 31 jul. 2019.

no caso de inserção ou alteração de medida perimetral de que resulte, ou não, alteração de área, instruído com planta e memorial descritivo assinado por profissional legalmente habilitado, com prova de anotação de responsabilidade técnica no competente Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura - CREA, bem assim pelos confrontantes.

Infere-se que essa é uma modalidade de retificação bilateral ou consensual (conforme acima se denominou), em que se demanda a anuência dos confrontantes, considerado o risco de prejuízos. Por sua vez, a definição de interessados²¹¹ demanda interpretação extensiva, ou seja, todos os que tenham interesse jurídico ou econômico na correção do registro – proprietário, coproprietário, compromissário comprador, adquirente que ainda não registrou por *al* seu respectivo título aquisitivo e outros titulares de direito real ou até legitimados a eventual direito futuro –, como potenciais beneficiários de uma regularização fundiária. Esse entendimento encontra apoio em João Baptista de Mello e Souza Neto²¹².

No caso do adquirente acima ventilado, sua legitimidade se torna mais latente na apuração de remanescente, prevista na nova redação do § 7º do art. 213, em que, pelo procedimento de retificação, “poderão ser apurados os remanescentes de áreas parcialmente alienadas, caso em que serão considerados como confrontantes tão somente os confinantes das áreas remanescentes”. Registra a Apelação Cível n.º 10.35-062018.8. 260068, do Conselho Superior da Magistratura de São Paulo, Rel. Sílvio da Costa Lima, julgado em 7/02/2019, na Ementa não oficial: sem que seja permitida “a escritura conhecer com exatidão o imóvel compromissado à venda, à falta de divisas e confrontações, não se defere o registro²¹³”.

Especificamente, no que tange à instrução do inciso II do referido artigo 213, segundo a Norma Técnica de Georreferenciamento:

²¹¹ Provimento n.º 2/2010 da Corregedoria-Geral de Justiça do DF e Territórios, ao definir interessado: **Art. 5º** Somente será admitido o pedido de retificação formulado por interessado, admitindo-se sua representação por procurador constituído com poderes específicos. § 1º. Considerar-se-ão interessados, incumbindo-lhes as custas respectivas: I – o titular de qualquer direito real ou o seu sucessor; II - o poder público; III - a associação de moradores do lugar, demonstrando que o pedido de retificação visa ao registro de parcelamento de fato previsto na Lei Complementar Distrital n.º 803/2009. § 2º. Nos pedidos feitos por terceiros, o titular do domínio será notificado para, querendo, impugnar o pedido no prazo de quinze dias. § 3º. Qualquer condômino é parte legítima para requerer a retificação que diga respeito ao imóvel como um todo, promovendo-se a notificação dos demais condôminos na forma do art. 6º, inciso I, deste Provimento. § 4º. As notificações previstas nos parágrafos antecedentes serão feitas na forma do art. 6º, inciso I, deste Provimento ou, frustrada a notificação pessoal, por edital com o prazo de quinze dias.

²¹² SOUZA NETO, João Baptista de Mello. In: Lei de Registros Públicos comentada: Lei 6.015/1973 / coordenação José Manuel de Arruda Alvim Neto, Alexandre Laizo Clápis, Everaldo Augusto Cambler. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 1155.

²¹³ CSM/SP. Conselho Superior da Magistratura de São Paulo. **Apelação Cível n.º 10.35-062018.8. 260068**. Relator Sílvio da Costa Lima. J. 7/02/2019. Compromisso de compra e venda. Especialidade objetiva. Disponibilidade. Remanescente. Registro - requisitos. Venda *ad corpus*. EMENTA NÃO OFICIAL. Não permitindo a escritura conhecer com exatidão o imóvel compromissado à venda, à falta de divisas e confrontações, não se defere o registro.

a planta objetiva proporcionar uma visão detalhada do imóvel rural, através de seus limites, forma e confrontações. Destina-se a, juntamente com o Memorial Descritivo, possibilitar as decorrentes alterações no Registro Imobiliário, no Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR e no Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR, esses dois últimos gerenciados pelo INCRA.²¹⁴

A planta consiste na representação gráfica de uma parte limitada da superfície terrestre, sobre um plano horizontal local. O memorial descritivo que a instrui “é o documento relativo ao imóvel rural, que descreve o perímetro e indica as confrontações e sua área, de acordo com dados técnicos determinados em campo”, seguindo as seguintes especificações:

1. Transcrição dos dados relativos ao perímetro, confrontações e área, em escrita corrente, sem rasuras, preenchidos os espaços em branco da descrição, guardando absoluta identidade, com aqueles lançados na respectiva Planta do Imóvel;
2. Desenvolvimento da descrição do perímetro e confrontações no sentido direto (sentido horário), a partir do ponto situado na posição mais ao norte da área descrita, indicando as coordenadas UTM referenciadas ao Meridiano Central (MC) da região, tendo como referencial planimétrico o Datum SAD69 além da identificação do vértice do SGB mais próximo, adotado como referência e suas respectivas coordenadas;
3. Os lados do perímetro e as confrontações são caracterizados pelos seus comprimentos reduzidos ao plano UTM e seus respectivos azimutes planos;
4. Descrever as confrontações, conforme desenvolvimento da descrição do perímetro do imóvel, não sendo necessário repetir os confrontantes em comum a cada lado do desenvolvimento;
5. A descrição deverá conter ainda os azimutes, seguido das respectivas distâncias e as coordenadas N e E, no Sistema UTM, de todos os vértices, separando cada lado descrito por ponto e vírgula;
6. Os córregos e rios devem ser descritos na forma de pequenos segmentos de reta, com azimutes, distâncias e respectivas coordenadas dos pontos extremos de cada segmento, de forma que o seu desenvolvimento fique perfeitamente caracterizado. É necessário indicar ainda se o imóvel se desenvolve pela margem direita ou esquerda do curso d'água e se a jusante ou a montante.
7. Ao se confrontar com estradas federais, estaduais ou municipais a descrição do perímetro deverá se desenvolver pelo respectivo limite da faixa de domínio da estrada, seguindo o mesmo princípio adotado para a descrição de rios e córregos, desde que exista reconhecimento sobre o domínio desta porção do imóvel rural para o governo federal, estadual ou municipal.²¹⁵

Esse memorial deverá ser assinado por “profissional devidamente habilitado para assumir responsabilidade técnica dos serviços de georreferenciamento de imóveis rurais, em atendimento ao parágrafo 3º do artigo 176, da Lei n.º 6.015, de 1973”, bem como pelos respectivos confrontantes²¹⁶.

²¹⁴ INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Norma técnica para georreferenciamento de imóveis rurais**. 2003. Disponível em: <http://www.farsul.org.br/resources>. Acesso em: 31 jul. /2019.

²¹⁵ INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Norma técnica para georreferenciamento de imóveis rurais**. 2003. Disponível em <http://www.farsul.org.br/resources>. Acesso em: 31 jul. 2019.

²¹⁶ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm . Acesso em 07 nov. 2024.

Em relação à Anotação de Responsabilidade Técnica, essa deverá ser será efetuada pelo profissional credenciado²¹⁷ ou pela respectiva empresa no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA), de acordo com a Lei n.º 6.496/77. No que tange aos profissionais inscritos no Conselho Federal de Arquitetura e Urbanismo (CAU), esse documento é o Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), nos termos da Lei n.º 12.378/2010. Já para os profissionais inscritos no Conselho Federal dos Técnicos Industriais ou no Conselho Federal dos Técnicos Agrícolas, ambos criado pela Lei n.º 13.639/18, será emitido o Termo de Responsabilidade Técnica (TRT). O interessado deverá obter, de cada confrontante, uma declaração de que não há discordância quanto aos respectivos limites comuns percorridos pelo profissional executor do serviço de georreferenciamento. Vale lembrar que o local onde a linha limítrofe do imóvel muda de direção, ou onde existe interseção desta linha com qualquer outra linha limítrofe de imóveis contíguos, denomina-se *vértices*, os quais podem ser representados de três formas distintas: a) marco (materialização artificial, do vértice cujas coordenadas foram determinadas através de sua ocupação física); b) ponto (não materializados na divisa do imóvel, ao longo de acidentes, tais como: cursos e lâminas d'água, estradas de rodagem, estradas de ferro, linhas de transmissão, oleoduto, gasoduto, cabos óticos e outros. Embora não sejam materializados de forma perene, suas posições deverão ser identificadas); c) vértice virtual (coordenadas são determinadas analiticamente sem a sua ocupação física e cuja identificação cada um deles, por um código único que será gerado pelo credenciado responsável pelos serviços de georreferenciamento, sendo que será indicada a existência de vértice virtual).

Entende-se por confrontantes: “I - o condomínio geral, será representado por qualquer um dos condôminos; II - o condomínio edilício, será representado pelo síndico, e o condomínio por frações autônomas, pela comissão de representantes; e III - não se incluem como confrontantes: a) os detentores de direitos reais de garantia hipotecária ou pignoratícia; ou b) os titulares de crédito vincendo, cuja propriedade imobiliária esteja vinculada, temporariamente, à operação de crédito financeiro.” (Art. 213, § 10, da Lei n.º 6.015/73, com a nova redação da Lei nº 14.382/22)²¹⁸. Ou seja: admite-se interpretação extensiva de acordo com

²¹⁷ Para que o profissional efetue seu credenciamento, deverá preencher formulário eletrônico pelo qual envia certidão expedida pelo CREA, conforme modelo estabelecido na Decisão PL0745/2007, do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia, ou outro instrumento vigente à época. (IN: Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais 3ª ed. Disponível em <http://www.incra.gov.br/> Acesso em 07/11/2024, às 07:03.

²¹⁸ CGJSP - Recurso Administrativo: 0004352-80.2023.8.26.0297

Localidade: Jales - data de julgamento: 19/11/2024 - Data DJ: 22/11/2024

Relator: Francisco Loureiro

Jurisprudência: Indefinido

Lei: LRP - Lei de Registros Públicos - 6.015/1973 ART: 213 PAR: 2

Lei: LRP - Lei de Registros Públicos - 6.015/1973 ART: 213 PAR: 4

Lei: LRP - Lei de Registros Públicos - 6.015/1973 ART: 213 PAR: 10

a análise de campo pelo profissional habilitado, bem como pelo oficial registrador em sua qualificação.

Por isso, a boa prática recomenda que a retificação comece no Cartório de Registro de Imóveis, onde podem ser evidenciados os confrontantes. Parafraseando a máxima processual *quod non est in folio non est in mundo*, o que não está na matrícula não é de interesse do registrador e dos respectivos interessados. Além disso, o princípio da vizinhança, regra da geodesia e da topografia, estabelece que cada ponto novo determinado deve ser amarrado ou relacionado a todos os pontos já determinados, para que haja uma otimização da distribuição dos erros. É importante a hierarquização, em termos de exatidão dos pontos nos levantamentos topográficos, pois cada ponto novo determinado tem exatidão sempre inferior à dos que serviram de base a sua determinação. Não importa o grau de precisão dessa determinação e somente com a leitura das certidões poderão ser analisados as origens e os pontos de referência da gleba originária.

Apenas a título de ilustração do papel que a precisão desempenha quando do levantamento dos pontos topográficos, cita-se um exemplo de imprecisão dos sistemas antigos registrais e de medição na descrição de um imóvel, numa transcrição da década de 30 do século XX. As dificuldades para sua individualização podem ensejar uma consequente insegurança jurídica:

Imóvel: Uma parte de terras, dividida, com doze hectares e noventa e quatro ares de campos, situada na Fazenda “Caldas dos Cardosos”, termo de Bonfim, dentro das seguintes divisas: Do marco junto à arvore jatobá que se marcou à beira de uma estrada na divisa dos sócios Ludovina e Antônio Cardoso; daí em rumo ao marco junto a uma árvore “Pau Santo” que se marcou à beira do arame do Cel. João Pereira; à

Especialidades: Registro Civil de Pessoas Naturais, Registro de Títulos e Documentos e de Pessoas Jurídicas, Tabelionato de Notas, Tabelionato de Protestos e Letras e Títulos, Registro de Imóveis, Outras
Direito Registral. Retificação de Área. Notificação de Confrontante Tabular Identificado na Matrícula. Requisito Indispensável. Anuência Do Possessor Que Não Supre A Exigência Legal

I Caso em exame

1. Trata-se de pedido de retificação de área em registro imobiliário, onde se discute a necessidade de notificação do confrontante tabular e a anuência do possuidor, conforme a legislação vigente.

II. Questão em discussão

2. A questão em discussão consiste em saber se pode ser dispensada a notificação do confrontante tabular quando há a anuência do possuidor do imóvel confrontante, adquirente dos direitos sem comprovação de toda a cadeia possessória, para a retificação de área.

III. Razões de decidir

3. A notificação do confrontante tabular é solenidade exigida pela Lei 6.015/73, para garantir o direito de defesa e a segurança jurídica da retificação imobiliária.

4. A anuência do possuidor só pode ser admitida quando não há a identificação do confrontante tabular.

IV. Dispositivo e tese

5. Pedido indeferido.

6. Tese de julgamento: “1. É necessária a notificação do confrontante tabular para a retificação de área, ainda que apresentada anuência do possuidor.”

Legislação e jurisprudência relevantes citadas: Legislação: Lei n.º 6.015/1973, art. 213.

direita, beirando o arame até uma outra árvore “Pau Santo” que se marcou na divisa do sócio Manoel Gomes; daí em rumo ao marco junto à árvore “Maria Preta” que se marcou na divisa do sócio Antônio Cardoso; à direita, em rumo ao marco junto à árvore “Jatobá”, onde teve início; havida conforme carta de adjudicação transcrita sob n.º 1.292 do Livro 3.²¹⁹

A evidente eliminação dos marcos naturais, como uma árvore de jatobá do exemplo, ou até eventual usucapião nessa porção de terras, dificultariam, em muito, o trabalho do profissional responsável, no caso de ocorrer trabalhos de medição da gleba objeto da transcrição acima. Certamente, no caso concreto, a situação tabular diverge totalmente da situação real, sendo necessária, portanto, a retificação intramuros²²⁰.

O citado registrador Eduardo Sócrates Castanheira Sarmento Filho adverte que “a retificação não serve para substituir o procedimento de usucapião simplificado. Só pode haver alteração resultante de medição intramuros”²²¹. Como o conceito “intramuros” não é seguro, a jurisprudência majoritária define a aplicabilidade da retificação intramuros como “aquela que respeita as dimensões tabulares do próprio imóvel retificando, sem causar interferência nos limites tabulares dos imóveis vizinhos”²²². O procedimento será demonstrado no item pertinente, com o devido fluxograma para fins didáticos.

Ainda sobre a retificação, há também aquela iniciada na serventia e terminada por decisão judicial, em decorrência de impugnação fundada, que observará o procedimento comum do art. 318 do Código de Processo Civil (CPC). Pode a parte requerente emendar o requerimento, adequando-o ao procedimento judicial, ou seja, adequando-o aos requisitos da petição inicial previstos no art. 319 do CPC e apresentá-lo ao juízo competente da comarca de

²¹⁹ Ofício de Notas e Registro de Imóveis da Comarca de Bonfim (hoje Silvânia-GO). Transcrição nº 3-B, às folhas 157, **Transcrição n.º 3.997**, datada de 19 de abril de 1.938. Foi expedida certidão de ônus para nova transcrição (*sic*) na Comarca de L. de Bulhões em 19 de maio de 1987.

²²⁰ MEZZARI. Mário Pazutti. **O novo processo de retificação do registro imobiliário: retificação ou usucapião?** Disponível em: <http://www.colegioregistrals.org.br/> Acesso em: 31 jul. 2019. “O conceito “intramuros” aplica-se aqui aos casos em que, dentro das divisas originais do imóvel, forem encontradas áreas ou outras informações sobre as quais exista divergência entre a realidade e o registro imobiliário. Foram publicados artigos e até decisões judiciais que propugnam pela possibilidade de usar-se a retificação para titular posse “extramuros”, pela similitude de procedimentos com a usucapião.

²²¹ Sarmento Filho, Eduardo Sócrates Castanheira. *Direito Registral Imobiliário - Volume II - Sujeitos, Imóveis e Direitos Inscritíveis - De Acordo com o Novo Código de Processo Civil e a Lei 13.465/2017*. Curitiba: Juruá, 2017, p. 322. “STJ. - Recurso Especial: 590.981 Localidade: Minas Gerais data de julgamento: 28/06/2005 Relator: Nancy Andrighi. Jurisprudência: Indefinido Legislação: Art. 213, da Lei dos Registros Públicos. Processual civil. Recurso especial. Retificação de registro imobiliário. Acréscimo de área. Possibilidade. Ausência de impugnação dos interessados. Extensão da área não definida. - Com a retificação de registro de imóvel adquirido por *venda ad corpus*, é possível o acréscimo de área, desde que não haja impugnação dos demais interessados. Precedentes. - Conduto, é inadequada a utilização da retificação de registro quando o título aquisitivo indica a exata extensão do imóvel, informando área compatível com a constante no registro imobiliário, pois, nesta hipótese, a retificação implicaria em aquisição de propriedade, não sendo este seu objetivo. Recurso especial não conhecido”.

²²² A não interferência, *in casu*, seria demonstrada pela anuência expressa ou tácita do confrontante, o qual consta da matrícula.

localização do imóvel, por analogia ao disposto no provimento n.º 149/23 do CNJ (art.415, § 1º).

Desse contexto, surgem os questionamentos: o registrador poderá analisar o teor da impugnação, se essa possuir fundamentos de fato e de direito idôneos para infirmar as alegações da parte, nos termos do art. 335 do CPC? Poderia ser esse procedimento semelhante ao da dúvida, nos termos do arts. 198 e ss. da LRP, no que couber?

O § 6º do art. 213 da referida Lei n.º 6.015/73 determina que,

havendo impugnação e se as partes não tiverem formalizado transação amigável para solucioná-la, o oficial remeterá o processo ao juiz competente, que decidirá de plano ou após instrução sumária, salvo se a controvérsia versar sobre o direito de propriedade de alguma das partes, hipótese em que remeterá o interessado para as vias ordinárias.

De lege ferenda, como em muitos Estados não há regulamentação adequada sobre o procedimento de retificação, nem os registradores possuem, ainda, acesso ao sistema Processo Judicial Digital (PROJUDI), do CNJ, recomenda-se a solução da seguinte forma:

- a) Sendo infrutífera a conciliação ou a mediação realizada pelo Oficial de Registro de Imóveis ou respectivo preposto (caso ele possua a devida habilitação prevista no Provimento n.º 149/23 do CNJ), persistindo a impugnação, o oficial de registro de imóveis lavrará relatório circunstanciado de todo o processamento da retificação, por analogia ao art. 415, § 1º, do Provimento n.º 149/23 do CNJ;
- b) O oficial de registro de imóveis entregará os autos do pedido da retificação ao requerente, acompanhados do relatório circunstanciado, mediante recibo, podendo ainda parte requerente poderá emendar a petição inicial, adequando-a ao procedimento judicial e apresentá-la ao juízo competente da comarca de localização do imóvel, por analogia ao dispositivo acima mencionado;
- c) Poderia ainda o registrador encaminhar o procedimento ao juízo competente como dúvida, nos termos do art. 198 e seguintes da Lei de Registros Públicos.²²³

Daí surgem, desde logo, necessidades de solução *de lege ferenda*, a exemplo das seguintes considerações: 1) à lacunosidade decorrente da casuística na aplicação do art. 213 da Lei de Registros Públicos, recomenda-se ao Conselho Nacional de Justiça a edição de um provimento mais detalhado sobre o procedimento, tal como feito com a usucapião; 2) as Corregedorias-Gerais de Justiça e o próprio CNJ poderiam enfrentar o tema da fundamentação constante da impugnação, tanto da retificação quanto da usucapião, autorizando o registrador, na qualidade de profissional do Direito, a rejeitar as impugnações infundadas, dando melhor eficiência à desjudicialização; 3) a implantação paulatina do Sistema de Registro Eletrônico de

²²³ <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/codigo-nacional-de-normas-da-corregedoria-nacional-de-justica-v6b-31-08-2023-1.pdf> . Acesso em 07 nov. 2024.

Imóveis (SREI) no País, por meio das Centrais Estaduais de Registro e do CNJ, torna plenamente possível a remessa ou peticionamento direto ao Judiciário, como já ocorre em algumas unidades da Federação. Com isso, fica clara mais uma vez a necessidade de uma consolidação normativa nacional ou a edição de um Código de Registro Imobiliário, conforme existe em outras nações.

A propósito da acima referida impugnação, é oportuno lembrar que a Corregedoria-Geral de Justiça (CGJ) paulista, em sua tentativa de inovação, enfrentou questões relativas a sua admissibilidade (impugnação), conferindo a seguinte redação ao art. 298.1 de sua consolidação normativa: Corregedoria-Geral de Justiça (CGJ) paulista art. 298.1

Consideram-se infundadas (*sic*) a impugnação já examinada e refutada em casos iguais ou semelhantes pelo Juízo Corregedor Permanente ou pela Corregedoria Geral da Justiça²²⁴; a que o impugnante se limita a dizer que o procedimento causará avanço na sua propriedade sem indicar, de forma plausível, onde e de que forma isso ocorrerá; a que não contém exposição, ainda que sumária, dos motivos da discordância manifestada; a que ventila matéria absolutamente estranha ao pedido formulado.²²⁵

Também é de bom alvitre lembrar que, até 2005, o procedimento de retificação de área ou matrícula tramitava judicialmente. Nesse sentido, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) é deveras antiga, mas ainda bastante elucidativa para o caso em concreto, conforme se depreende da leitura das ementas abaixo transcritas, *in verbis*:

Ementa: REsp 35.779/SP, Rel. Ministro Ruy Rosado De Aguiar, Quarta Turma, julgado em 18/10/1994. Registro de imóveis. Retificação. Impugnação. O pedido de retificação previsto no artigo 213, par. 2., da lei dos registros públicos, não será atendido se houver impugnação fundamentada, cuja solução exija exame de matéria de fato de alta indagação, dependente de produção de prova, como ocorre na espécie, onde se alega que o novo traçado invade 38m² da área adquirida pelo município. recurso não conhecido. DJ 28/11/1994, p. 32621

Ementa: STJ. AgRg no REsp 1156104/SC, Rel. Ministro Marco Buzzi, Quarta Turma, julgado em 06/02/2014. Menção ao AgRg no REsp 547840/MG, Rel. Ministro Humberto Gomes de Barros, Terceira Turma, agravo regimental em recurso especial - ação de retificação de registro público - procedimento de jurisdição voluntária - oferecimento de impugnação fundamentada - alegação de invasão de faixa de terra - remessa das partes às vias ordinárias determinada pela corte de origem - decisão monocrática negando seguimento ao recurso especial. Insurgência recursal da autora.

²²⁴ A Corregedoria mineira também o fez, nos seguintes termos: Art. 817. Considera-se infundada a impugnação: I - já examinada e refutada em casos iguais ou semelhantes pelo juiz de direito competente ou pela Corregedoria-Geral de Justiça; II - em que o interessado se limite a dizer que a retificação causará avanço na sua propriedade sem indicar, de forma plausível, onde e de que forma isso ocorrerá; III - que não contenha exposição, ainda que sumária, dos motivos da discordância manifestada; IV - que ventile matéria absolutamente estranha à retificação; V - que o oficial de registro, pautado pelos critérios da prudência e da razoabilidade, assim reputar.

²²⁵ In: <https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=162407> . Acesso em 07 nov. 2024.

1. Existindo impugnação fundamentada e dúvida sobre a área, que depende da produção de provas, inviável a retificação do registro, previsto no Art. 213 da Lei 6.015/73, Agravo Regimental Desprovido.²²⁶

Ressalva-se que há divergência doutrinária da parte do registrador João Baptista de Mello e Souza Neto, no que pertine a não caber ao registrador entrar no mérito sobre os fundamentos da impugnação, seja ela impugnação sem fundamentação²²⁷, seja ela simples deficiente ou seja incorreta *prima facie*²²⁸. Esse registrador, com base na doutrina de Narciso Orlandi Neto, afirma que a “impugnação fundamentada é aquela que não permite decisão sem o exame do direito das partes”²²⁹. Nesse sentido

CGJSP - Recurso Administrativo: 1004606-86.2024.8.26.0269

Localidade: Itapetininga data de julgamento: 19/11/2024 DATA DJ: 22/11/2024

Relator: Francisco Loureiro

Jurisprudência: Indefinido

Lei: LRP - Lei de Registros Públicos - 6.015/1973 ART: 176 PAR: 3

Lei: LRP - Lei de Registros Públicos - 6.015/1973 ART: 213 INC: II

Lei: CC2002 - Código Civil de 2002 - 10.406/2002 ART: 1.238 ss.

Lei: LO - Novo CPC - 13.105/15 ART: 1.012

ESPECIALIDADES: Registro de Imóveis

²²⁶ DJ 07/01/2005 Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Inicio>. Acesso em: 1 nov. 2024.

²²⁷ SOUZA NETO, João Baptista de Mello. **Lei dos registros públicos comentada**. In: Lei de Registros Públicos comentada: Lei 6.015/1973 / coordenação José Manuel de Arruda Alvim Neto, Alexandre Laizo Clápis, Everaldo Augusto Cambler. - 2. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019 p. 1160. “STJ. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no AREsp 950.790/SP**, Rel. Ministro Lázaro Guimarães (desembargador convocado do TRF 5ª Região), Quarta Turma, julgado em 14/08/2018, DJe 21/08/2018. Agravo interno no agravo em recurso especial. Ação de retificação de registro. Jurisdição voluntária. Princípio da instrumentalidade das formas. Intimação dos herdeiros. Possibilidade de conversão em jurisdição contenciosa. Agravo provido. 1. A agravante ajuizou a presente ação de retificação de registro imobiliário, sustentando que adquiriu apenas parte do imóvel registrado integralmente em seu nome, de modo que o registro não reflete a real propriedade do bem. Não pretende a aquisição de propriedade, mas, ao contrário, que conste do respectivo registro apenas a parcela do imóvel efetivamente adquirida. 2. Diante do falecimento dos vendedores, não há óbice à intimação dos herdeiros para que se manifestem a respeito do pleito de retificação. Caso estes se oponham à retificação do registro, não há impedimento à conversão do procedimento de jurisdição voluntária em jurisdição contenciosa, em salvaguarda do princípio da instrumentalidade das formas. 3. Agravo interno provido para conhecer do agravo e dar provimento ao recurso especial.

²²⁸ No sentido contrário, a CGJ/MG, em sua consolidação normativa: Art. 816. Sendo a impugnação infundada, o oficial de registro deverá rejeitá-la, de plano, por meio de ato motivado, do qual constem expressamente as razões pelas quais assim a considerou, prosseguindo na retificação caso o impugnante não recorra no prazo de 10 (dez) dias; e, em caso de recurso, após o impugnante apresentar suas razões, o oficial de registro intimará o requerente para, querendo, apresentar contrarrazões no prazo de 10 (dez) dias, encaminhando os autos acompanhados de suas informações complementares ao juiz de direito competente.

²²⁹ SOUZA NETO, João Baptista de Mello. **Lei dos registros públicos comentada**. SOUZA NETO, João Baptista de Mello. **Lei dos registros públicos comentada**. In: Lei de Registros Públicos comentada: Lei 6.015/1973 / coordenação José Manuel de Arruda Alvim Neto, Alexandre Laizo Clápis, Everaldo Augusto Cambler. – 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 1177.

Direito registral. Recurso administrativo. Retificação de registro imobiliário. Impugnação infundada. Continuidade do procedimento.

I. Caso em exame

1. Trata-se de recurso interposto pelos coproprietários do imóvel contra sentença que rejeitou a impugnação à retificação extrajudicial da descrição tabular do imóvel rural visando adequação às coordenadas georreferenciadas.

II. Questão em discussão

2. A questão em discussão consiste em saber se questões relacionadas à posse do imóvel são válidas para obstar o pedido de retificação extrajudicial do registro.

III. Razões de decidir

3. Inobservância ao procedimento previsto nas NSCGJ. Ausência de decisão do Oficial acerca do mérito da impugnação. Possibilidade de revisão pela autoridade

administrativa e pela instância revisora até mesmo de ofício. Precedentes deste Conselho Superior da Magistratura.

4. Retificação administrativa que objetiva a correção de descrição tabular precária para adequação das confrontações e localização de acordo com os requisitos previstos no artigo 176, § 3º, da Lei de Registros Públicos, sem reconhecimento de domínio diverso daquele já indicado na matrícula.

5. Impugnação que não aponta irregularidades na descrição sugerida pelos trabalhos técnicos, limitando-se à arguição de posse exclusiva dos impugnantes sobre o imóvel retificando.

6. Retificação de dados tabulares que não interfere na posse, não havendo impedimento ao prosseguimento do procedimento.

IV. Dispositivo e tese

7. Parecer pelo recebimento da apelação como recurso administrativo e por seu desprovimento, com observação pela correção do rito futuramente.

8. Tese de julgamento: “O debate acerca da posse do imóvel é matéria estranha à retificação administrativa da descrição tabular do registro, devendo ser considerada infundada a impugnação baseada no exercício da posse pelos impugnantes sem apontamento de erro nos trabalhos técnicos apresentados pelos coproprietários interessados na retificação”.

Legislação e Jurisprudência Relevantes Citadas:

- Lei n.º 6.015/1973, artigos 213, inciso II, e 176, § 3º; Subitens 136.6 e 136.19, Capítulo XX, das NSCGJ.

- CGJSP: Recurso Administrativo: 0005464-75.2015.8.26.0132; CGJSP; Recurso Administrativo: 1012205-87.2023.8.26.0309

No que diz respeito à retificação judicial pura, que tramita diretamente em juízo no procedimento comum, ressalta-se que é admissível uma cognição sumária quando: 1) não houver indagação de matéria de fato; 2) o imóvel estiver devidamente georreferenciado, e o juiz dispensar a realização de prova pericial (salvo quando houver a impugnação instruída planta e memorial descritivo, acompanhado de ART, RRT ou TRT por parte do confrontante citado); 3)

nas hipóteses do art. 355 do CPC. Não é possível a averbação da parte incontroversa da retificação, em razão dos princípios da especialidade objetiva, continuidade e da instância²³⁰.

Uma dúvida que persiste: é possível a conversão da retificação judicial em ação de demarcação ou divisão? Partindo da premissa de que há compatibilidade de procedimento após o prazo de resposta do réu – nos termos do art. 578 do CPC, bem como mantida a competência do juízo (caso não o seja, esse declinará de sua competência) –, é sim possível, podendo até o juiz determinar a emenda da inicial para adequar-se ao procedimento.

Nesse sentido, valiosa é a lição de Afrânio de Carvalho, a qual, mesmo fazendo remissão ao Código de Processo Civil de 1939, ainda possui validade atualmente. *In verbis*:

Esse rol foi acrescido pelo processo administrativo de retificação de divisas e de área do imóvel, valioso sucedâneo da demarcação surgido com a atual lei do registro (Lei n.º 6.015, de 1973, art. 213, § 2º). Embora o seu natural coroamento seja a planta do imóvel, esta não é aproveitada como tal no registro, sendo usada apenas para acertar a descrição de seu perímetro. Por enquanto, as plantas, em geral, instrutivas de escritura ou de processos, não se espelham no registro, sendo sua existência apenas ocasionalmente referida nos assentes, depois do que são encaminhadas ao arquivo, onde ficam sepultadas para todo o sempre. Dentre os atuais casos de feitura obrigatória da planta, merece destaque precisamente o de retificação de divisas em processo administrativo, que se distingue da correlata demarcação em processo contencioso. À semelhança do que acontece na demarcação (Cód. de Proc. Civ., art. 959), a planta constitui produto final do processo de retificação do erro do registro, quando, versando sobre as divisas ou sobre a área do imóvel, for necessária a vistoria para determinar-lhe a metragem da linha separativa ou a superfície total (Lei n.º 6.015, de 1973, art. 213, § 2º). No entanto, a retificação é processo de jurisdição voluntária, que, exercitando-se *inter volentes*, apresenta-se como simplesmente declarativa, não-atributiva da propriedade, ao passo que a demarcação é processo de jurisdição contenciosa, em que se admite acidentalmente a queixa de esbulho ou turbação (Cód. de Proc. Civ., art. 951), envolvendo assim os rumos e não apenas a extensão ou distância das linhas de limites. Aí está a diferença principal entre uma e outra, a que faz a demarcação assumir a feição contenciosa. A despeito de não admitir queixa de turbação ou esbulho, a retificação administrativa do erro do registro frequentemente versa sobre a área do imóvel, que, no terreno, ora se apresenta maior, ora menor do que no registro. A retificação visa precisamente a restabelecer a correspondência entre a realidade extrarregistral e o registro, independente da consideração de haver, ou não, invasão periférica, tanto mais quanto esta geralmente não ocorre, resultando a diferença numérica de simples erro, quer na menção escritural das medidas, quer na sua tomada na medição original do imóvel.²³¹

Em que pese não tramitar sob o rito possessório do Capítulo III do Título III, do Livro I da Parte Especial, não se pode negar o caráter dúplice da demarcação e da divisão, mormente do parágrafo único do art. 581 do CPC, ao determinar que “a sentença proferida na ação

²³⁰ *Apud* SOUZA NETO, *Op. cit.*, p. 1177.

²³¹ CARVALHO, Afrânio de. CARVALHO, Afrânio de. **Registro de imóveis**: comentários ao sistema de registro em face da Lei n.º 6.015, de 1973, com as alterações da Lei n.º 6.216, de 1975, Lei n.º 8.009, de 1990, e Lei n.º 8.935, de 18.11.1994. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 1-6.

demarcatória determinará a restituição da área invadida, se houver, declarando o domínio ou a posse do prejudicado, ou ambos”.

3.3.4 Usucapião extrajudicial ²³²

Conceitua-se a usucapião, segundo Caio Mário da Silva Pereira, como uma “forma de aquisição da propriedade ou outro direito real pelo decurso do tempo estabelecido e com a observância dos requisitos instituídos em lei”²³³.

Etimologicamente, apenas para ilustrar, em que pese o termo vir do latim, *usus capere*, “pegar pelo uso” – que demanda um artigo masculino a precedê-lo, desde a Lei nº 6.969/81, em seu art. 2º, no Direito brasileiro –, emprega-se o artigo feminino, a usucapião. Subverteu-se a tradição jurídica consolidada na Lei n.º 3.071/1916, que empregava o artigo masculino, em seu artigo 530.

Do bojo daquele conceito, emerge uma celeuma doutrinária: a usucapião é forma de aquisição originária ou derivada? A doutrina, em sua maioria forte, considera a usucapião uma forma originária. Para Caio Mário da Silva Pereira, citado por José Carlos de Moraes Salles²³⁴, é uma forma de aquisição derivada. Já na leitura mais atenta daquele “jurista das Alterosas”, ele distingue:

considera-se originária a aquisição, quando o indivíduo, num dado momento, torna-se dono de uma coisa que jamais esteve sob o senhorio de outrem. Assim entendendo, não se pode atribuir a usucapião essa qualificação, porque esta qualificação, porque é modalidade aquisitiva que pressupõe a perda do domínio por outrem, em benefício do usucapiente. Levando, pois, em conta a circunstância de ser a aquisição por usucapião relacionada com outra pessoa que já era proprietária da mesma coisa, e que perde a titularidade da relação jurídica dominial em proveito do adquirente, conclui-se ser ela uma forma de aquisição derivada. Mas não se pode deixar de salientar que lhe falta, sem a menor dúvida, a circunstância da transmissão voluntária, ordinariamente presente na aquisição derivada.²³⁵

²³² Caso o leitor se interesse mais sobre o tema, e com o intuito de não dar caráter manualesco à presente tese, recomenda a leitura do livro Teoria Geral do Requerimento Inicial de Usucapião Extrajudicial - Gustavo Faria Pereira e Adriana Mattos Leão, pela Editora BH, cujo lançamento foi em 2020, em vias de lançar a 2ª edição.

²³³ PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 120, v. IV.

²³⁴ SALLES, José Carlos de Moraes. **Usucapião de bens móveis e imóveis**. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p. 33.

²³⁵ PEREIRA, apud SALLES, José Carlos de Moraes. **Usucapião de bens móveis e imóveis**. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p. 120.

Marcelo Rezende Campos Marinho Couto diferencia, de forma bastante minudente, o manejo da usucapião como aquisição derivada²³⁶ e quando utilizada como aquisição originária.

Embora a doutrina majoritária utilize a tese de ser a usucapião aquisição originária, é relevante também a tese sobre a natureza derivada da aquisição decorrente de usucapião. Nessa perspectiva, o Provimento n° 149/23, do CNJ, no que pertine ao procedimento de usucapião²³⁷.

No entanto, ressalta-se que por mais que a aquisição seja derivada, os efeitos se assemelham aos da aquisição originária. O próprio CNJ considerou a possibilidade, *in casu*, da natureza derivada da aquisição, ao definir, no artigo 410, § 2º, do Provimento n.º 149/23, a possibilidade de transmissão da usucapião pelas vias ordinárias. Determinou que fosse

justificado o óbice à correta escrituração das transações para evitar o uso da usucapião como meio de burla dos requisitos legais do sistema notarial e registral e da tributação dos impostos de transmissão incidentes sobre os negócios imobiliários, devendo registrador alertar o requerente e as testemunhas de que a prestação de declaração falsa na referida justificação configurará crime de falsidade, sujeito às penas da lei.

Observa-se que a jurisprudência do STJ reconhece a usucapião como aquisição originária, conforme se depreende da leitura da ementa abaixo:

Ementa: REsp 1542820/RS. Rel. Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 20/02/2018. Recurso especial. Ação de usucapião. Aquisição da propriedade. Modo originário. Registro torrens. Requisitos. Posse. Ânimo de dono. Reexame de cláusulas contratuais e de provas. Inviabilidade. Súmulas N.º 5 E N.º 7/STJ. 1. A usucapião é modo originário de aquisição da propriedade que independe de verificação acerca da idoneidade do título registrado e não envolve transferência de domínio. 2. A matrícula do imóvel rural no Registro Torrens, por si só, não inviabiliza a ação de usucapião, motivo pelo qual não prospera a alegação de impossibilidade jurídica do pedido. 3. A reforma do julgado - para afastar a posse com ânimo de dono - demandaria interpretação de cláusulas contratuais e reexame do contexto fático-probatório, procedimentos vedados na estreita via do recurso especial, a teor das Súmulas n.º 5 e n.º 7/STJ. 4. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido.²³⁸ (DJe 01/03/2018)

²³⁶ COUTO, Marcelo de Rezende Campos Marinho. **Usucapião como forma derivada de aquisição da propriedade imobiliária**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016, Capítulo 3.1.

²³⁷ CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento n° 149/23** - Art. 21418. O reconhecimento extrajudicial da usucapião de imóvel matriculado não extinguirá eventuais restrições administrativas nem gravames judiciais regularmente inscritos. § 1º A parte requerente deverá formular pedido de cancelamento dos gravames e restrições diretamente à autoridade que emitiu a ordem. § 2º Os entes públicos ou credores podem anuir expressamente à extinção dos gravames no procedimento da usucapião. (...) Art. 421. O oficial do registro de imóveis não exigirá, para o ato de registro da usucapião, o pagamento do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis – ITBI, pois trata-se de aquisição originária de domínio. Art. 25. Em virtude da consolidação temporal da posse e do caráter originário da aquisição da propriedade, o registro declaratório da usucapião não se confunde com as condutas previstas no Capítulo IX da Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979, nem delas deriva.

²³⁸ Informativo n.º 0476 incompleto. Período: 6 a 10 de junho de 2011. Terceira turma usucapião. Imóvel urbano. *In casu*, a recorrente e seu cônjuge ajuizaram ação de usucapião em desfavor da recorrida, visando ao imóvel urbano com área de 441,54 m². O pedido foi julgado procedente em primeira instância, sendo, contudo, em grau de apelação, anulado de ofício o processo desde a citação ao fundamento de que não havia prova da propriedade dos imóveis confrontantes, ou seja, a juntada de certidão do registro imobiliário em nome deles. Nesta instância

O procedimento edital é processo (como o do Registro Torrens e o da Ação Discriminatória, do alemão *AufgebotsVehrfahren*) no qual a não contestação, que equivale à ausência de uma oposição de terceiro (no sentido de exceção, não de intervenção de terceiro), implica, desde logo, deferimento do pedido de matrícula²³⁹ e preclusão do direito do opositor, mesmo fundado. Inclusive, na exposição de motivos do CPC no Senado, está registrado que “A extinção do procedimento especial ‘ação de usucapião’ levou à criação do procedimento edital, como forma de comunicação dos atos processuais, por meio do qual, em ações desse tipo, devem-se provocar todos os interessados a intervir, se houver interesse”²⁴⁰.

Impugnado o pedido, esse tramita no procedimento ordinário. Ou seja: o art. 216-A, inserido na Lei de Registros Públicos por meio do art. 1.071 da Lei n.º 6.015/73, “ressuscitou” o art. 456 do Código Civil de 1939, o qual autorizava o juiz a julgar procedente o pedido.

Por sua vez, os artigos 412 e 413 do citado Provimento n.º 149/2023²⁴¹ muito se assemelham ao art. 455 do CPC de 1939 – que, de sua parte assemelha-se ao § 927 do ZPO, ou

especial, assentou-se que a juntada das certidões relativas aos imóveis confinantes é salutar, porém não pode ser exigida como requisito para o processamento da causa. Note-se que a ausência de transcrição do próprio imóvel não pode ser empecilho à declaração de usucapião, uma vez que tal instituto visa exatamente ao reconhecimento do domínio em prol de quem possui o imóvel, prevalecendo a posse *ad usucapionem* sobre o próprio domínio de quem não o exerça. Dessa forma, a usucapião, forma de aquisição originária da propriedade, caracteriza-se pelo exercício incontestado e ininterrupto da posse e prevalece sobre o registro da propriedade, não obstante os atributos de obrigatoriedade e perpetuidade do registro dominial. Assim, não se ampara a anulação do processo de usucapião por conta da ausência de certidão de propriedade dos imóveis confrontantes, até porque, quando a lei não impõe determinada exigência, não pode o intérprete determinar tal imposição. Ademais, consoante os autos, todos os confinantes foram citados pessoalmente, sendo certo que nenhum deles apresentou contestação ou oposição ao pedido dos recorrentes, não havendo qualquer suspeita de que a convocação dos confrontantes não tenha ocorrido corretamente, além de ficar demonstrado que os recorrentes mantêm a posse ininterrupta e pacífica há mais de 30 anos, tendo, inclusive, realizado benfeitorias expressivas no terreno em questão. Com essas considerações, entre outras, a Turma deu provimento ao recurso para anular o acórdão recorrido e determinar novo julgamento. REsp 952.125-MG, Rel. Min. Sidnei Beneti, julgado em 7/6/2011.

²³⁹ STJ. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 74.212/GO**, Rel. Ministro Eduardo Ribeiro, Terceira Turma, julgado em 09/10/1995, DJ 20/11/1995, p. 39590. Em sentido contrário registro *torrens* a falta de contestação ou impugnação não leva necessariamente ao acolhimento do pedido, pois existem matérias que podem ser conhecidas de ofício. A circunstância de não haver oferecido contestação, o que se apresenta como interessado, não o impede de recorrer. Outra questão está em saber quais as matérias que podem ser utilmente deduzidas na apelação, tema de que, no momento, não se há de cuidar.

²⁴⁰ PEREIRA, Gustavo Faria. **Teoria Geral do Requerimento Inicial de Usucapião Extrajudicial**. Leme: Editora BH, p. 16.

²⁴¹ Art. 15. Estando o requerimento regularmente instruído com todos os documentos exigidos, o oficial de registro de imóveis dará ciência à União, ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município pessoalmente, por intermédio do oficial de registro de títulos e documentos ou pelo correio com aviso de recebimento, para manifestação sobre o pedido no prazo de quinze dias. § 1º A inércia dos órgãos públicos diante da notificação de que trata este artigo não impedirá o regular andamento do procedimento nem o eventual reconhecimento extrajudicial da usucapião. § 2º Será admitida a manifestação do Poder Público em qualquer fase do procedimento. § 3º Apresentada qualquer ressalva, óbice ou oposição dos entes públicos mencionados, o procedimento extrajudicial deverá ser encerrado e enviado ao juízo competente para o rito judicial da usucapião. Art. 16. Após a notificação prevista no *caput* do art. 15 deste provimento, o oficial de registro de imóveis expedirá edital, que será publicado pelo requerente e às expensas dele, na forma do art. 257, III, do CPC, para ciência de terceiros eventualmente interessados, que poderão manifestar-se nos quinze dias subsequentes ao da publicação. § 1º O edital de que trata o *caput* conterá: I – o nome e a qualificação completa do requerente; II – a identificação do imóvel usucapiendo com o número da matrícula,

Código de Processo Civil alemão atual –, no qual eram “citados” (a boa técnica não recomenda tal terminologia, já que ainda não existem partes nesse procedimento) os interessados certos e incertos, bem como as fazendas públicas. A impugnação, após a notificação por edital, triangulava a pretensão decorrente da resistência, o que atualmente enseja a formação do litígio e o conseqüente encaminhamento à via jurisdicional.

Conforme Jacy de Assis, o procedimento edital é

apenas um convite, uma convocação, aos terceiros interessados para que se oponham à pretensão do requerente deduzida em juízo e expressa no edital de convocação, onde há de estar expressa a cominação, a que ficam eles submetidos, se no prazo não deduzirem o seu direito, sob a forma de contestação; nele não há citação edital das pessoas desconhecidas e indeterminadas, embora o edital contenha uma intimação presumida de ciência, ou suponha a citação dos interessados.²⁴²

Em outras palavras, o legislador banuiu o procedimento de usucapião dos procedimentos especiais de jurisdição litigiosa. A legislação notarial e/ou registral passou a regulamentá-la, quando não houver trâmite na via judicial, nos casos de pretensão resistida. Caso a mediação ou conciliação sejam infrutíferas no âmbito extrajudicial, o procedimento da usucapião será objeto de ajuizamento de uma ação no sentido estrito, que tramitará no rito ordinário (art. 318 do CPC). Ressalva-se que o art. 216-A da Lei de Registros Públicos, mesmo com a alteração da Lei n.º 13.465/17, não exauriu a matéria, e muitas Corregedorias-Gerais de Justiça estaduais arrogaram-se do poder-dever de regulamentar, enquanto outras vedaram a tramitação do procedimento, como foi o caso de Goiás. Enfim, o CNJ fez o que deveria ter sido feito e editou a normativa nacional sobre a usucapião extrajudicial, com o Provimento n.º 65/17, o qual foi objeto de consolidação por meio do Provimento n.º 149/23 deste órgão.

Como se pode observar, dois elementos são básicos para a aquisição *per usucapionem*: a posse e o tempo. Evidentemente, outros fatores e requisitos tornam-se necessários, conforme se pode verificar na literatura que verse minimamente sobre o assunto. Da mesma forma quanto

quando houver, sua área superficial e eventuais acessões ou benfeitorias nele existentes; III – os nomes dos titulares de direitos reais e de outros direitos registrados e averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes ou confrontantes de fato com expectativa de domínio; IV – a modalidade de usucapião e o tempo de posse alegado pelo requerente; V – a advertência de que a não apresentação de impugnação no prazo previsto neste artigo implicará anuência ao pedido de reconhecimento extrajudicial da usucapião. § 2º Os terceiros eventualmente interessados poderão manifestar-se no prazo de quinze dias após o decurso do prazo do edital publicado. § 3º Estando o imóvel usucapiendo localizado em duas ou mais circunscrições ou em circunscrição que abranja mais de um município, o edital de que trata o *caput* deste artigo deverá ser publicado em jornal de todas as localidades. § 4º O edital poderá ser publicado em meio eletrônico, desde que o procedimento esteja regulamentado pelo órgão jurisdicional local, dispensada a publicação em jornais de grande circulação.

²⁴² ASSIS, Jacy de. **Processos de procedimento edital**. Uberlândia: Faculdade de Direito da Universidade de Uberlândia, 1974, p. 10.

aos tipos, sobressaem-se, em suma, três espécies de usucapião: extraordinária, ordinária e especial.

Segundo Wagner Marquesi²⁴³, à luz da revogada codificação processual civil, a aquisição da propriedade ou de um outro direito real pela usucapião exigia, necessariamente, o processo judicial. Mas essa exigência foi superada por meio da Medida Provisória (MP) 2.20/2001 e da Lei n.º 11.977/09. Essa regulamentou a regularização fundiária urbana até o advento da Lei n.º 13.465/17. Marquesi assevera ainda que, segundo as legislações portuguesas (DL. N.º 224/1984 - Código de Registo Predial - Justificação relativa ao trato sucessivo dos artigos 116 e 117) e o Código Civil peruano²⁴⁴: “(...) O adquirente que não disponha de documento para a prova do seu direito pode obter a primeira inscrição por meio de acção de justificação judicial, de escritura de justificação notarial ou, tratando-se de domínio a favor do Estado, de justificação administrativa regulada em lei especial”.

Como explica João Pedro Lamana Paiva,

O novo instrumento tem a característica diferencial da celeridade, pois se estima uma duração aproximada de 90 a 120 dias, desde que preenchidos os requisitos do artigo 216-A, uma vez que se assemelha à retificação consensual prevista nos artigos 212 e 213 da Lei de Registros Públicos (Lei n.º 6.015/1973). (...)A simplicidade do procedimento facilitará ao possuidor a aquisição da propriedade imobiliária fundada na posse prolongada porque, representado por advogado e mediante requerimento instruído com uma ata notarial, planta e memorial descritivo do imóvel, certidões negativas e outros documentos, o usucapiante poderá apresentar o pedido ao Registro de Imóveis em cuja circunscrição esteja localizado o imóvel usucapiendo, onde será protocolado, autuado e tomadas todas as providências necessárias ao reconhecimento da posse aquisitiva da propriedade imobiliária e seu registro em nome do possuidor. É um trabalho desenvolvido em conjunto entre o Tabelião e o Registrador Imobiliário. O procedimento foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro por força do art. 1.071 do novo Código de Processo Civil (Lei n.º 13.105/2015), que acrescentou o art. 216-A ao texto da Lei n.º 6.015/1973.²⁴⁵

O professor Fernando Natal Batista arremata, de forma contundente, com a necessidade de se superar o paradigma de que toda solução jurídica deve terminar no juízo. Segundo assevera:

O Brasil é um bom exemplo dessa afirmação e demonstra sinais claros e notórios desse processo de desgaste popular com o atual sistema de justiça. Nota-se que a expressão procurar a justiça ou procurar os meus/seus direitos torna-se cada vez mais um sinônimo de propor uma ação judicial e de estender *sine die* o problema. Não

²⁴³ MARQUESI, Wagner. Usucapião extrajudicial. Curitiba: Juruá, 2018, p. 49.

²⁴⁴ La gran pregunta es si el ordenamiento jurídico peruano admite o debe admitir esta situación de inseguridad jurídica; y es que a todas luces, un Estado de Derecho en el que las funciones de sus diversos estamentos involucrados en el manejo de la consolidación de los derechos de sus ciudadanos, no establece límites propios y diferenciados para cada uno de ellos, puede crear el desconcierto nefasto que implica por ejemplo, que un propietario invierta tiempo, expectativa y peculio para ser declarado como tal vía la usucapión tramitada en sede notarial y luego el Registro tache de ininscribible el acto porque a su juicio el proceso notarial fue mal llevado, o se habría omitido una notificación; es decir, porque ingresa al fondo de la decisión del notario, ¿es correcto ello? ¿es seguro desde el punto de vista jurídico? ¿es una muestra de predictibilidad jurídica?

²⁴⁵ LAMANA PAIVA, João Pedro. **O procedimento da usucapião extrajudicial**. Disponível em: <http://regis.trodeimoveis1zona.com.br/wp-content/uploads/2016/07/> Acesso em: 11 nov. 2024.

porque a prestação jurisdicional reflita de modo inequívoco o conceito de justiça, mas porque a essência desta está cada vez mais distante da realidade vivida nas grandes cidades brasileiras. É quase uma forma de promover um sofrimento vingativo ao outro. Nossa realidade judiciária atual não é diferente do cenário enfrentado na década de 70 do século passado pela justiça norte-americana. Logo, não há nada que nos impeça de adquirir os mesmos resultados positivos, desde que, é claro, os operadores de direito conjuntamente (advogados, juízes, promotores, doutrinadores e professores) abracem vividamente essa oportunidade. É preciso deixar de lado a soberba, despidendo-se da vaidade, que a justiça somente pode ser exercida e proferida por alguns. É preciso convidar e fomentar a participação da comunidade a se resolver, de forma que o cidadão brasileiro compreenda como sua ação, embora dotada de relativa razão, também afeta a vida do outro, de modo que amigavelmente procurem a solução sociológica do litígio. Com efeito, não é possível negar que há uma profunda insatisfação do cidadão brasileiro com o nosso sistema judiciário. Aliada a insatisfação popular, a justiça brasileira vivencia, hoje, um momento de crise, consubstanciada no assombroso número de processos em tramitação perante os tribunais da federação, resultado da cultura nacional de judicialização de direitos e políticas públicas.²⁴⁶

3.3.5 Procedimento extrajudicial da alienação fiduciária em garantia

Desde 1997, o procedimento de cobrança de imóveis, sobre os quais recaem operações financeiras por alienação fiduciária em garantia, tramita extrajudicialmente, seja pela via do registro de imóveis, seja por meio das serventias de registro de títulos e documentos. Esse procedimento tem como objetivo constituir em mora o devedor, impelindo-o a satisfazer a obrigação avençada. Caso se mantenha a contumácia, haverá a consolidação da propriedade fiduciária e serão realizados, a partir daí, os atos necessários para a alienação.

Os parágrafos do art. 26, da Lei n.º 9.514/97, determinam que²⁴⁷,

vencida e não paga a dívida, no todo ou em parte, e constituído em mora o devedor e, se for o caso, o terceiro fiduciante, será consolidada, nos termos desse artigo, a propriedade do imóvel em nome do fiduciário. [...] O devedor e, se for o caso, o terceiro fiduciante serão intimados, a requerimento do fiduciário, pelo oficial do registro de imóveis competente, a satisfazer, no prazo de 15 (quinze) dias (lembrando que contrato poderá estabelecer o prazo de carência, após o qual será expedida a intimação), a prestação vencida e aquelas que vencerem até a data do pagamento, os juros convencionais, as penalidades e os demais encargos contratuais, os encargos legais, inclusive os tributos, as contribuições condominiais imputáveis ao imóvel e as despesas de cobrança e de intimação.[...] a intimação será feita pessoalmente ao devedor e, se for o caso, ao terceiro fiduciante, que por esse ato serão cientificados de

²⁴⁶ BATISTA, Fernando Natal. O repensar do acesso à justiça e a opção pelo legislador quanto ao resgate dos meios consensuais de resolução de conflitos como equivalentes jurisdicionais. In: GOMES, Adalmir de Oliveira; FARRANHA, Ana Claudia; ROESLER, Claudi; GUARIDO FILHO, Edson Ronaldo; CORREIA, Pedro Miguel Alves; GUIMARÃES, Tomas de Aquino (Org.). **Anais Enajus** - Encontro da Administração da Justiça [recurso eletrônico] Brasília: IBEPES, 2019.

²⁴⁷Disponível

em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19514.htm#:~:text=A%20aliena%C3%A7%C3%A3o%20fiduci%C3%A1ria%20regulada%20por,propriedade%20resol%C3%BAvel%20de%20coisa%20im%C3%B3vel.&text=Par%C3%A1grafo%20%C3%BAnico,-A%20aliena%C3%A7%C3%A3o%20fiduci%C3%A1ria - Acesso em: 11 nov. 2024.

que, se a mora não for purgada no prazo legal, a propriedade será consolidada no patrimônio do credor e o imóvel será levado a leilão nos termos dos arts. 26-A, 27 e 27-A desta Lei, conforme o caso, hipótese em que a intimação poderá ser promovida por solicitação do oficial do registro de imóveis, por oficial de registro de títulos e documentos da comarca da situação do imóvel ou do domicílio de quem deva recebê-la, ou pelo correio, com aviso de recebimento, situação em que se aplica, no que couber, o disposto no art. 160 da Lei n.º 6.015/73, com a modificação legislativa trazida pela Lei n.º 14.711/23.

Ainda: quando, por duas vezes, o oficial de registro de imóveis ou de registro de títulos e documentos ou o serventuário, por eles credenciado, houver procurado o devedor (ou terceiro fiduciante, se for o caso) para intimá-lo e não o encontrar em seu domicílio ou residência – havendo suspeita motivada de ocultação –, deverá comunicar a qualquer pessoa da família ou, em sua falta, a qualquer vizinho, sobre seu retorno ao imóvel no dia útil imediato, a fim de efetuar a intimação na hora designada. Aplica-se, subsidiariamente, o disposto nos arts. 252, 253 e 254 da Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), ou seja, a intimação por hora certa.

A consolidação da propriedade em nome do credor fiduciário será averbada no registro de imóveis trinta dias após a expiração do prazo para purgação da mora acima referida. Até a data da averbação da consolidação da propriedade fiduciária, é assegurado ao devedor e, se for o caso, ao terceiro fiduciante, pagar as parcelas da dívida vencidas e as despesas, quais sejam: a soma das importâncias correspondentes aos encargos e às custas de intimação, e àquelas necessárias à realização do leilão público, compreendidas as relativas aos anúncios e à comissão do leiloeiro. Nessa hipótese convalidar-se-á o contrato de alienação fiduciária.

Consolidada a propriedade em seu nome, o fiduciário promoverá leilão público para a alienação do imóvel no prazo de 60 (sessenta) dias, contado da data do registro de que trata o § 7º do art. 26 da Lei n.º 9.514/97. Decorrida a quinzena legal sem a purgação da mora, o oficial do competente Registro de Imóveis, certificando esse fato, promoverá a averbação, na matrícula do imóvel, da consolidação da propriedade em nome do fiduciário, à vista da prova do pagamento por este, do imposto de transmissão *intervivos* e, se for o caso, do laudêmio. Se no primeiro leilão público o maior lance oferecido for inferior ao valor do imóvel, será realizado o segundo leilão nos quinze dias seguintes. No segundo leilão, será aceito o maior lance oferecido, desde que seja igual ou superior ao valor integral da dívida garantida pela alienação fiduciária, das despesas, inclusive emolumentos cartorários, dos prêmios de seguro, dos encargos legais, inclusive tributos, e das contribuições condominiais. Pode, caso não haja lance que alcance referido valor, ser aceito pelo credor fiduciário, a seu exclusivo critério, lance que corresponda a, ao menos, metade do valor de avaliação do bem. Após a averbação da

consolidação da propriedade fiduciária no patrimônio do credor fiduciário e até a data da realização do segundo leilão, é assegurado, ao fiduciante, o direito de preferência para adquirir o imóvel por preço correspondente ao valor da dívida. A esse valor, somam-se valores relativos às despesas, aos prêmios de seguro, aos encargos legais, às contribuições condominiais, aos tributos, inclusive os valores correspondentes ao imposto sobre transmissão intervivos e ao laudêmio (se for o caso) – pagos para efeito de consolidação da propriedade fiduciária no patrimônio do credor fiduciário – e às despesas inerentes aos procedimentos de cobrança e leilão. Essa hipótese incumbirá, também ao fiduciante, o pagamento dos encargos tributários e das despesas exigíveis para a nova aquisição do imóvel, inclusive das custas e dos emolumentos.

A crítica que ocorre nesse procedimento é ainda a ausência de contraditório em relação ao devedor, pois que a prestação pode ter sido adimplida ou ter havido alguma causa que suspenda/extinga a exigibilidade da dívida. Isso acaba obrigando o devedor a utilizar a via judicial, por meio de ações revisionais/anulatórias, que poderiam ser evitadas com o uso de impugnações fundamentadas, franqueando ao extrajudicial um contraditório “fraco”. Nesse, o registrador poderia analisar a procedência e a veracidade das alegações formuladas pelo devedor, o que evitaria até mesmo as intimações utilizadas para a consolidação de propriedade fiduciária mediante abuso de direito.

3.3.6 Qualificação de títulos judiciais

Segundo Lamana Paiva, mesmo havendo as características de inevitabilidade da jurisdição e da definitividade dos atos jurisdicionais por meio do manto da coisa julgada, nada impede que o registrador faça a análise do título judicial, admitindo-o somente quando ele atender aos princípios caros ao sistema registral imobiliário, tais como:

continuidade, visando a impedir o lançamento de qualquer ato registral sem o registro anterior e a obrigar as referências originárias, derivadas e sucessivas (arts. 195, 222 e 237 da LRP); especialidade, que exige a plena e perfeita identificação do imóvel nos documentos (arts. 176, § 1º, II, item 3, e 225 da LRP); disponibilidade, com base no qual ninguém pode transferir mais direitos do que os constituídos pelo Registro Imobiliário, a compreender a disponibilidade física (área disponível do imóvel) e a jurídica (a vincular o ato de disposição à situação jurídica do imóvel e da pessoa), conforme previsão legal do artigo 176, § 1º, III da LRP; legalidade, que impõe o exame prévio da legalidade, validade e eficácia dos títulos, a fim de obstar o registro de títulos inválidos, ineficazes ou imperfeitos, contribuindo para a concordância do mundo real com o mundo registral, de modo que o público possa confiar no registro

(arts. 167, I e II, 169 e 198 da LRP) (Consolidação Normativa Notarial e Registral - CNNR, Provimento n.º 1/98-CGJ/RS, art. 285, VI, X, XI, XII).²⁴⁸

A qualificação negativa de um título não implica crime de desobediência (independente de as teses do crime de desobediência serem direcionadas somente a particular ou a funcionário público para fins penais, como é o caso dos oficiais registradores), uma vez que falta antinormatividade para o cometimento do tipo penal do art. 330 do Código Penal (CP). É que a recusa do título judicial pelo registrador está no rol de suas atribuições, desde que seja devidamente fundamentado²⁴⁹. Caberá ao interessado apenas o manejo de dúvida registral.

²⁴⁸ LAMANA PAIVA, João Pedro. **Títulos judiciais e a sua repercussão registral no RI**. In: <https://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/artigopaiva.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2024.

²⁴⁹ Nesse sentido:

Inventário cumulativo. Partilha per saltum. Continuidade. Partilha - aditamento.

CSMSP - apelação cível: 1110734-55.2024.8.26.0100

Localidade: São Paulo data de julgamento: 05/12/2024 Data DJ: 12/12/2024

Unidade: 6

Relator: Francisco Loureiro

Jurisprudência: Indefinido

Lei: LRP - Lei de Registros Públicos - 6.015/1973 ART: 195

Lei: LRP - Lei de Registros Públicos - 6.015/1973 ART: 237

Lei: LRP - Lei de Registros Públicos - 6.015/1973 ART: 289

Lei: CC2002 - Código Civil de 2002 - 10.406/2002 ART: 1.784

Lei: CC2002 - Código Civil de 2002 - 10.406/2002 ART: 1.791

Lei: CC2002 - Código Civil de 2002 - 10.406/2002 ART: 1.829 INC: I

Lei: CC2002 - Código Civil de 2002 - 10.406/2002 ART: 1.832

Lei: CC2002 - Código Civil de 2002 - 10.406/2002 ART: 1.852

Lei: CC2002 - Código Civil de 2002 - 10.406/2002 ART: 1.853

Especialidades: Registro de Imóveis

Direito sucessório - inventário conjunto - partilha *per saltum* - juízo de desqualificação registral - dúvida procedente - apelação desprovida.

I. Caso em exame.

1. Inventariante/interessada, ora recorrente, sustenta a registrabilidade do formal de partilha, fundada na prevalência da sentença judicial transitada em julgado, na economia processual e na sucessão/substituição processuais.

2. Suscitada a dúvida, irresignada com o julgamento procedente, que reconheceu a inadmissibilidade da inscrição da sucessão direta mortis causa da avó para os netos, apelou.

II. Questão em discussão.

3. Qualificação registral do título judicial.

4. Amplitude do controle confiado ao Oficial de Registro.

5. Direito de representação.

6. Sucessão por transmissão.

7. Observância das normas que regem e orientam a sucessão legítima e os serviços registrares.

III. Razões de decidir.

8. A origem judicial do título não o torna imune ao juízo de qualificação registral. O dissenso não tem por objeto uma ordem judicial.

9. A admissibilidade de inventários conjuntos não altera nem abrevia as cadeias sucessórias. 10. O direito de representação pressupõe o passamento de herdeiro antes do autor da herança, distinguindo-se da sucessão por transmissão, que se dá quando o herdeiro falece após o *de cujus*, sem ter aceito ou repudiado a herança.

11. A sucessão representativa não opera *per saltum, et omissio medio*.

12. As sucessões devem ser feitas de modo individualizado, com as declarações e partilhas em separado e o pagamento dos tributos devidos para cada um dos fatos geradores, respeitando a ordem de falecimentos, a disponibilidade e o quinhão então atribuído a cada sucessor. Diretrizes não seguidas.

Alguns códigos de normas estaduais²⁵⁰ admitem o uso do pedido de explicações/diligências perante o juízo prolator da decisão, no intuito de evitar transtornos aos interessados.

Nesse sentido, Marcelo Krug Fachin Torres esclarece o seguinte sobre a aptidão do oficial:

Verificando o Oficial que o título não está apto para ingresso no fólio real, é seu dever negá-lo, fundamentando sua decisão. Tal atitude às vezes é mal compreendida pelos magistrados, ensejando uma draconiana ordem de prisão por desobediência. Em decisão no Recurso em Mandado de Segurança. 9372-SP. O Superior Tribunal de Justiça afirmou que a recusa do registrador não configura ofensa à coisa julgada, estando os títulos judiciais também suscetíveis de apreciação dos requisitos exigidos. De outra banda, já decidiu o Supremo Tribunal Federal que não há, de maneira alguma, crime de desobediência nestas hipóteses: registro público – atuação do titular – carta de adjudicação – dúvida levantada – crime de desobediência – impropriedade manifesta. O cumprimento do dever imposto pela Lei de Registros Públicos, cogitando-se de deficiência de carta de adjudicação e levantando-se dúvida perante o juízo de direito da vara competente, longe fica de configurar ato passível de enquadramento no artigo 330 do Código Penal – crime de desobediência –, pouco importando o acolhimento, sob o ângulo judicial, do que suscitado. Admitindo títulos que não deveriam ser inscritos em razão de receio em sofrer uma ordem de prisão por desobediência, o Registrador não estará exercendo, portanto, a sua principal e mais importante função, qual seja a qualificação, bem como estará ferindo gravemente a independência jurídica que lhe é assegurada. Caso o Registrador não tenha a devida independência e autonomia para exercer a sua atividade ocorrerá total abalo no princípio da segurança jurídica; e, sem segurança jurídica, o registro público imobiliário deixa de existir.²⁵¹

A qualificação dos títulos judiciais, por sua vez, é consectário do dever de segurança jurídica que o registrador de imóveis tem perante a sociedade. Por mais que a obediência às decisões judiciais seja pressuposto inevitável do Estado Democrático de Direito, não há de inserir no Fólio Real decisões inadequadas aos princípios registrares, como especialidade objetiva e continuidade e ao próprio sistema registral. Observa-se, ainda, que mesmo as qualificações negativas de títulos judiciais podem ser objeto de dúvida registral²⁵².

13. A transmissão avoenga, direta da avó para os netos, aqui configurada, somente seria possível caso os filhos fossem todos pré-mortos. 14. Havendo filhos pós mortos, a sucessão se dá por transmissão, vedada a sucessão *per saltum*, a que se nega registro, pois, além de lesar o erário, é ofensiva aos princípios da legalidade, da continuidade e da disponibilidade.

IV. Dispositivo. Desprovemento do recurso. Confirmada a recusa de registro.

Legislação: CC, arts. 1.784, 1.791, 1.829, I, 1.832, 1.852, 1.853; Lei n.º 6.015/1973, arts. 195, 237, 289; NSCGJ, tomo II, itens 47 e 117 do Capítulo XX. Jurisprudência: TJSP, CSM, Apelações Cíveis n.º 917-6/7, Rel. Des. Ruy Pereira Camilo, j. 4.11.2008, n.º 1.067-6/4, Rel. Des. Ruy Camilo, j. 14.4.2009, Apelação n.º 1031964-58.2017.8.26.0564, Rel. Des. Pinheiro Franco, j. 19.3.2019, e Apelação Cível n.º 1008942-57.2023.8.26.0047, Rel. Des. Francisco Loureiro, j. 19.9.2024.

²⁵⁰ Exemplo disso é o art. 218 do Código de Normas e Procedimentos do Estado de Goiás, que assim determina: “(...) Art. 218. A dúvida originada de cumprimento de medida jurisdicional, como sustação de protesto, suspensão dos efeitos do protesto ou protesto de sentença, será decidida pelo juízo da causa, por simples provocação do tabelião ou interessado, no processo em que expedida a ordem”.

²⁵¹ TORRES, Marcelo Krug Fachin. Do contraditório no registro de imóveis. **Revista Síntese Direito Imobiliário**, v. 4, n.º 21, p. 215-238, 2011. Disponível em: <https://www.academia.edu/>. Acesso em: 12 set. 2023.

²⁵² Interessante trecho da decisão proferida no Pela 1ª Vara de Registros Públicos de São Paulo, no Pedido de Providências 1169342-46.2024.8.26.0100

4 A JUSTIÇA REGISTRAL

4.1 OS CARTÓRIOS NO ACESSO À JUSTIÇA

Localidade: São Paulo - data de julgamento: 16/12/2024 - Data DJ: 18/12/2024

Unidade: 6

Relator: Renata Pinto Lima Zanetta

(...) “No sistema registral, vigora o princípio da legalidade estrita, pelo qual somente se admite o ingresso de título que atenda aos ditames legais. Os títulos judiciais não estão isentos de qualificação para ingresso no fólio real.

No âmbito do C. Conselho Superior da Magistratura, está consolidado o entendimento de que os títulos judiciais não estão isentos de qualificação para ingresso no fólio real e que a qualificação negativa não caracteriza desobediência ou descumprimento de decisão judicial (Ap. Cível n.º 413-6/7). Em verdade, o título derivado de decisão proferida por juiz togado também deve atender a requisitos formais próprios de todo título para que seja admitido como hábil ao registro, sujeitando-se à qualificação. Nesse sentido, o C. Conselho Superior da Magistratura já decidiu na Ap. Cível n.º 464-6/9, de São José do Rio Preto: “Apesar de se tratar de título judicial, está ele sujeito à qualificação registrária. O fato de tratar-se o título de mandado judicial não o torna imune à qualificação registrária, sob o estricto ângulo da regularidade formal. O exame da legalidade não promove incursão sobre o mérito da decisão judicial, mas à apreciação das formalidades extrínsecas da ordem e à conexão de seus dados com o registro e a sua formalização instrumental”.

Na mesma linha, o parecer aprovado pelo então Corregedor Geral da Justiça, DD. Desembargador Hamilton Elliot Akel, nos autos do Processo CG n.º 167.709/2013:

"Distinguem-se título e ordem judicial. O título judicial, embora com alguma mitigação (CSM: Apelação Cível n.º 1025290-06.2014.8.26.0100, relator Des. Elliot Akel), também se sujeita à qualificação do registrador. Já a ordem judicial, salvo hipóteses excepcionais de patente ilegalidade, tem de ser necessariamente cumprida, sob pena de desobediência. Assim, ao receber um título judicial (formal de partilha, certidão de penhora, carta de arrematação), o registrador – respeitados alguns limites como, por exemplo, a não incursão no mérito judicial – é livre para qualificá-lo negativamente sem que isso configure descumprimento de ordem judicial. Todavia, se o MM. Juízo que expediu o título examinar e afastar a recusa do registrador e, ato contínuo, determinar-lhe a ingresso no registro de imóveis, o que antes era um título torna-se uma ordem judicial, cujo cumprimento não pode ser postergado, sob pena de desobediência" (CGJSP: 12.566/2013, DJ: 07/03/2013, Relator: José Renato Nalini). Exatamente a hipótese do caso em exame, em que, após qualificação negativa do título judicial, sobreveio decisão judicial que afastou as razões do Registrador e determinou o ingresso registral. Com o advento da ordem judicial, superada a fase de qualificação do título, não restando outra alternativa ao Registrador que não cumpri-la e, assim, promover o registro do título. Não se ignoram as nulidades decorrentes de possível prática delitiva. Entretanto, a questão deverá ser solucionada na esfera adequada, ou seja, mediante recurso perante o Tribunal de Justiça local, tirado da decisão que ensejou o registro, sem prejuízo de eventual ação autônoma. De qualquer forma, na esfera administrativa não há nenhuma outra providência a ser tomada, não sendo possível falar sequer em bloqueio da matrícula nesta sede, uma vez que o registro foi decorrente do estricto cumprimento de ordem judicial."

Vê-se dos precedentes administrativos indicados que a conduta qualificadora do Registrador deve ser fixada a partir da análise do conteúdo do documento judicial, para distinguir um título judicial ou de uma ordem judicial e, com isso, desempenhar a qualificação registral consoante a natureza do título exigir.

A ordem judicial tem natureza obrigatória, em que ato jurisdicional de juiz impõe a realização de determinado ato, sob pena de descumprimento, independentemente da verificação de requisitos legais pelo Oficial, salvo excepcionalmente quando houver manifesta incompetência ou, ainda, situação excepcional e extraordinária tendente a produzir, quando da inscrição da ordem judicial no registro imobiliário, efeitos impróprios decorrentes da expansão eficaz (da decisão que foi proferida para atingir apenas as partes do processo) e que não foram direcionados pelo comando judicial ou pretendidos pelo próprio juízo.

Já os títulos judiciais, conquanto sua origem judicial, são passíveis de qualificação sob o aspecto formal das peculiaridades extrínsecas do título, para verificação do cumprimento dos princípios registrares.

Afirma-se, ainda, que o título judicial é "capaz de dar respaldo causal à mutação jurídico-patrimonial a ser operada pelo ato de registro"; mas as ordens judiciais, sem aptidão "a criar novas situações jurídicas", "em geral limitadoras de situações jurídicas existentes", configuram "comando dirigido ao registrador e derivado da atividade jurisdicional, como resposta, especialmente, a situações de urgência e que, dotadas de provisoriedade, demandam certa elasticidade na conformação da decisão judicial". (Marcelo Fortes Barbosa Filho, "O registro de imóveis, os títulos judiciais e as ordens judiciais", RDI 49/56).

Logo, os critérios utilizados no âmbito da qualificação do título judicial encontram-se sedimentados em diversos precedentes administrativos e se constituem de um juízo meramente formal do Oficial, sem interferência no mérito das decisões judiciais. (...)"

Jurisdição, que tem como etimologia latina o vocábulo *iurisdictio*, transcende o sentido de “dizer o direito”, *tout court*. A história do processo demonstrou que, enquanto Roma esteve em seu apogeu, não obstante se manter como autêntica expressão de *imperium*, manteve-se desligada das funções estatais. Por seu turno, a evolução do Estado, na Idade Média, concentrou-se na função de “dizer o direito”, em última instância, pelo monarca absoluto em seus poderes. A jurisdição, como conhecemos atualmente, está intimamente ligada ao monopólio da força, e o uso da *vis physica*, por meio de justas e duelos para dirimir litígios, se tornou proscrita. E por delegação do poder de indivíduo, passou-se ao Estado esse poder de dirimir litígios, dizendo o direito, dando a cada um o que é seu.

Esse poder é a *iuris* (direito) dição (dizer), função por muito tempo considerada estatal por excelência, e a *iurisdictio* deixou de ser um instituto para ser instituição estatal. Assim, observa-se essa instituição/instituto/atividade/serviço público como instrumento de poder. Como *le pouvoir arrête le pouvoir*, repassar esse poder ao *extraneus* seria uma subversão à existência de um Estado? Neste texto, o dogma do monopólio da atividade de “dizer o direito” tornou-se no mínimo questionável, seja pelo enfoque jurídico, econômico ou social.

A evolução dos *alternative disputes resolution*²⁵³ teve sucesso na tentativa mundial, nos últimos 40 anos, de substituir o uso do Poder Judiciário como vetor de resolução dos conflitos, por vários motivos: morosidade, onerosidade, notícias de corruptibilidade dos membros integrantes e decisões insatisfatórias, entre outros. Esse quadro ensejou um déficit de confiança institucional nos juízes, os quais não estão, muitas vezes, sequer preparados objetivamente para questões técnicas, como assuntos relacionados à navegação marítima, a telecomunicações e a transportes, entre vários outros. Questões de grande vulto econômico, por exemplo, estão indo para a via da mediação e da arbitragem para resolução de conflitos. Com isso, o que era o dogma do interesse público indisponível na administração pública foi suplantado pela criação de câmaras de conciliação e de arbitragem na administração pública. Enfim, jurisdição, de forma indubitável, é exercício e manifestação de poder, conceito que, como o de justiça, situa-se no âmbito da interdisciplinariedade, principalmente à filosofia política. Em “Microfísica do

²⁵³Interessante o conceito de ADR, extraído do *Alternative Disputes Act* de 1998 estadunidense: “Para os fins desse capítulo, um processo de resolução alternativa de litígios abrange qualquer processo ou procedimento, não presidido nem julgado por um juiz togado, em que uma terceira parte neutra participa para auxiliar na resolução de questões controvertidas, através de procedimentos como análise precoce e neutra, mediação, mini julgamento, e arbitragem...”. In: NETO, Eugênio Facchini, ADR (Alternative Dispute Resolution) – Meios Alternativos De Resolução De Conflitos: Solução Ou Problema? In: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/351/501>. Acesso em 28/12/2024, às 10:52.

poder”, por exemplo, Michel Foucault se refere à *puissance* e *pouvoir* que representam o poder jurisdicional, em substituição à força física ou das armas²⁵⁴.

A característica entrópica da jurisdição – ou instrumental do poder estabelecido, como referido acima por Foucault –, no sentido de restaurar a harmonia entre os contendores, pode ser substituída pelos meios alternativos de dissolução de conflitos, geridos pela iniciativa privada ou pelo terceiro setor, ao menos no que tange à jurisdição não penal. É que o *ius puniendi* e o monopólio da força ainda restam ao Estado.

Em outra perspectiva, vê-se que, cada vez mais, vem se firmando uma justiça notarial, de caráter preventivo, em que há a intervenção de um profissional do Direito, habilitado por meio de concurso público e de prova e títulos. Em outras palavras, é um profissional com as mesmas habilidades técnicas de um magistrado, *ad argumentandum tantum*, lembrando também que ex-magistrados vêm se tornando titulares de delegação extrajudicial ou concorrendo a uma vaga nessas serventias.

Outrossim, a atividade notarial e registral possui respaldo constitucional, especificamente no art. 236 da Constituição Federal, que estabelece as seguintes condições de acesso a ela e para seu exercício: 1) ingresso por concurso de provas e títulos; 2) responsabilidade do notário ou registrador pelos atos perpetrados; 3) exercício da atividade em caráter privado por delegação do poder público (pelo Direito Administrativo, notários e registradores são classificados como particulares em colaboração com o poder público).

No contexto da correlação do Direito Notarial com o Direito Processual, segundo Leonardo Brandelli,

outra relação que pode estabelecer-se [...] é a de serem ambos direitos adjetivos, o que enseja, porém, uma distinção: o direito processual facilita os meios para a restituição da norma jurídica, ao passo que o notarial oferece os meios para sua aplicação preventiva, para uma adequação também preventiva da norma à vontade que se quer manifestar conforme o direito.²⁵⁵

A Emenda Constitucional n.º 45/2004 teve como objetivo efetuar reformas essenciais no Poder Judiciário e nas instituições essenciais, devido ao grande déficit de confiabilidade no uso da jurisdição como serviço público, por diversos motivos, quais sejam, entre outros: 1) morosidade (onde o tempo entre o protocolo e a distribuição chegar a mais de ano, *v.g.*, no

²⁵⁴ FOUCAULT, Michel. *Microfísica del poder*. Original de 1979. 2ª ed. Tradução de Julia Varela y Fernando Alvarez-Uría. Madrid: La Piqueta, 1980, p. 45.

²⁵⁵ BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. São Paulo: Saraiva, 2011.

Fórum João Mendes, na Comarca de São Paulo); 2) jurisprudência “lotérica”, pela não certeza ou previsibilidade do resultado da demanda; 3) uso do judiciário como meio de protelar e garantir a perpetração de irregularidades (empresas acreditavam na ineficiência do judiciário como meio de locupletação, pela capitalização decorrente da morosidade ou pela desistência de pessoas lesadas por má conduta de ajuizarem alguma demanda; 4) ausência de *accountability*, transparência e imparcialidade por parte de alguns membros; 5) casos de abuso noticiados pela mídia, envolvendo membros do Poder Judiciário.

A desconfiança institucional referente ao Poder Judiciário, na época, levou o então presidente da República a afirmar que havia uma “caixa preta” no judiciário. Outrossim, o excesso de trabalho, materializado na carga excessiva de processos, dificultou ainda mais o exercício da jurisdição, tendo como uma das soluções viabilizadas pelo legislador a “desjudicialização” (reitera-se a preferência do autor/doutorando pelo termo extrajudicialização), no intuito de “desafogar” as varas judiciais espalhadas no território nacional.

A dúvida é salutar e bastante pertinente: por que os cartórios? O art. 236 da Constituição Federal estabelece que é uma delegação do poder público e uma atividade particular, ou seja, possui regime jurídico administrativo, mas métodos de gestão privados, notoriamente mais eficientes que os da administração pública. Tabeliães não precisam abrir licitação para adquirir o material necessário, o que implica economicidade; não se submete ao processo de concurso público e processos administrativos disciplinares para a contratação e demissão de escreventes, o que implica dinâmica, conforme os preceitos de administração empresarial. Isso porque a conduta mais racional do delegatário do serviço extrajudicial é atuar com a maior eficiência e eficácia e com os melhores custos. Os emolumentos são fixados por lei, e a diferença entre a arrecadação – deduzidos os custos operacionais e as despesas e a substituição tributária para os fundos (defensoria pública, MP, gratuidades emolumentares, entre outros) – é de titularidade do tabelião/registrador, como preconiza a Lei n.º 10.169/2000.

Distanciando-se do caráter de eventual publicidade institucional ou de obra panfletária, neste trabalho, considera-se importante serem levantados os “porquês” de os cartórios terem sido escolhidos como os vetores da extrajudicialização. A mente gestora dos notários e registradores resultou numa confiança de 71% da população na qualidade dos serviços cartorários, frente a um percentual de 26% de confiança em relação ao Poder Judiciário²⁵⁶. Embora seja uma pesquisa “encomendada” pela ANOREG-BR, o grau de confiança auferido

²⁵⁶ ANOREG/Datafolha. Pesquisa Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/salas-tematicas/pesquisa-datafolha>. Acesso em: 8 jan. 2019.

aos serviços notariais e de registro de alguma forma demonstra que a atividade está próxima à população, o que franqueia e facilita as atividades notariais e registrais como vetores da extrajudicialização.

Porém, destinar a desjudicialização aos cartórios não se resume à confiança institucional por si só. Há também o fato de que o delegatário concursado possui a mesma formação do magistrado, qual seja, no mínimo, o bacharelado em Direito. Inclusive, muitos notários e registradores são egressos da magistratura, do Ministério Público, da polícia judiciária, da advocacia e de outras atividades afins. Vale lembrar, há capilaridade e continuidade do serviço. Enquanto existe um déficit de magistrados em várias comarcas, os serviços extrajudiciais funcionam sem problema nos mais isolados rincões, e há funcionamento mesmo nos períodos de recesso judicial (como os previstos em dezembro no Judiciário da União).

Em outro ponto, verifica-se a situação do Poder Judiciário ao proceder as execuções fiscais. Por exemplo: o tempo médio total de tramitação do processo de execução fiscal na Justiça Federal calculado é de 8 anos, 2 meses e 9 dias, de acordo com o relatório de junho de 2011, do CNJ²⁵⁷, sem contar o baixo índice de efetividade. Esse fato torna contraproducente o ajuizamento de demandas quando o valor a ser ajuizado é baixo, considerando que o custo médio total provável do Processo de Execução Fiscal Médio (PEFM) calculado foi de R\$ 4.685,39 (valores de 2011, segundo pesquisa do Instituto de Pesquisa Aplicada, IPEA). Para agravar a situação, a eficiência na cobrança é de 13,39%, segundo o Instituto de Estudos de Protesto de Títulos de Minas Gerais (IEPTB-MG), enquanto a eficiência no protesto extrajudicial é de 65%, segundo o mesmo instituto.

Por tais razões, foi alterado o parágrafo único do art. 1º da Lei n.º 9.492/97 pela Lei n.º 12.727/12, que teve sua constitucionalidade confirmada pelo STF, no bojo da ADI n.º 5.135/DF, no sentido de permitir o protesto das certidões de dívida ativa, implementando a recuperação dos créditos fiscais.

A partir da Emenda Constitucional n.º 45/2004, a evolução da “desjudicialização” em favor dos Cartórios pode ser demonstrada com as seguintes modificações no ordenamento jurídico: a) retificação extrajudicial na matrícula – Lei n.º 10.931/04; b) demarcação e estremação por escritura pública – Provimento n.º 24 CGJ-GO (Gleba legal) – ver novo CPC, arts. 569 e ss.; c) divórcio e separação – Lei n.º 11.441/07 (observando o disposto na Emenda Constitucional n.º 66/2010, do divórcio direto); d) inventário extrajudicial – resolução n.º 35

²⁵⁷ Anualmente, o Relatório “Justiça em Números” é publicado no sítio do Conselho Nacional de Justiça, no seguinte endereço: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 11 nov. 2024.

CNJ (mesmo havendo testamento, é admissível a lavratura de escritura pública de inventário). Uma observação é a de que o Projeto de Lei n.º 617/2018 dispôs sobre a possibilidade de inventário extrajudicial, mesmo havendo incapaz – celeridade nos procedimentos; e) regularização fundiária: Lei n.º 11.977/09 e 13.465/17; f) protesto de certidão de dívida ativa – art. 25 da Lei n.º 12.767/2012, que alterou o art. 1º da Lei n.º 9.492/97; e g): usucapião extrajudicial – novo CPC, art. 216-A da Lei n.º 6.015/73, e Protesto de Sentença: art. 517 do CPC, h) protesto de sentença – art. 517 do CPC e, bem recente, i) adjudicação compulsória extrajudicial – advento da Lei n.º 14.382/22. Fora das atribuições dos registros de imóveis, ainda existem os procedimentos de: j) reconhecimento de paternidade socioafetiva; k) mudança de nome, seja por transgênero, seja por *sponte sua*. Essa lista só tende a se expandir, dada a confiança conferida pelo Judiciário aos Cartórios.

No que vem sendo repassado aos cartórios, muitas competências jurisdicionais se tornaram atribuição dos escritórios de notas e registro. Como já dito, isso não deve causar estranheza, pois os países que adotam o modelo latino de notariado têm a tendência de toda a jurisdição voluntária ser atribuída aos notários e/ou registradores. Para os operadores do Direito, não é de surpreender que as serventias extrajudiciais se tornem o “fórum do século XXI”.

A desjudicialização está correlacionada à terceira onda de acesso à justiça de Capelletti e Garth²⁵⁸, que trata de meios diferentes do tradicional uso do *actum trium personarum* para resolver litígios. Nesse sentido, o mencionado Provimento n.º 67 de 2018 regulamentou os procedimentos de conciliação e de mediação nas serventias extrajudiciais, o que pode até facilitar o trabalho dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs). Isso, porque o próprio CPC, em seu art. 3º, § 3º, determina que “[...] métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial”, incluindo aí a mediação e a conciliação. Ressalta-se a necessidade de curso específico para tal, nos termos da Resolução n.º 125 do CNJ.

Por outro lado, observa-se que existem limites e condicionantes para tal fato. Antônio Marques da Silva faz alguns apontamentos, baseados nas próprias teorias de Cappelletti e Bryant Garth:

Desde o final da década de setenta do século passado, quando já defendiam o alargamento do conceito de acesso à justiça, Mauro Cappelletti e Bryant Garth alertavam, para a necessidade de impor certos limites e condicionantes aos novos mecanismos de aprimoramento do sistema de justiça. Ao tempo que contemplavam o

²⁵⁸ GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução: Ellen Gracie North Fleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 67.

surgimento de novas e ousadas reformas, também chamavam atenção para seus riscos e limitações: “Ao saudar o surgimento de novas e ousadas reformas, não podemos ignorar seus riscos e limitações. Podemos ser céticos, por exemplo, a respeito do potencial das reformas tendentes ao acesso à Justiça em sistemas sociais fundamentalmente injustos. É preciso que se reconheça, que as reformas judiciais e processuais não são substitutos suficientes para reformas políticas e sociais”.

Na visão de Mauro Capelletti e Bryant Garth, o maior perigo da abertura do sistema jurídico aos novos mecanismos estaria no risco desses novos procedimentos, ao dar ênfase demasiada à eficiência, menosprezar as garantias fundamentais do processo civil, em especial o contraditório e a imparcialidade do julgador. Para os autores, a pressão sobre o sistema judiciário, no sentido de diminuir a carga de processos e encontrar os procedimentos mais econômicos e eficientes não pode desconsiderar os fundamentos de um processo justo.

Traçadas linhas gerais acerca dos riscos em potencial, relativamente aos meios alternativos de resolução de demandas, cumpre apresentar as condicionantes atinentes aos mecanismos de aprimoramento do sistema de justiça que visam a reduzir a margem de risco, inerente a qualquer sistema jurídico/administrativo.

A primeira condicionante está atrelada à própria natureza das alternativas: é o caráter facultativo do mecanismo. (...) Além do caráter facultativo, impera na maioria das vias alternativas a natureza consensual da demanda. (...) Outra condicionante, de igual valia, diz respeito à natureza da lide e a qualidade dos agentes envolvidos. (...) ²⁵⁹

Ou seja, não podemos nem devemos ventilar a desjudicialização ou extrajudicialização como uma *panaceia*, mas sim uma alternativa entre várias outras disponíveis no conceito de tribunal multiportas. Criada por Frank Sander, *Multidoor Courthouse System*, foi desenvolvida no ano de 1976, em um documento de sua autoria denominado *Varieties of dispute processing* (Variedades do processamento de conflitos), na Global Pound Conference, ocorrida na cidade de Saint Paul, Minnesota, Estados Unidos da América, justamente para encontrar alternativa ao sistema judiciário Norte-Americano, que se encontrava com grande dificuldade na resolução dos processos²⁶⁰, com mais acerto discutido e aplicado à realidade por autores como Fredie Didier, que mencionaremos doravante. Entre as várias portas, as serventias consistem em uma delas (existem as portas da mediação ou arbitragem, por exemplo), sem que isso as desmereçam. Em obra coletiva coordenada por Hermes Zanetti Jr e Trícia Navarro Xavier Cabral, está o artigo *Serventia Extrajudicial: Potencialidades de Um Centro Multiportas de Gestão de Conflitos*, em que os autores realizam os questionamentos e ponderações, *in verbis*:

(...) a ampliação da competência das serventias extrajudiciais, em matéria de gestão de conflitos, pode contribuir para a efetivação do direito fundamental de acesso à justiça no Brasil? (...)

No campo de possibilidades de prestação extrajudicial, as serventias extrajudiciais se apresentam como centros multiportas capazes de promover a efetivação do acesso à

²⁵⁹ SILVA, Antônio Marques da. Acesso à justiça: cartórios extrajudiciais como instrumento de efetividade do sistema de justiça. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2023, p. 100.

²⁶⁰ RAMIDOFF, Mário Luiz e BORGES, Wiliam Roque. Teoria Do Tribunal Multiportas: Aplicação da Mediação no Direito Brasileiro. Disponível em:

https://www.tjpr.jus.br/documents/14797/40338175/1.+GA_0009.pdf/001a9233-fa11-c83e-ca3a-a58b1e08bec2. Acesso em: 28 nov. 2024.

justiça no Âmbito extrajudicial, contribuindo, assim, para a amenização dos efeitos negativos produzidos por entraves presentes no Sistema de Justiça Brasileiro, notadamente no judiciário.

(...) Conflitos de interesses qualificados pela presença de pretensões resistidas não podem ser administrados por serventias extrajudiciais. Estas lides devem ser administradas pela via do processo judicial, ou seja: a pacificação de conflitos dessa natureza deve ser realizada por ato decisório de um juiz ou tribunal, mediante a prática de atos decisórios de substituição das partes no caso concreto.

Mas há campo para a ampliação de atribuições. Alguns procedimentos realizados pelo judiciário, com exclusividade, poderiam ser assumidos por serventias extrajudiciais.

A ampliação da competência das serventias extrajudiciais poderá ocorrer, sempre que forem preenchidos os seguintes requisitos: a não existência de pretensão resistida; a necessidade da prática de atos que confirmam publicidade, autenticidade, segurança e eficácia a determinado negócio jurídico; a exigência da verificação de fatos para que se obtenha determinada consequência jurídica, quando não houver pretensão resistida pela parte requerida e sem que exista, por parte do registrador, julgamento de valor ou substituição da vontade das partes. (...) ²⁶¹

A desjudicialização de procedimentos não litigiosos pelos serviços extrajudiciais é facilitada pelas seguintes circunstâncias: 1) a formação do titular e seus respectivos escreventes em Direito; 2) o caráter preventivo de litígios e autonomia da vontade das partes, auxiliada por um terceiro imparcial, qual seja, o notário ou registrador, dá azo para que as mediações ou conciliações em cartório funcionem com bastante êxito. Um fator que poderia ainda aumentar a eficiência da desjudicialização é a conscientização dos advogados, profissionais do Direito por excelência, demonstrando as vantagens da tramitação extrajudicial de procedimentos (como a usucapião, cuja tramitação é facultada ao Registro de Imóveis). Da mesma forma, ministrar matérias que versem sobre o Direito Registral e notarial na graduação e nos programas de pós-graduação, o que desmitificaria o senso comum no sentido de que o cartório é o arquétipo da retrógrada burocracia e um grande fator de majoração do “custo Brasil”.

Segundo a doutrina de Fábio Souza²⁶² – em seu estudo “Quem deve decidir – Confiança na aptidão decisória” –, a lei/o Estado/a jurisdição, em sentido lato, avaliam a decisão administrativa, no caso de ato decisório do notário/registrator, quanto a ser ele confiável e apto para resolver o Direito no caso concreto. Entre outros elementos, essa confiabilidade e a aptidão advêm da formação da capacidade institucional, que se subdivide em: a) conhecimento técnico; b) acesso e manejo de informações estratégicas; c) acesso à tecnologia; d) experiência pretérita; e) autonomia da autoridade decisória.

Quanto ao mito das gratuidades e à terceira onda do acesso à justiça, o CPC de 2015, em seu artigo 98, conseguiu dirimir divergências quanto à amplitude dos dispêndios realizados

²⁶¹ JÚNIOR, Hermes Zanetti e CABRAL, Trícia Navarro Xavier. **Serventia extrajudicial**: potencialidades de um centro multiportas de gestão de conflitos, in: justiça multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios adequados de solução de conflitos. São Paulo: Editora JusPodivm, p. 679.

²⁶² SOUZA, Fábio. **Quem deve decidir - Confiança na aptidão decisória**. Curitiba: Alteridade, 2018, p. 109.

no custeio de processos judiciais, que serão isentos ou gratuitos quando um dos litigantes é beneficiário da assistência judiciária gratuita, ao contrário da Lei n.º 1.060/50.

A gratuidade de taxas pertinentes ao ajuizamento de uma demanda judicial é consectária da primeira onda de acesso à justiça, conforme a consagrada teoria das ondas renovatórias relativas ao acesso à justiça, já referidas, de Mario Capelletti e Bryant Garth. Por sua vez, deve-se lembrar que o “gratuito” é algo ilusório, pois pago pela sociedade, conforme relembra Stephen Holmes e Cass Sunstein, no estudo também difundido *The cost of rights: why liberty depends on taxes*²⁶³.

Da leitura do texto de Holmes e Sunstein, as políticas públicas de acesso à cidadania em sentido amplo demandam o custeio, por parte da sociedade, seja por impostos (serviços *uti universi*), seja por taxas (custeio direto) ou por tarifas (quando prestado por particular mediante contrato administrativo ou quando o serviço público é prestado diretamente, no entanto não está relacionado a direito ou garantia fundamental). Em outras palavras, no “mantra liberal”, não existe almoço grátis. A política de acesso à justiça implica custos a toda a sociedade. Inclusive, o CPC de 2015 pôs fim à dúvida sobre se a assistência judiciária gratuita abrange os emolumentos. Algumas razões – para dizer que a Lei n.º 1.060/50 não seria aplicável aos serviços notariais e registrais – são até plausíveis: a) exercício privado da atividade registral (art. 236, caput, da CF/88); b) fixação dos emolumentos por lei (art. 236, § 2º, da CF/88); c) inexistência de isenção constitucional ou legal para a hipótese (art. 5º, LXXVI, da CF/88; art. 45 da Lei n.º 8.935/94); d) não serem os tabeliães e registradores servidores públicos, nos termos da ADI n.º 2.602/MG; e) natureza jurídica de taxa dos emolumentos (art. 150, § 6º, da CF/88; arts. 176 e 177 do CTN); f) necessidade de observância dos princípios da contrapartida ao serviço prestado e da legalidade (arts. 5º, II, e 37 da CF/88); g) impossibilidade de dispensa da exigência de pagamento dos emolumentos, sob pena de infração funcional; h) direito ao imediato recebimento dos emolumentos (art. 28 da Lei n.º 8.935/94).

Em que pesem as robustas argumentações de cunho constitucional e infraconstitucional que poderiam fundamentar a conclusão quanto à não incidência da isenção emolumentar inerente à gratuidade judiciária, é necessário ressaltar o fato de que o próprio STJ – no RMS 26.493/RS, de relatoria da Min. Eliana Calmon – decidiu que “a gratuidade da justiça se estende aos atos extrajudiciais relacionados à efetividade do processo judicial em curso, mesmo em se tratando de registro imobiliário”.

²⁶³ HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. **The cost of rights: why liberty depends on taxes**. New York: W.W Norton & CO Inc., 1999, p. 22.

Não obstante a posição já firmada pela jurisprudência e pela legislação pertinente, podem ser feitas as seguintes ponderações: 1) o senso comum imagina que todos os titulares de serventias extrajudiciais auferem grandes fortunas, ao menos sempre possuem rendimentos superiores ao teto remuneratório do serviço público, equivalente ao subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal. Isso justificaria o *munus* da gratuidade, ou seja, a realização de uma política pública (necessária) de acesso à justiça, a ser custeada pelos custos do próprio titular; 2) Relatórios do Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais de Justiça Estaduais demonstram o contrário, uma vez que a grande maioria das serventias no País é deficitária, principalmente em decorrência das gratuidades nos atos de registro civil, vigentes desde 1976, com a Lei n.º 6.015/73. Decisões como essa tornaram a atividade menos atrativa em relação à importância, implicando a permanente vacância das serventias e constante renúncia, não obstante a aplicação de concursos públicos em todo o território nacional; 3) muitos estados, como São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, criaram fundos de compensação com um efeito *Robbin Hood*, cujas fontes são adicionais ou “penduricalhos” cobrados dos emolumentos das demais atividades extrajudiciais onerosas, como o Registro de Imóveis e Tabelionato de Notas.

A prática vem mostrando que esses fundos, que na verdade acabam custeando em maior relevância órgãos como a Defensoria Pública e o Ministério Público²⁶⁴, resultam no encarecimento dos emolumentos a serem cobrados em uma transação imobiliária, por exemplo: 4) os fundos, considerando a demasiada concessão de pedidos de assistência judiciária gratuita, se tornaram insuficientes para custear as serventias menores, uma vez que eles têm que compensar os atos de todas as serventias que praticam atos gratuitos, nos termos do art. 98 do CPC (na melhor leitura do art. 95 do CPC, tais verbas deveriam ser custeadas pelo orçamento público, e não resultarem de uma realocação tributária, já que os emolumentos possuem natureza de taxa).

Ou seja, considerando a natureza privada da atividade registral, observam-se várias dificuldades de aplicar o acesso à justiça sem que isso implique empobrecimento do delegatário da atividade extrajudicial de registro ou notarial.

Eis um questionamento importante: pode-se tornar possível a obrigatoriedade da via administrativa notarial e registral sem implicar em ofensa à inafastabilidade da jurisdição? Primeiramente, prefere-se aqui empregar a terminologia “extrajudicialização”, uma vez que,

²⁶⁴ Devemos falar sobre o que encarece os emolumentos: No caso do Estado de Goiás, a Lei n.º 19.191/16 – Acréscimo dos seguintes valores destinados a custear atividades como a judicial, sistema prisional e segurança pública, custeadas *a priori* mediante impostos (art. 16 do CTN).

mesmo não proposital, pelo prefixo “des”, (desjudicialização), subentende-se a supressão da apreciação do Poder Judiciário de algum caso concreto. Apesar de eventual refratariedade do ramo judicial, seja por parte de seus membros, seja por parte de seus servidores (como a do trâmite do PL nº 6.204/19, que pretendeu atribuir aos tabelionatos de protestos a execução de título executivo extrajudicial), não há pretensão de afastar o Poder Judiciário de qualquer tipo de apreciação jurídica. Na verdade, o foro extrajudicial se torna cada vez mais um grande parceiro dos juízes para a efetividade da justiça.

Sob tal perspectiva, transcrevem-se trechos do trabalho de Rafael Gaburro Dadalto (“Desjudicialização por meio das serventias extrajudiciais e acesso à justiça: análise acerca da (im)possibilidade de tornar obrigatória a via administrativa”), no qual ele defende a possibilidade e a necessidade de se reler o acesso à justiça à luz da inafastabilidade da jurisdição, como forma de atenuar a crise do Poder Judiciário, na medida em que o uso obrigatório prévio da via extrajudicial não fere a garantia constitucional acima referida, uma vez que:

(...) “De todo modo, é diferente a questão do esgotamento da via administrativa (jurisdição condicionada) da obrigatoriedade de se utilizar dos ofícios extrajudiciais. Isso porque, aqui, para seu desfecho, sempre deve haver ausência de insurgência ou conflito, de modo que, não havendo litígio, a questão necessariamente será solucionada, se observados os requisitos legais, inclusive de modo mais célere e menos burocrático.” (...) ²⁶⁵

De fato, a inafastabilidade do Poder Judiciário e a natural atribuição correicional de juízes voltada para a atuação registral e notarial permite a sindicabilidade dos atos registrares e notariais, desde que esses estejam evitados de erros ou impliquem lesão ou grave ameaça a direito dos usuários do serviço público registral e notarial.

4.2 POR UMA TEORIA DA DECISÃO REGISTRAL

Para Tércio Sampaio Ferraz Júnior, a decisão pode ser, sim, um sistema de controle do comportamento, conforme explanado no Capítulo VI de seu “Introdução do Estudo do Direito”. Lembra ainda:

(...) No capítulo referente à dogmática analítica, em face do princípio da inegabilidade dos pontos de partida, o saber jurídico gira em torno de um conceito básico que

²⁶⁵ DADALTO, Rafael Gaburro. **Desjudicialização por meio das serventias extrajudiciais e acesso à justiça: análise acerca da (im)possibilidade de tornar obrigatória a via administrativa**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. Vitória-ES, 2019, p. 71.

permite a identificação do direito: a validade. No capítulo sobre a dogmática hermenêutica, conforme o mesmo princípio, a questão da decidibilidade gira em torno de um segundo conceito básico: o sentido jurídico. A busca da interpretação verdadeira, porém, abre espaço à interpretação divergente. Resta, pois, uma derradeira questão: como se obtém a decisão prevalecente?

Sendo um saber tecnológico, o saber dogmático não cuida da decisão em termos de descrição como realidade social, mas de regras para tomada de decisão. Ao fazê-lo, encara o problema da decidibilidade como incidência contínua do direito na convivência, esta vista própria vista como sistema de conflitos intermitentes. É nesses termos que se ocupa das condições de possibilidade para a tomada de decisão. A doutrina dogmática, assim, tradicionalmente, preocupa-se com os requisitos técnicos que constituem os instrumentos de que se serve o decisor, aparentemente para adaptar sua ação à natureza mesma dos conflitos, mas na verdade, para encontrar a decisão que prevalecentemente se imponha e os conforme juridicamente. (...) ²⁶⁶

A essa altura da pesquisa, demonstra-se que o registrador, na qualidade de profissional do Direito, decide, ou seja, aplica o ordenamento jurídico diante do caso concreto. Em breves palavras, diz o direito, exercendo jurisdição. Descreveu-se, neste texto, o movimento de desjudicialização (o qual preferimos denominar extrajudicialização), no qual, dentro dos múltiplos meios para solução dos litígios, os registradores encontraram sua oportunidade de promover a pacificação social. Isso, ao prevenir e solucionar potenciais lides, partindo da premissa de que uma situação litigiosa pode ser evitada quando franqueada uma possibilidade de resolução pacífica de tais litígios.

Vale lembrar que a ausência de litígio não significa concordância absoluta das partes – *vide* o procedimento extrajudicial de cobrança na alienação fiduciária. Configuram-se, aí, praticamente todas as características da execução forçada. Porém, falta a configuração de lide, que só ocorre na via judicial quando há alguma ação no sentido de anular tal procedimento.

Em outro ponto, foi demonstrado em capítulos acima, que o ordenamento jurídico outorgou diversos novos procedimentos aos registradores e tabeliães, como um meio de reduzir a sobrecarga do Poder Judiciário. No entanto, não foram outorgados meios necessários para que eles cumpram tal mister, como a autonomia funcional necessária a um agente decisório (v.g, um magistrado ou um agente de jurisdição administrativa). *Ad argumentandum tantum*, o legislador outorga atribuições de execução forçada, como as previstas na Lei n.º 9.514/97 e PL n.º 6.204, mas sequer menciona a possibilidade de requisitar a força policial ou obter um porte

²⁶⁶ FERRAZ JR. Tércio Sampaio. **Introdução ao direito**: técnica, decisão, dominação. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2023, p. 274.

de arma (prerrogativa prevista no Estatuto da Magistratura), necessário à consecução de suas missões. De fato, a desjudicialização (ou extrajudicialização) criou uma nova figura mítica: a *Têmis* sem a espada.

A mesma situação ocorre com o arcabouço teórico da decisão aplicado à atividade registral. Quando se fala de *Palmer x Riggs* (caso que Ronald Dworkin usou para exemplificar *hard cases*), fala-se da decisão judicial. Quando há referência à moldura normativa kelseniana, essa é dirigida ao juiz. O mesmo se fala de norma de reconhecimento de Hart.

Pois bem: embora a razão de ser desta tese não seja tornar-se um escrito panfletário da atividade notarial e registral, ela termina sendo um claro manifesto da necessidade premente de se teorizar e se problematizar a decisão registral como meio de aplicação do ordenamento jurídico no caso concreto.

Atualmente, os registradores e tabeliães não são testados em suas respectivas seleções, quanto a sua capacidade de decidir conforme o caso concreto. Essa conclusão, embora contundente, pode ser tomada com base na comparação das normas pertinentes aos concursos para a magistratura, em cotejo com as seleções para outorga de serviços de normas e registro. Soa pueril, mas a inserção de disciplinas de cunho humanístico e teoria do Direito facilitariam o papel decisório dos registradores e tabeliães.

O leitor pode indagar e responder de forma simples, argumentando que os concursos públicos para registrador tiveram sua obrigatoriedade com o art. 236 da Constituição Federal (ressalvando estados, como São Paulo, que têm seleções desde a década de 70 do século passado), ou seja, menos de 40 anos.

Já os concursos para a Magistratura têm uma tradição centenária. Essa resposta é simples, afinal, apenas no século XXI foi que o CNJ inseriu disciplinas zetéticas – lembrando que Tércio Sampaio fez um cotejo entre os enfoques teóricos zetético e dogmático em seu “Introdução ao Estudo do Direito” –, o que, por sinal, vai além de uma introdução a esse ramo do conhecimento, no conteúdo dos editais de concurso para a carreira de juiz, conferindo de certa forma uma visão mais crítica ao magistrado, ou ao menos deveria conferir.

Não é expectativa deste pesquisador que o registrador realize controle de constitucionalidade das leis ou decida fora do ordenamento jurídico. Mas a presente tese visou a uma melhor compreensão do processo decisório registral, bem como à necessidade de uma visão crítica sobre ele. Ao que parece, essa também é a expectativa da sociedade brasileira, que merece e espera um devido processo legal registral. No entanto, observa-se que o dia a dia do registrador pode levá-lo a deparar com antinomias, cabendo-lhe analisar a posição e aplicabilidade da norma dentro do “condomínio legislativo”. Um exemplo desse fenômeno é o

Processo de Dúvida n.º 0726727-74.2019.8.07.0015, da Vara de Registros Públicos do Distrito Federal, tendo como suscitante o 3º Oficial de Registros de Imóveis do DF, e assim posto:

(...) O oficial, na qualificação do título, entendeu por bem exigir certidão negativa ou positiva com efeito de negativa de débitos tributários relativos a imóveis, com base na Instrução Normativa n.º 03/2016 da Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal.(...)” e “(...) Inconformada com a exigência, a interessada levantou a dúvida e, em sua impugnação (ID 49093630), invocou, em seu favor, o disposto no § 2º do art. 1º do Decreto n.º 93.240/1986, que regulamenta a Lei n.º 7.433/85, a qual possibilita a dispensa de apresentação das certidões fiscais pelo adquirente na lavratura de atos notariais relativos a imóveis. (...)”.

Ao final, foi a dúvida julgada improcedente pelo Juiz de Registros Públicos, com o seguinte fundamento de direito, *in verbis*:

Com efeito, pelo § 2º do art. 1º do Decreto n.º 93.240/1986, que regulamenta a Lei n.º 7.433/85, seria dispensável a apresentação das certidões fiscais, porquanto, no caso dos autos, não há qualquer disposição sobre o domínio, ou seja, sobre a transmissão da propriedade, mas apenas concessão de direito real de uso. Não obstante, mesmo nos casos de transmissão do domínio a dispensa ainda perdura, desta vez com a contrapartida de que o adquirente passe a responder, nos termos da lei, pelo pagamento dos débitos fiscais existentes.

Por outro lado, a Instrução Normativa n.º 03/2016 e o art. 46 do Código Tributário do DF não conferem essa dispensa, exigindo, necessariamente, a certidão negativa, ou positiva com efeito de negativa, de débitos fiscais relativos a imóveis como condição intransigível para a prática de qualquer ato notarial ou de registro relativo a imóveis.

A bem da verdade, esse conflito de normas acaba por fragilizar a tão estimada segurança jurídica, norte dos registros públicos.

Nada obstante, tenho que prevalece o determinado pelo Decreto n.º 93.240/1986 e, conseqüentemente, pela Lei n.º 7.433/85. Isso porque a Constituição, em seu art. 22, inciso X, reserva à União a competência privativa para legislar sobre Registros Públicos.

Muito embora se possa afirmar que tais normativos não tratam especificamente de registros públicos em si, mas de tributos e sua fiscalização, tenho que essas previsões acabam por se estender, ainda que secundariamente, ao âmbito registral. Tanto é que o processo de registro seguirá diferentes rumos caso se adote uma ou outra norma.

De toda sorte e, apesar de inexistir hierarquia entre normas federais e estaduais, o fato de a matéria registral estar circunscrita à competência legislativa privativa da União serve como motivo determinante para que, em caso de conflito, seja aplicado o previsto pela norma federal, em detrimento de norma estadual.

Deixo, contudo, de adentrar no mérito da (in)constitucionalidade da norma distrital, porquanto a matéria, neste ponto, não pode ser resolvida por este órgão julgador, que, pela via administrativa da dúvida registrária, não tem competência cognitiva material para imiscuir-se em questões mais aprofundadas.

Oportuno também lembrar do Processo 2016.00.2.016910-3, em que:

O Conselho Especial do TJDFT julgou inconstitucional a Lei 5.747/2016, que dispõe sobre a obrigatoriedade de os cartórios sediados no Distrito Federal incluírem, nas escrituras, o nome e a inscrição no Conselho Regional de Corretores de Imóveis -

CRECI da pessoa física ou jurídica responsável pela intermediação de negócio imobiliário.

Seria possível ao registrador aplicar o efeito vinculante da decisão acima e afastar a aplicabilidade da norma?

As situações acima referidas não subestimam a atividade do registrador em aplicar o direito no caso concreto. Tampouco a ausência por parte do registrador do *notio-vocatio-coertio* e *imperium* pertencente ao Estado-Juiz, representado pelo magistrado, o qual provocado pelas partes dirime o litígio, constatando a controvérsia e a sua solução, por meio da decisão, precisando os fatos e estabelecendo a certeza da norma jurídica a eles aplicável.

Enquanto para a decisão judicial ou jurisdicional existe o manto da coisa julgada, para a decisão registral ainda existe (na qualidade de ato administrativo) o controle (nesse sentido, ler a parte do dever de fundamentar que cabe ao registrador), seja interno – pela via correicional²⁶⁷, ou ainda, anulado nos termos do art. 214 da Lei n.º 6.015/73 (lembrando que como o registro brasileiro é causal, até quando, se anulado o negócio jurídico que lastreia o registro, este também é anulado), bem como no disposto na Súmula n.º 473 do STF. Agora se questiona: esses atos se submetem ao prazo decadencial nos termos da Lei n.º 9.784/98 (art. 56, de cinco anos)?

²⁶⁷ A propósito, importante ressaltar a existência da Lei n.º 6.739/79 – que autoriza o Corregedor-Geral de Justiça “cancelar” (a terminologia correta seria anular) matrículas que correspondem a imóveis públicos, desde que sejam confeccionadas em desconformidade com o ordenamento –, a qual teve sua recepção pela CF/88 declarada pelo STF, no bojo da ADPF 1056, em 2023 (Relator Ministro Alexandre de Moraes, DJ de 7/12/2023, cuja ementa se transcreve:

Ementa: arguição de descumprimento de preceito fundamental conhecida parcialmente como ação direta de inconstitucionalidade. Arts. 1º, 3º, 8º-A E 8º-B DA

Lei 6.739/1979. Atribuição legal conferida ao corregedorgeral de justiça para declarar a inexistência e cancelar a matrícula e o registro de imóveis rurais. Terras públicas. Alegada violação à reserva de jurisdição, aos princípios da ampla defesa, contraditório e devido processo legal, ao direito de propriedade, à segurança jurídica e à proporcionalidade. Pedido julgado improcedente.

1. Estatuta constitucional conferida à atividade estatal notarial e de registro. A fidedignidade e confiabilidade nos registros imobiliários são essenciais para a segurança jurídica.

2. Atribuição ao Corregedor-Geral de Justiça para declarar a inexistência e cancelar a matrícula e o registro de imóvel rural, diante de determinadas circunstâncias e no interesse e por provocação prévia do Poder Público. Os Corregedores-Gerais de Justiça e os Juízes Federais com incumbência própria de Corregedor-Geral de Justiça, detêm a competência de fiscalizar os atos notariais e de registro imobiliário, conforme lhes fora legalmente atribuído. Dever da Administração anular os seus atos eivados de nulidade (Súmula 473, STF).

3. A competência para promover atos de regularização de registro imobiliário não está sujeita à reserva de jurisdição.

4. Contraditório diferido. Decisão legislativa ponderada diante da necessidade de proteção do registro imobiliário nacional. Supremacia do interesse público.

5. A proteção estatal à propriedade ocorre na medida em que ela exista em conformidade com o ordenamento jurídico.

6. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental parcialmente conhecida como Ação Direta de Inconstitucionalidade e julgadas improcedentes.

4.3 O PAPEL DA TECNOLOGIA NA MELHORIA DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS EXTRAJUDICIAIS E JUDICIAIS

No século XXI é impossível pensar na prescindibilidade das novas tecnologias à disposição tanto dos usuários como dos operadores do extrajudicial quanto aos integrantes da jurisdição (juízes, servidores e auxiliares). Em um mundo em que as transações – comerciais, imobiliárias e até familiares – alcançaram tal facilidade com o acesso a moderníssimos meios de comunicação, que permitem a uma pessoa residente em Manaus, por exemplo, adquirir um imóvel em Goiânia e obter o seu registro na mesma semana, sem deixar o conforto de sua residência. Louvável ressaltar a regulamentação de transações imobiliárias mediante *tokenização*, realizada pela CGJ-RS.

O período que a humanidade passou por diversos isolamentos em decorrência da pandemia de covid-19 foi um elemento catalizador da virtualização dos procedimentos, reduzindo distâncias físicas e facilitando cada vez mais os usuários. Em certos momentos, o que nos vem à cabeça é que serventias com filas homéricas e estruturas altamente complexas serão substituídas, de forma paulatina, por estruturas mais enxutas e com investimentos maciços na informatização. O que 10 anos atrás era realizado mediante o uso de máquinas de escrever, como o preenchimento de fichas de matrícula, hoje é inimaginável com o uso do ONR, ou Operador Nacional de Registro²⁶⁸ e do SERP - Sistema Eletrônico de Registros Públicos (Regulamentado primeiramente pelo provimento n.º 124/2021, que foi consolidado pelo Provimento n.º 149/2023 do CNJ). Observa-se o papel importante das seguintes Leis: a Lei n.º 11.977/09 (que, apesar de ser a lei do programa “Minha Casa Minha Vida” e que instituiu disposições sobre regularização fundiária, fez a primeira previsão sobre o registro eletrônico), e a Lei n.º 14.382/22 (Dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos - SERP; altera as Leis n.ºs 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973 [Lei de Registros Públicos], 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.935, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 13.097, de 19 de janeiro de 2015, e 13.465, de 11 de julho de 2017; e revoga a Lei n.º 9.042, de 9 de maio de

²⁶⁸ Tokenização. Token. Criptoativos. PROVIMENTO CGRS 38/2021. NFT. CGJRS - Parecer: 3.245.806

Localidade: Rio Grande do Sul. data de julgamento: 26/10/2021. DATA DJ: 26/10/2021.

Relator: Vanderlei Teresinha Tremeia Kubiak.

Jurisprudência: Indefinido

Especialidades: Tabelação de Notas, Registro de Imóveis

Aprovação de parecer e minuta de provimento regulamentando a lavratura de escrituras públicas de permuta de imóveis por tokens/criptoativos e o respectivo registro imobiliário pelos Serviços Notariais e Registrais do Rio Grande do Sul.

1995, e dispositivos das Leis n.ºs 4.864, de 29 de novembro de 1965, 8.212, de 24 de julho de 1991, 12.441, de 11 de julho de 2011, 12.810, de 15 de maio de 2013, e 14.195, de 26 de agosto de 2021). A propósito, transcreve-se trecho de obra de importante valia para a compreensão do fenômeno:

O chamariz da Lei n.º 14.382/2022 é a criação do Sistema Eletrônico de Registros Públicos (SERP), e, por isso, é conhecida por Lei do SERP (...)

O SERP pode ser entendido como uma espécie de central eletrônica nacional de todos os serviços notariais e registrais, que permite a prestação remota dos serviços. Quis o legislador disponibilizar um espaço único – como um site –, ao qual o cidadão poderia acorrer para buscar qualquer serviço notarial ou registral de qualquer serventia no país. Objetivou também conectar operacionalmente todas as serventias extrajudiciais brasileiras para a prestação dos serviços de modo concentrado.

A ideia é encantadora, mas não se pode aderir a ela sem uma visão histórica, sistemática, e pragmática dos serviços notariais e registrais. Os serviços notariais e registrais envolvem diferentes especialidades, que sejam notas, protestos, registros de imóveis, registro de títulos e documentos, registro civil de pessoas naturais e registro das pessoas jurídicas. Historicamente, esses serviços desenvolveram autonomia operacional e jurídica, apesar de compartilharem um ponto comum: o manuseio da fé pública nos fatos jurídicos. Esse histórico precisa ser levado em conta na leitura e na regulamentação da Lei n.º 14.382/2022 relativamente ao SERP, sob pena de condená-la a ineficácia ou ao caos.

Ademais, é preciso respeitar a autonomia operacional e jurídica de cada especialidade na regulamentação do SERP. Cada especialidade deverá, por sua própria mobilização operacional, organizar-se na prestação digital e centralizada dos serviços. O SERP será apenas um coordenador de iguais, à semelhança de uma confederação, que coordena diferentes federações. (...) ²⁶⁹

De fato, a organização nesse formato nacional e centralizado, além de respeitar a autonomia funcional dos registradores e notários, mormente no que pertine à qualificação registral, mantém uma das principais características das notas e registros e os qualifica como vetores da extrajudicialização: a sua capilaridade e sua “molecularização”. Porém, a falta de integração sentida há vários anos vinha formando “feudos notariais e registrais”, com entendimentos diversos, necessidade de custosos deslocamentos aos usuários e certos entraves. Essa problemática, considerada a dinâmica do mercado, representou uma ameaça para os próprios notários e registradores, podendo ser fagocitados pela tecnologia *blockchain*. seja por imposição dos agentes do mercado, seja por determinação do governante de plantão. A propósito, lembra Juliana Machado Horn que:

(...) Todavia, não é possível, nem aconselhável, a simples substituição das atividades notariais e registrais, como função pública, bem como das figuras dos notários e registradores, pela tecnologia *blockchain*. Além da indispensabilidade destes para diversos atos, em razão do exercício de função pública e a bem da fé pública e da

²⁶⁹ OLIVEIRA, Carlos Elias de. Lei do sistema eletrônico de registros públicos: registro civil, cartórios eletrônicos, incorporação, loteamento e outras questões. 1ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 4.

publicidade, é discutível a real dispensa de terceiros de confiança nas redes *blockchain*” (...).²⁷⁰

Outrossim, ressalta-se a salutar iniciativa dos colegas notários pelo *e-notariado*, bem como a CRC - Central do Registro Civil. A tendência é que as idas ao cartório (instalações físicas) sejam substituídas cada vez mais por um toque no *smartphone*, *tablet* ou *laptops*.

Por sua vez, o Poder Judiciário está também ao mesmo passo se modernizando no intuito de melhor servir o jurisdicionado. Priscila Patah demonstra ainda esse andar:

(...) As decisões tomadas com o auxílio da tecnologia põem muito ser positivas se revisadas e complementadas com o conhecimento e a expertise do ser humano. Com o uso da tecnologia, a jurisprudência se comporta como a memória de um sistema, transformando a indeterminação jurídica em alternativas de lógica binária (composta pelos números zero e um) e a racionalidade procedimental adquire um perfil algorítmico, o que significa que cada decisão pode modificar o sistema. Ademais, o uso da tecnologia envolve a questão da digitalização, que converte a informação em um código binário para armazenamento de dados. Assim, o sistema transforma a materialidade do objeto analógico em um Código binário, ou seja, desmaterializa o objeto. A tecnologia no judiciário brasileiro tem alcançado níveis altos quanto ao acesso por meio de processos digitais. Durante o ano de 2018, apenas 16,2% do total de processos novos ingressaram fisicamente. Em apenas um ano, entraram, 20,6 milhões de casos novos eletrônicos. Nos anos cobertos pela série histórica Justiça em números, foram protocolados, no Poder Judiciário, 108,3 milhões de casos novos em formato eletrônico. É notória a curva de crescimento do percentual de casos novos eletrônicos, sendo que, no último ano, o incremento foi de 4,4 pontos percentuais. O percentual de adesão já tinge 83,8%. Destaca-se a justiça trabalhista, segmento com maior índice de virtualização dos processos (...)²⁷¹

Ou seja, na era do “jurista digital”, a tecnologia é participe e o protagonista ainda é o humano, como pensador do direito. Além dos procedimentos digitais, podemos mencionar novas ferramentas como a inteligência artificial e o *machine learning*, que muito bem podem facilitar a qualificação registral, bem como a gestão dos processos das serventias registrais.

²⁷⁰ PHILIPPI, Juliana Horn Machado. BLOCKCHAIN E ATIVIDADES NOTARIAIS E DE REGISTRO. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 153.

²⁷¹ PATAH, Priscila Alves. **Sistema extrajudicial de justiça**. São Paulo: Foco, 2023, p. 84.

CONCLUSÃO

Nessa altura da presente pesquisa, a autocrítica aos registradores de nosso país é inevitável, ante a qual se deve lançar as presentes perguntas: 1) os registradores de imóveis estão preparados para as novas atribuições a eles atribuídas e as que estão por vir? 2) Sendo o registrador, na qualidade de intérprete jurídico, “criador do direito”, será preciso preparar-se para os novos desafios que são lançados, sob pena de fagocitose da própria atividade? 3) O discurso contido nos atos registrais se autolegitima, ou sempre se submete à chancela do Poder Judiciário, seja oficiosamente ou provocado? 4) Qual a responsabilidade do registrador nos *hard cases* registrais? Vimos também que a caricata figura do “registrador-carimbador” do imaginário popular, o qual diante de qualquer caso que demande alguma indagação mais complexa se torna *persona non grata* diante do atual contexto de extrajudicialização, sendo substituído pelo registrador-jurista na melhor acepção da palavra, o qual de forma prudente aplica o ordenamento e expõe suas razões de decidir, até para os fins de eventual sindicabilidade de seu ato proferido.

Por sua vez, a cláusula do devido processo legal se manifesta no Estado Democrático de Direito em todos os setores do Direito, não se restringindo à mera observância do procedimento. Não se cria o direito sem o procedimento e o processo. O processo legislativo, no qual a esfera política faz a gênese do ordenamento jurídico, não seria diferente do processo extrajudicial, no qual se aplicam os preceitos da teoria geral do processo. Enfim, pode-se dizer que existe um devido processo registral?

Neste trabalho, servimo-nos dos conceitos fundamentais da ciência processual para demonstrar os poderes instrutórios e decisórios do registrador, em consonância com os direitos e garantias daquele que recorre aos cartórios: o jurisdicionado ou o usuário dos serviços registrais? Portanto, trazer à baila esta temática seria franquear um devido processo registral, questão importante, considerando o fenômeno da extrajudicialização.

Estamos diante de dois desafios: 1) o da evolução tecnológica, que desafia não só os registradores, como também todos os demais operadores do direito; se não nos adaptarmos como “juristas digitais”, arriscamo-nos a ser absorvidos por outros meios, como a IA, ou seja, urgente é sabermos empregarmos a tecnologia como ferramenta, e não como protagonista. Não mais se admite o registrador dos dias de hoje agir e pensar como agiam e pensavam na década de 70, do século passado, período de sanção da Lei de Registros Públicos; 2) As novas atribuições carreadas aos oficiais de registro de imóveis demandam um novo modo de pensar,

bem como de aplicar o ordenamento jurídico, no intuito de atingir o seu objetivo, qual seja, conferir segurança jurídica à sociedade.

Em outro ponto, o fenômeno comumente conhecido como “desjudicialização” – o qual preferimos denominar “extrajudicialização”, pelos motivos já explicitamos de forma percuciente – não representa mera delegação institucional que, em linguagem mais simples, pode ter o sentido de “passar para o cartório fazer, pois os juízes têm de resolver coisas mais importantes”. Isso significaria “tarifar” os direitos individuais conforme sua “importância”, o que não coaduna com o Estado Democrático de Direito. Longe disso, a atividade registral, na qualidade de “parceira” do Poder Judiciário – considerando serem os registradores pessoas particulares em colaboração com o Poder Público –, vem sofrendo, de fato, um reposicionamento institucional, com a plêiade de atribuições que outrora eram exclusivas do Estado-Juiz; agora, concentram-se no “balcão” dos milhares de ofícios de registro de imóveis.

E quando os casos concretos chegarem a esse “balcão”, seja físico ou virtual, por meio do ONR, pode-se dizer que os milhares de registradores estão preparados para esse desafio? Observam-se duas ameaças nesse ponto: 1ª) o registrador pulsilânime, quando estiver diante de uma omissão normativa, força o usuário muitas vezes a obter a registrabilidade do seu título mediante o uso da dúvida registral; 2ª) o registrador *solipcista*, o qual aumenta o campo interpretativo, por exemplo dos artigos 167 e 221 da Lei nº 6.015/73 e acaba lavrando registros que não deveriam ser feitos, causando ainda duas consequências deletérias: 2.1) insegurança jurídica e prejuízos financeiros aos usuários do serviço registral imobiliário; 2.2) sobrecarga do Poder Judiciário, mediante ações anulatórias, de responsabilidade civil e outras de rito ordinário; 2.3) responsabilização civil, penal (p. ex., as previstas na Lei nº 6.766/79) e até administrativas, podendo culminar na perda da delegação, conforme previsto na Lei nº 8.935/94. O meio termo seria o registrador-jurista, diligente, aquele que observa as decisões administrativas de sua corregedoria e de seu respectivo juízo corregedor, que conhece a interpretação doutrinária pertinente aos dispositivos normativos, bem como aplicar de forma adequada os critérios de validade de determinada norma, entre as várias existentes no microsistema registral (que envolve normas estaduais e federais). É um desafio e tanto, que vai além do “carimbo”. De fato, a prática do direito é argumentativa, e na medida em que o registrador motiva seus atos, está argumentando ou justificando seu decidir – ou seja, utiliza o sistema normativo como premissas iniciais para a solução de problemas ou casos, usando os diversos meios para levar ao seu silogismo. Reconheceu a norma aplicável ao caso concreto, fez a interpretação do teor textual dessa norma. Em outras palavras, verificou argumentos jurídicos – elemento da dogmática, e, portanto, 1) forneceu critérios para a produção do direito,

2) forneceu critérios para a aplicação do direito, e por fim 3) ordenou e sistematizou um setor do ordenamento jurídico.

Reiteram-se, portanto, os questionamentos da nossa pesquisa, quais sejam: Por sua vez, o registrador é instado a decidir em algum dos momentos dos procedimentos extrajudiciais, mas sua decisão está restrita ao binário registrar ou não registrar? Ou ainda a remeter às vias judiciais por meio da dúvida, isso porque é permitido ao registrador o *non liquet*? Além disso, é permitido ou não o registrador agir de forma *contra legem* ou *praeter legem* diante das disposições das consolidações normativas estaduais/federais? Ou lhe é facultado apenas o exercício criativo diante de alguma lacuna no ordenamento? A decisão registral inova no ordenamento jurídico, ou é apenas mais um “carimbo” entre os demais na administração de interesses privados? Qual a responsabilidade do registrador, em sua atividade decisória?

O registrar ou não, conforme demonstrado em nossa tese, é apenas a “ponta do iceberg” do delicado e complexo processo intelectual praticado pelo registrador de imóveis ao aplicar o ordenamento jurídico; mesmo remeter a questão jurídica ao juiz, mediante o procedimento de dúvida, é sim um juízo *a priori* da não registrabilidade do título ou requerimento, uma vez que, feito o registro, não lhe é cabível a dúvida registral, mas na qualidade de ato administrativo, é passível de sindicabilidade pelo Poder Judiciário. Partindo dessa premissa, não se pode concluir com o procedimento de dúvida como meio de sindicabilidade do ato registral, já que não existe em nosso direito controle administrativo preventivo aos atos administrativos. De fato, o processo registral, enquanto atividade de aplicação do direito, ainda submete o registrador a um regime de responsabilidade, seja civil, penal ou administrativa, ou seja, ainda lhe pesa a “Espada de Dâmocles” ao decidir²⁷².

²⁷² 2VRPSP - pedido de providências: 0025577-34.2024.8.26.0100

Localidade: São Paulo data de julgamento: 30/09/2024 Data DJ: 30/09/2024

Unidade: 12

Relator: Letícia de Assis Brüning

Jurisprudência: Indefinido

Lei: CF - Constituição da República - 1988 Art: 156 INC: II

Lei: CTN - Código Tributário Nacional - 5.172/1966 Art: 35

Lei: CTN - Código Tributário Nacional - 5.172/1966 Art: 134 Inc: VI

Lei: LRP - Lei de Registros Públicos - 6.015/1973 Art: 198

Lei: LRP - Lei de Registros Públicos - 6.015/1973 Art: 289

Lei: LNR - Lei de Notários e Registradores - 8.935/1994 Art: 30 Inc: XI

Ementa: reclamação. Registro de imóveis. Carta de adjudicação. Exigência de itbi. Isenção não comprovada. Ausência de falha funcional. Improcedência. A via censório-disciplinar não se presta à análise dos óbices indicados pelo Registrador, contra os quais a parte reclamante deveria ter se insurgido por meio do procedimento adequado, dentro do prazo de validade da prenotação. O Oficial de Registro de Imóveis tem o dever de examinar se há comprovação do pagamento do ITBI ou de isenção do imposto de transmissão intervivos ao Estado, por meio de documento expedido pela Secretaria da Fazenda, não estando, dentre suas atribuições, reconhecer qualquer hipótese de isenção.

Leis: Lei n.º 6.015/73 (arts. 198 e 289); Código Tributário Nacional (art. 134, VI); Lei n.º 8.935/94 (art. 30, XI); Constituição Federal (art. 156, II).

Pois bem, a pergunta que deve ser ventilada é a seguinte: possuem os registradores os meios necessários e adequados para realizar tais atividades e proferir decisões em relação a elas, quando previsto for? Os *extranei* (plural de *extraneus*) aos quadros do Poder Judiciário, próprio da extrajudicialização, em tais decisões, são instados a “dizer o Direito” no caso concreto?

Verifica-se que, na academia, o arcabouço teórico da decisão se volta de forma predominante para a decisão judicial e, em consequência, para a aplicação do ordenamento jurídico, salvo pesquisas esparsas que tratam de decisões administrativas. Neste estudo, tentou-se problematizar situações em que o registrador é solicitado a dirimir conflitos jurídicos no caso concreto. No entanto, observou-se que o processo interpretativo se assemelha ao realizado pelos juízes; o que modifica são as atribuições, o regime de responsabilidade, bem como os poderes e prerrogativas institucionais conferidas aos respectivos operadores do direito.

A priori, considerou-se necessária uma modificação institucional no âmbito do registro de imóveis, “de dentro para fora”, no sentido de franquear, ao registrador, meios necessários para atingir suas novas atribuições. Sob tal perspectiva, são medidas prioritárias *de lege ferenda* e imediatas: 1) modificações no regime de responsabilidade civil (o tema 777 do STF é um caminho certo nesse sentido), administrativa (a Lei n.º 8.935/94 deve mais bem especificada, no que tange ao regime disciplinar) e penal (é ilegal a coação judicial nos mandados da advertência “sob pena do crime de desobediência, no intuito de impedir a devida qualificação registral); 2) inserção de disciplinas de teoria do Direito e de hermenêutica – nos moldes da Resolução do CNJ voltada à magistratura –, mas direcionadas aos concursos de notas e registro; 3) inserção de disciplinas obrigatórias de Direito Notarial e Registral nos currículos de graduações em Direito no País; 4) criação de um código notarial e registral veiculado por lei ordinária, com detalhamento dos procedimentos extrajudiciais, visando a fornecer melhores subsídios legais aos registradores e usuários do serviço; 5) concessão de prerrogativas institucionais próprias de magistrados aos registradores, quando estes exercerem atividade decisória, com o objetivo de assegurar a autonomia funcional e conferir segurança jurídica à decisão, como aplicadores do ordenamento jurídico.

Não se trata de propor que o registrador de imóveis solucione *hard cases*, realize o controle de constitucionalidade das leis vigentes no País, nem colmate situações em que haja alguma lacuna no ordenamento jurídico. Institucionalmente, cabe ao Poder Judiciário e ao

Precedentes: CSM - Apelação n.º 0000027-02.2010.8.26.0238.

Atos Normativos: Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo (Cap. XX, itens 39, 39.7 e 117 e subitem 117.1).

Poder Legislativo resolverem essas situações. Isso, porém, não diminui a posição do registrador de imóveis no jogo institucional; ao contrário.

Por mais que isso pareça incoerente, por mais que a posição institucional do registrador não seja de casos complexos, a prática diuturna demonstra o contrário, com situações práticas que envolvem antinomias, lacunas legislativas, conflitos aparentes de normas produzidas no âmbito do condomínio legislativo, sendo que a expectativa da sociedade quanto a esse agente não é tão somente encaminhar ao Estado-Juiz para satisfazer o conflito mediante decisão na dúvida registral. Cabe ao(s) registrador(es) empoderar-se e até mesmo atuar na esfera política, mesmo que indiretamente – seja no âmbito intelectual, seja no âmbito de prerrogativas institucionais –, modificando o atual estatuto de responsabilidade civil e administrativa dos registradores, sob pena de vermos “acovardados carimbadores” ao invés de protagonistas da extrajudicialização.

A presente pesquisa também, por sua vez, demonstrou (para surpresa do próprio autor) que o processo de interpretação e aplicação do ordenamento jurídico por parte do registrador não é diferente do realizado, por exemplo, pelo Magistrado ou por alguma autoridade administrativa com poderes decisórios. Ao contrário: agora cabe ao registrador aplicar cada vez mais de modo percuciente suas fundamentações, demonstrando o “como decidi” até como elemento de legitimidade. Mais que isso, confere *accountability* tanto ao usuário dos serviços registrares imobiliários como ao seu corregedor natural e outorgante de sua titularidade, que é o Poder Judiciário. Demonstrou-se em diversos trechos da pesquisa que a fundamentação ou motivação é importante para justificar o modo de pensar do registrador de acordo com suas convicções jurídicas e autonomia funcional, eximindo-o, portanto, de responsabilidade civil e administrativa.

Com alguma amplitude, o registrador inova sim no ordenamento jurídico, observada a sindicabilidade dos seus atos pelo Poder Judiciário. Ou seja, ao contrário da jurisdição em sentido estrito, os atos registrares não são protegidos pelo manto da coisa julgada. No entanto, em homenagem à segurança jurídica os Tribunais já reconheceram em muitas decisões a preclusão administrativa, bem como a prescrição no caso de responsabilização civil e administrativa, bem como o reconhecimento de situações consolidadas em favor de terceiros de boa-fé.

Considerando que o registrador está no *front* dos conflitos de interesses do jurisdicionado, é de suma importância conferir a ele, sim, meios de fortalecimento, seja com um arcabouço jurídico mais substancial, seja com melhores garantias institucionais ou seja, ainda, com prerrogativas que se assemelhem ou se aproximem das conferidas à magistratura,

quando os registradores estiverem em posição de agente decisor. Se isso não ocorrer, a pretendida solução de acesso à justiça via extrajudicialização pode fracassar, e o que deveria ser uma das soluções para os jurisdicionados pode ainda aumentar o volume de processos nas varas judiciais e tribunais do Brasil.

REFERÊNCIAS

- ABELHA, André; CHALHUB, Melhim; VITALE, Olivar (Org.) **Sistema eletrônico de registros públicos: Lei nº 14.382/22 comentada e comparada**. Introdução. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 8.
- ALVEAL, Carmen Margarida Oliveira. Transformações na legislação sesmarial, processos de demarcação e manutenção de privilégios nas terras das capitanias do Norte do Estado do Brasil. **Estudos Históricos**, n.º 28, p. 247-263, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/> Acesso em: 12 nov. 2023.
- ALVES, Marco Antônio. O direito de apropriação privada em Locke: um pensamento de transição. **Controvérsia**, v. 6, n.º 3, p. 51-67, 2010. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/> Acesso em: 10 jun. 2024.
- ANOREG/Datafolha. **Pesquisa** Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/salas-tematicas/pesquisa-datafolha>. Acesso em: 8 jan. 2019.
- ARISTÓTELES. **Retórica**. Edição Especial: São Paulo: Edipro, 2017.
- ASSIS, Jacy de. **Processos de procedimento edital**. Uberlândia: Faculdade de Direito da Universidade de Uberlândia, 1974, p. 10.
- BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perrone C. O papel criativo dos tribunais – técnicas de decisão em controle de constitucionalidade. **Revista da AJURIS**, v. 46, n.º 146, p. 295–334, 2019. Disponível em: <https://revistadaajuris.ajuris.org.br/index.php> Acesso em: 29 ago. 2024.
- BATISTA, Fernando Natal. O repensar do acesso à justiça e a opção pelo legislador quanto ao resgate dos meios consensuais de resolução de conflitos como equivalentes jurisdicionais. In: GOMES, Adalmir de Oliveira; FARRANHA, Ana Cláudia; ROESLER, Cláudia; GUARIDO FILHO, Edson Ronaldo; CORREIA, Pedro Miguel Alves; GUIMARÃES, Tomas de Aquino (Org.). **Anais Enajus - Encontro da Administração da Justiça [recurso eletrônico]** Brasília: IBEPES, 2019.
- BERTHE, Marcelo Martins. Títulos judiciais e o registro imobiliário. In: PÉREZ, Diego Selhane (coord.). **Títulos judiciais e o registro de imóveis**. Rio de Janeiro: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, 2005, p. 461-475.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. 2ª ed. São Paulo: Edipro, 2014, p. 50.
- BORGES, João Afonso. **O Registro Torrens no direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 1960, p. 143.
- BOTTEGA, Jéverson Luis. **Qualificação registral imobiliária à luz da crítica hermenêutica do direito: equanimidade e segurança jurídica no registro de imóveis**. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito Público) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2021, p. 69.
- BRANDELLI, Leonardo. **Desenvolvimento nacional: o papel do registro de imóveis**. In: direito registral e novas tecnologias. In GALHARDO, Flaviano. (Coord.) **Direito Registral e Novas Tecnologias - Flaviano Galhardo, João Pedro Paro, José Renato Nalini e Leonardo Brandelli**. São Paulo: Forense, 2021.
- BRANDELLI, Leonardo. **Registro de imóveis: eficácia material**. Rio de Janeiro, Forense: 2016, p. 31.
- BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/> Acesso em: 24 maio 2021).

BRASIL. **Decreto nº 1.318, de 1854**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/> Acesso em: 28 abr. 2024.

BRASIL. **Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14504.htm Acesso em: 22 fev. 2024.

BRASIL. **Lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/> Acesso em: 28 abr. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 7 out. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Brasília: Presidência da República, [1994]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18935.htm. Acesso em: 27 set. 2023.

CABRAL, Antônio do Passo; DIDIER, Fredie. **Por uma nova teoria dos procedimentos especiais- dos procedimentos às técnicas**. São Paulo: JusPodivm, 2023, p. 122

CAMPILONGO, Celso. **Função social do notariado: eficiência, confiança e imparcialidade**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 50.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução: Ellen Gracie North Fleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 67.

CARVALHO FILHO, **Manual de Direito Administrativo**. 28ª edição. Revista, ampliada e atualizada até 31.12.2014, São Paulo: Editora Atlas S.A., 2015.

CARVALHO, Afrânio de. **Anteprojeto de lei agrária de 1947**. Disponível em: <https://arisp.files.wordpress.com/2008/05/.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2024.

CARVALHO, Afrânio de. Planta e cadastro de imóveis. **R. Dir. Adm.**, n° 161, p. 29-43, 1985. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/44754/43451> Acesso em: 2 ago. 2019, p. 378.

CARVALHO, Afrânio de. **Registro de imóveis: comentários ao sistema de registro em face da Lei n° 6.015, de 1973, com as alterações da Lei n° 6.216, de 1975, Lei n° 8.009, de 1990, e Lei n° 8.935, de 18.11.1994**, Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 1-6.

CASTRO, Daniel Penteado de. **Poderes instrutórios do juiz no processo civil: fundamentos, interpretação e dinâmica**. São Paulo: Saraiva, 2012. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br> Acesso em: 18 mar. 2023.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. **Motivo e motivação do ato administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979, p. 105.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 65/17**. Disponível em: www.cnj.jus.br. Acesso em: 12 nov. 2024.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n.º 423, de 5 de outubro de 2021**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4147>. Acesso em: 27 set. 2023.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Direito e economia**. 5ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2010, p. 158.

- COSTA, Alfredo Araújo Lopes. **Demarcação – divisão – tapumes**. Belo Horizonte: Editora Bernardo Alvares, 1963, p. 35.
- COUTO, Marcelo de Rezende Campos Marinho. **Usucapião como forma derivada de aquisição da propriedade imobiliária**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016, Capítulo 3.1.
- CSM/SP. Conselho Superior da Magistratura de São Paulo. **Apelação Cível nº 10.35-062018.8. 260068**. Disponível em: <http://www.kollemata.com.br> Acesso em: 28 jan. 2025.
- DADALTO, Rafael Gaburro. **Desjudicialização por meio das serventias extrajudiciais e acesso à justiça: análise acerca da (im)possibilidade de tornar obrigatória a via administrativa**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. Vitória/ES, 2019.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **O poder dos juízes**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- DIDIER JR, Fredie. **Sobre a teoria geral do processo**. 9ª ed. São Paulo: JusPodivm, 2024, p. 97.
- DINIZ, Maria Helena. **Sistemas de registros de imóveis**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 53.
- DIP, Ricardo Henry Marques. **A natureza e os limites das normas judiciárias do serviço extrajudicial**. São Paulo: Quartier Latin, 2013.
- DIP, Ricardo Henry Marques. **Direito Administrativo registral**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 28.
- DIP, Ricardo Henry Marques. **Registro de imóveis: princípios**. Descalvado: Primvs, 2018, v. 2, p. 58, 59.
- DIP, Ricardo Henry Marques. Sobre o saber registral (da prudência registral). **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, n.º 29, p. 186, 1992.
- DONEDA, Danilo. **Da privacidade à proteção dos dados pessoais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 38.
- DUNNE, Niamh. **Competition law and economic regulation : making and managing markets**. Cambridge (UK): University Printing House, 2015. Tradução livre.
- FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos**. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1967, p. 82.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: a formação do patronato brasileiro**. 3ª ed. São Paulo: Globo, 2001, Capítulo IV, item 6.
- FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **A ciência do Direito**. São Paulo: Atlas, 1980, p. 107.
- FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do Direito**. São Paulo: Atlas, 2023.
- FIGUEIREDO NETO, Manoel Valente. **A propriedade privada imóvel no século XXI**. Curitiba: CRV, 2016.
- FOUCAULT, Michel. **Microfísica del poder**. Original de 1979. 2ª ed. Tradução de Julia Varela y Fernando Alvarez-Uría. Madrid: La Piqueta, 1980.
- FRANÇA, Vladimir da Rocha. Princípio da motivação no direito administrativo. **Enciclopédia Jurídica da PUCSP**, tomo II (recurso eletrônico). Direito Administrativo e

Constitucional. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br> Acesso em: 14 dez. 2023.

GOIÁS. Código de Normas e Procedimentos Extrajudiciais do Estado de Goiás. Disponível em: www.tjgo.jus.br Acesso em: 12 nov. 2024.

GÓMEZ GÁLLIGO, Javier. **La Calificación Registral.** Madri: Civitas, 2007, p. 9.

GRANDE JÚNIOR, Cláudio. **Usucapião sobre terras públicas e devolutas.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 6.

GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito.** 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

HART H.L.A, **O conceito de Direito.** Edição: 1 - Ano: 2009 - São Paulo: Editora Martins Fontes, 2019.

HISTOIRE DU CADASTRE FRANÇAIS. **Le cadastre parcellaire de 1807.** Disponível em: <http://cadastre.pagesperso-orange.fr/napo2.htm>. Acesso em: 6 jun. 2017.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. **The cost of rights: why liberty depends on taxes.** New York: W.W Norton & CO Inc. 1999, p. 22.

IAMUNDO, Eduardo. **Hermenêutica e hermenêutica jurídica.** São Paulo: Saraiva, 2017. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/>. Acesso em: 06 jul. 2023.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Norma técnica para georreferenciamento de imóveis rurais.** 2003. Disponível em <http://www.farsul.org.br/resources>. Acesso em: 31 jul. 2019.

JACOMINO, Sérgio. **A qualificação registral: história e importância do direito registral imobiliário brasileiro.** Tese (Doutorado em Direito Civil) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2005.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito.** 8ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2015.

LAKATOS, Eva Maria e MARCONI, Maria de Andrade. **Metodologia científica.** 6ª edição: São Paulo: Atlas, 2011, p. 79.

LAMANA PAIVA, João Pedro. **O procedimento da usucapião extrajudicial.** Disponível em: <http://regis.trodeimoveis1zona.com.br/wp-content/uploads/2016/07/> Acesso em: 12 nov. 2024.

LAMANA PAIVA, João Pedro. **Títulos judiciais e a sua repercussão registral no RI.** In: <https://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/artigopaiva.pdf>. Acesso em: 23.jan.2024.

LARENZ, Karl. **Metodologia da ciência do Direito.** Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 7ª edição.

LIMA, Rui Cirne. **Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas.** São Paulo: Secretaria de Estado da Cultura, 1990.

LOPES, Joaquim de Seabra. **Direito dos registos e do notariado.** Coimbra: Grupo Almedina (Portugal), 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/>. Acesso em: 18 mar. 2023.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Manual de Direito Notarial – Da atividade e dos documentos notariais.** 2ª ed. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 28-29.

LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade.** São Paulo: Martins Fontes, 2016, p. 60.

MAGALHÃES, Eduardo Pedroto de A. **Jurisdição voluntária, os incapazes e a via extrajudicial**: uma proposta de expansão da desjudicialização em matéria de separação, divórcio e inventário consensuais envolvendo interesses de incapazes, como medida otimizadora do acesso à justiça no Brasil. Dissertação (Mestrado em Direitos Sociais e Processos Reivindicatórios) - Instituto de Educação Superior de Brasília, Brasília, 2020, Disponível em: <https://mestrado.iesb.br> - Acesso em: 19 jun. 2024.

MAGALHÃES, Eduardo Pedroto de Almeida. **Desjudicialização e execução por quantia no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, p. 58.

MAIA, José Motta. **Estatuto da terra comentado**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Mabri, 1967, p. 99.

MARCHIONATI, Carlos Cini. **Dúvida registral imobiliária e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2023, p. 196.

MARQUESI, Roberto Wagner. **Usucapião Extrajudicial**. Curitiba: Juruá, 2018.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do Direito**. 22. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 95.

MELO, Marcelo Augusto Santana de. **A qualificação registral na regularização fundiária**. Disponível em: <https://www.irib.org.br/files/obra> Acesso em: 11 set. 2023.

MEZZARI, Mário Pazutti. **O novo processo de retificação do registro imobiliário retificação ou usucapião?** Disponível em: <http://www.colegioregistrals.org.br>. Acesso em: 31 jul. 2019.

MORIGGI, Lucas Ribeiro. A incompatibilidade entre o novo Código de Processo Civil e os fundamentos que sustentam o decisionismo, o ativismo e o voluntarismo judicial. **Revista de Direito Público**, Brasília, v. 14, nº 79, p. 31-64, 2018. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br>. Acesso em: 18 mar. 2023.

MOURA, Ana. **Agência CNJ de notícias**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/corregedoria-nacional-vai-consolidar-normativos-para-cartorios-de-notas-e-registros/>. Acesso em: 15 mar. 2023.

NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal: processo civil, penal e administrativo**. 10. ed. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2010, p. 136.

NERY, Rosa Maria de Andrade. **Instituições de Direito Civil**. v. III: Direitos patrimoniais, reais e registrários. 2ª ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019, p. 232.

OLIANI, José Alexandre Manzano. **O contraditório nos recursos e no pedido de reconsideração**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

OLIVEIRA, Paulo Mendes de. **Segurança jurídica e processo: da rigidez à flexibilização processual**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 28.

PAIVA, João Pedro Lamana; CASSETARI, Cristiano. **Procedimento de dúvida registral: Evolução dos Sistemas Registral e Notarial no Século XXI**. 5ª ed. São Paulo: Editora Foco, 2023, p. 31.

PATAH, Priscila Alves. **Sistema extrajudicial de justiça**. São Paulo: Foco, 2023.

PEDROSO, Alberto Gentil Almeida. **Primeiras impressões: o Sistema Nacional De Gestão De Informações Territoriais – SINTER – Decreto 8.764 de 10 de maio de 2016 – e o registrador de imóveis**. Disponível em: <http://iregistradores.org.br/primeiras-impressoes-o->

sistema-nacional-de-gestao-de-informacoes-territoriais-sinter-decreto-8-764-de-10-de-maio-de-2016-e-o-registrador-de-imoveis. Acesso em: 20 mar. 2024.

PEDROSO, Alberto Gentil *et al.* **Registro imobiliário** [livro eletrônico] / coordenação Alberto Gentil de Almeida Pedroso. - São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 120, v. IV.

PEREIRA, Carlos Frederico Bastos. **Fundamentação das Decisões Judiciais**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2019.

PEREIRA, Gustavo Faria *et al.* **O dever de fundamentar do registrador: por uma teoria da decisão aplicável à qualificação registral**. In: https://esmat.tjto.jus.br/publicacoes/index.php/revista_esmat/article/view/588/448. Acesso em 31 out. 2024.

PEREIRA, Gustavo Faria. **Cadastro e registro de imóveis rurais e o direito à propriedade no Brasil: integração dos cadastros e segurança jurídica**. São Paulo: Dialética, 2023, p. 27.

PEREIRA, Gustavo Faria. **Teoria Geral do Requerimento Inicial de Usucapião Extrajudicial**. Leme: Editora BH, 2020.

PEREIRA, Gustavo Faria. **Tópicos Especiais de Retificação de Matrícula de Imóveis Rurais** – Leme: BH Editora, 2020.

PONTES DE MIRANDA. **Técnica e linguagem jurídica para Pontes de Miranda**. Campinas: Bookseller, 2005, 2ª edição.

POSNER, Richard E. **A economia da justiça**. Tradução: Evandro Ferreira e Silva. São Paulo: WMF/Martins Fontes, 2010, p. 211-213.

POTTER, Lee Ann; WYNELL, Schamel. The Homestead Act of 1862. **Social Education**, v. 61, n° 6, 1997. Disponível em: <https://www.archives.gov/education>. Acesso em: 5 jun. 2017. Tradução livre.

RAO, Vicente. **Direito e a vida dos direitos**. São Paulo: Max Limonad, 1952,

REPÚBLICA PORTUGUESA. **Banco Mundial - Relatório “Doing Business 2020”**. Disponível em: <https://www.sgeconomia.gov.pt/x>. Acesso em: 17 jun. 2023.

RICOEUR, Paul. **Interpretação e ideologias**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977, p. 19.

ROMAGNA, André Rolim. **Aspectos do usucapião especial urbano**. Disponível em: acervodigital.ufpr.br/ - Acesso em: 16 jun. 2017, p. 35, 36.

SALLES, José Carlos de Moraes. **Usucapião de bens móveis e imóveis**. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p. 33.

SANCHES, Almir Teubl. **A questão de terras no início da República: o registro torrens e sua (in)aplicação**. 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-03072009-161245>. Acesso em: 20 nov. 2024.

SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. **Direito Registral Imobiliário - Volume II - Sujeitos, Imóveis e Direitos Inscritíveis - De Acordo com o Novo Código de Processo Civil e a Lei 13.465/2017**. Curitiba: Juruá, 2017.

SERRA, Carlos Alberto Teixeira. Considerações acerca da evolução da propriedade da terra rural no Brasil. **Alceu**, v. 4, n.º 7, p. 231-248, 2003. Disponível em: <http://revistaalceu.com.puc-rio.br/>. Acesso em: 28 abr. 2017.

- SICHÉS, Luís Recaséns. **Nueva filosofía de la interpretación del derecho**. México: UNAM, 1956, p. 206-207.
- SILVA, Pedro Cordeiro da. **Cadastro e tributação**. Brasília: Fundação Petrônio Portela, 1982, p. 36.
- SOUZA NETO, João Baptista de Mello. In: *Lei de Registros Públicos comentada: Lei 6.015/1973 / coordenação José Manuel de Arruda Alvim Neto, Alexandre Laizo Clápis, Everaldo Augusto Cambler*. 2ª ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.
- SOUZA, Eduardo Pacheco Ribeiro de. **Noções fundamentais de direito registral e notarial**. São Paulo: Saraiva, 2022. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br>. Acesso em: 07 jul. 2023.
- SOUZA, Fábio. **Quem deve decidir - Confiança na aptidão decisória**. Curitiba: Alteridade, 2018.
- STF. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2.415**, Rel. Min. Ayres Britto, julgado em 10-11-2011, P, DJE de 9-2-2012. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 10 jul. 2023.
- STF. Supremo Tribunal Federal. **AI 606103** AgR, Relator(a): Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado em 27/08/2013. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 10 jul. 2023.
- STJ. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 389.372/SC**. DJe 15/06/2009. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 28 jan. 2025.
- STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica em crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito**. 5ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004, p. 161.
- TORRES, Marcelo Krug Fachin. Do contraditório no registro de imóveis. **Revista Síntese Direito Imobiliário**, v. 4, n.º 21, p. 215-238, 2011. Disponível em: <https://www.academia.edu/>. Acesso em: 12 set. 2023.
- VARELA, Laura Beck. **Das sesmarias à propriedade moderna: Um estudo de história do direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 19.
- VILANOVA, Lourival. **O problema do objeto da teoria geral do Estado**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 197.
- WORDL BANK GROUP. **Doing Business 2018 Reforming to Create Jobs**. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated>. Acesso em: 12 set 2018.
- ZOEHLER, Breno. **O regime jurídico do notariado**. Dissertação de Mestrado. Brasília: UniCeub, 2012. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/235/5768>. Acesso em: 12 set. 2023.