

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

LUCAS BORGES BUBOLS

**QUALIFICAÇÃO REGISTRAL IMOBILIÁRIA E SEU GRAU DE VINCULAÇÃO À
JURIDICIDADE ADMINISTRATIVA**

PORTO ALEGRE

2021

LUCAS BORGES BUBOLS

**QUALIFICAÇÃO REGISTRAL IMOBILIÁRIA E SEU GRAU DE VINCULAÇÃO À
JURIDICIDADE ADMINISTRATIVA**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito Público pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Da Cás Maffini.

PORTO ALEGRE

2021

CIP - Catalogação na Publicação

Bubols, Lucas Borges
QUALIFICAÇÃO REGISTRAL IMOBILIÁRIA E SEU GRAU DE
VINCULAÇÃO À JURIDICIDADE ADMINISTRATIVA / Lucas
Borges Bubols. -- 2021.
174 f.
Orientador: Rafael Da Cás Maffini.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Faculdade de Direito, Programa de
Pós-Graduação em Direito, Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. Qualificação Registral. 2. Juridicidade. 3.
Legalidade. 4. Registro de Imóveis. 5. Limites. I.
Maffini, Rafael Da Cás, orient. II. Título.

LUCAS BORGES BUBOLS

**QUALIFICAÇÃO REGISTRAL IMOBILIÁRIA E SEU GRAU DE VINCULAÇÃO À
JURIDICIDADE ADMINISTRATIVA**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito Público pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Aprovada em ___ de _____ de 2021.

BANCA EXAMINADORA:

Professor Doutor Rafael Da Cás Maffini
Orientador

Professor Doutor Rodrigo Valin de Oliveira

Professor Doutor Pedro Henrique Poli de Figueiredo

Professor Doutor Luiz Egon Richter

A Luiza, minha companheira de jornada, pelo apoio e compreensão, e a Helena, nossa pequena estrela, que muito em breve iluminará nossos dias.

RESUMO

A presente pesquisa pretende abordar o juízo proferido em sede de qualificação registral imobiliária no que tange a sua vinculação à juridicidade, a partir da análise dos sistemas registrais imobiliários e das características inerentes ao sistema registral imobiliário brasileiro, e confirmar, após o enfrentamento doutrinário relativo ao tema, a existência e grau de vinculação à juridicidade através das decisões proferidas em sede de procedimento de suscitação de dúvida registral. Para tanto se utilizará do método dedutivo e de revisão bibliográfica, a fim de adentrar a cada passo de modo mais profundo na análise dos temas de enfrentamento necessário para a verificação e atendimento do objeto de pesquisa. A presente dissertação, em um primeiro momento, pretende trazer os elementos caracterizadores da atividade registral imobiliária, iniciando pelos princípios da legalidade e da segurança jurídica, e efetuar a distinção entre as funções notariais e registrais, a fim de adentrar nas características próprias do sistema registral imobiliário. Em um segundo momento, a pesquisa busca os elementos que caracterizam o juízo proferido em sede de qualificação registral imobiliária, sua delimitação através de jurisprudência administrativa e, por fim, a definição do grau de vinculação à juridicidade através da contraposição do intenso regramento da atividade com o princípio da concentração dos atos. Conclui-se pela verificação da vinculação da qualificação registral à juridicidade, de modo a permitir atuação *praeter legem* mas nunca *contra legem*. Entretanto, a vinculação verifica-se de modo *sui generis*, caracterizando-se pela oscilação de seu grau a depender dos elementos fáticos presentes durante o juízo de qualificação.

Palavras-chave: qualificação registral; juridicidade; legalidade; registro de imóveis; limites.

ABSTRACT

This research aims to show the judgment rendered in the real estate registry qualification regarding its link to the legality, from the analysis of the real estate registry systems and the inherent characteristics of the Brazilian real estate registry system, and confirm, after the doctrinal confrontation related to the subject, the existence and degree of binding to the juridicity through the decisions rendered in the procedure of registry doubt. For that, the deductive method and bibliographic review will be used, in order to go deeper into each step in the analysis of the themes of confrontation necessary for the verification and attendance of the research object. The present dissertation, at first, intends to bring the characterizing elements of the real estate registry activity, starting with the principles of legality and legal security, and to distinguish between notarial and registry functions, in order to enter into the characteristics of the registry system real estate. In a second moment, the research seeks the elements that characterize the judgment rendered in the real estate registry qualification, its delimitation through administrative jurisprudence and, finally, the definition of the degree of its link to the legality through the opposition of the intense regulation of the activity with the principle the concentration of acts. It is concluded by the verification of the link between the registration qualification and the juridicity, in order to allow *praeter legem* actions, but never *contra legem*. However, the linkage is verified in a *sui generis* way, characterized by the oscillation of its degree depending on the factual elements present during the qualification judgment.

Keywords: real estate registry qualification; juridicity; legality; property registration; limits.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 JURIDICIDADE ADMINISTRATIVA E O REGISTRO DE IMÓVEIS	12
2.1 JURIDICIDADE ADMINISTRATIVA.....	13
2.1.1 De uma Noção de Legalidade Estrita para uma Vinculação à Juridicidade	13
2.1.2 Dos Princípios Jurídicos	21
2.1.3 Princípios Constitucionais Direcionados à Administração Pública ..	27
2.1.4 Princípios Constitucionais Implícitos	31
2.2 SERVIÇOS NOTARIAIS E REGISTRAS	42
2.2.1 Função Notarial	47
2.2.2 Função Registral	52
2.2.3 O Registro Imobiliário	57
2.3 SISTEMAS REGISTRAS IMOBILIÁRIOS	62
2.3.1 Sistema Francês	62
2.3.2 Sistema Alemão	66
2.3.3 Sistema Australiano	69
2.3.4 Sistema Brasileiro	70
2.4 O DUPLO CONTROLE DE LEGALIDADE.....	74
2.4.1 Do Controle de Legalidade Exercido pelos Serviços Extrajudiciais .	75
2.4.2 Duplo Controle nos Sistemas Registrais Imobiliário Estrangeiros ...	78
2.4.3 Duplo Controle no Sistema Registral Imobiliário Brasileiro	82
3 DA QUALIFICAÇÃO REGISTRAL E O PROCEDIMENTO DE SUSCITAÇÃO DE DÚVIDA	88
3.1 QUALIFICAÇÃO REGISTRAL	88
3.1.1 Extensão da Qualificação Registral	90
3.1.2 Princípios Registrais	105

3.1.3 Qualificação Registral e a Proteção de Terceiros.....	116
3.2 PROCEDIMENTO DE SUSCITAÇÃO DE DÚVIDA	123
3.2.1 Da Natureza do Procedimento de Dúvida e seu Tramite.....	123
3.2.2 Das Limitações Existentes no Procedimento de Suscitação de Dúvida..	129
3.2.3 Autonomia Interpretativa X Decisões em sede de Dúvida Registral	132
3.2.4 Qualificação Registral Fundada em Princípios	135
3.3 DELIMITAÇÃO DE LIMITES À ATUAÇÃO DO REGISTRADOR IMOBILIÁRIO	139
3.3.1 Qualificação Registral e seu Intenso Regramento.....	139
3.3.2 Registro de Imóveis e o Princípio da Concentração	147
3.3.3 Graus de Vinculação à Juridicidade	150
4 CONCLUSÃO	159
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	163

1 INTRODUÇÃO

A atuação da Administração Pública sempre foi objeto de estudo no que se refere à promoção das finalidades determinadas pelo ordenamento jurídico. Em sentido oposto, há preocupação quanto aos limites de sua atuação, a fim de não adentrar em matérias de competência de outras funções (judicial e legislativa). O reconhecimento da impossibilidade de completude da lei formal veio apenas a contribuir para as discussões a respeito da atuação da Administração Pública, em especial após a crise da legalidade estrita no segundo pós-guerra, quando restou evidenciada a necessidade de vinculação de sua atuação diretamente ao texto constitucional, orientando seu conteúdo e desenvolvimento não apenas através do texto normativo expresso, mas exigindo uma compatibilização e persecução do texto constitucional.

Ainda atrelado à ideia de vinculação à legalidade estrita, a atuação dos registradores públicos mostra-se resistente à uma vinculação ao ordenamento jurídico como um todo, não sendo raras as situações onde a falta de previsão expressa para a sua atuação ou a falta de sua regulamentação resultem na inércia desses profissionais, deixando de garantir ingresso em seus livros a instrumentos que se coadunam com o ordenamento jurídico mas possuem elementos não previstos legalmente. De um lado, a atividade registral se encontra fortemente regulada, em determinados casos de forma quase integral, gerando pouca ou nenhuma margem de atuação para o registrador. Verifica-se em outros casos, contudo, tanto a incompletude quanto falta de tratamento dos atos que são submetidos a registro que, somada à noção de vinculação à juridicidade administrativa, direciona a atuação do registrador público para fora da zona de conforto decorrente da estrita legalidade.

Insero na categoria de registradores públicos, é possível apontar o registrador imobiliário como àquele onde a inovação negocial e necessidade de atuação desapegada da legalidade estrita se faz mais evidente. Através do efeito constitutivo de direitos dos atos submetidos à sua apreciação mediante acesso registral, o juízo de qualificação por eles efetuado possui abrangência corriqueiramente maior do que seus pares, sendo necessário o estudo dos seus limites específicos de atuação, tanto no que se refere ao ingresso de títulos cujos efeitos podem vir a ser desconstituídos posteriormente, quanto no que se refere à negativa de registro de títulos com base em uma atuação *praeter legem*.

Dotados de independência do exercício de suas funções, o estudo da extensão e abrangência do controle de legalidade desempenhado pelos registradores públicos imobiliários revela sua importância, a fim de determinar os parâmetros que pautam a sua qualificação registral, gerando efeitos diretos na constituição, modificação ou extinção de direitos reais imobiliários, bem como na publicidade que afetará a conduta de terceiros de boa-fé, de modo a permitir o estabelecimento de bases para que se evite o excesso, tanto no que se refere a exigências desmedidas e desproporcionais, em claro apego a uma formalidade exacerbada e carente de conteúdo e, em um outro lado dessa formalidade por si mesma, da utilização do registro imobiliário como meio de propagação de fraudes e inverdades formalmente qualificadas positivamente.

A atuação dos registradores imobiliários também não deve se dar de forma desproporcional e não razoável, não lhes sendo permitida, sob o pretexto da autonomia a ele concedida, a formulação de todo e qualquer tipo de exigência, de modo que se faz necessário o estabelecimento dos parâmetros de sua conduta, em especial se identificada a possibilidade de vinculação à juridicidade, a fim de evitar interpretações caóticas e divergentes que careceriam de base jurídica para sua formulação.

Com o objetivo de aprofundar o exame de qualificação registral imobiliária, verificando sua vinculação ou não à juridicidade administrativa, bem como a extensão de dita vinculação, dividiremos o presente trabalho em dois grandes capítulos alinhados através de um plano dedutivo. No primeiro, desenvolveremos a noção de juridicidade administrativa destinada à administração pública, por meio de sua evolução, enquanto originalmente compreendida como legalidade estrita, adentrando no exame dos princípios jurídicos que lhe atribuem feições, e cuja compreensão se faz necessária a fim de permitir sua correta aplicação. Após a apresentação dos princípios constitucionais que orientam a atuação da administração pública como um todo, trataremos as características específicas que identificam os serviços notariais e registrares, traçando diferenciações entre as duas funções e, ainda, justificando o tratamento em apartado dispensado ao registro público imobiliário.

Por meio da análise dos sistemas registrares estrangeiros clássicos que fundamentam e servem de pilar para os demais existentes ao redor do mundo, trabalharemos suas características e especificidades, de modo a melhor compreender o sistema registral imobiliário brasileiro, que deles muito se aproveitou. Compreendidas as características que compõe as funções notarial e registral,

adentraremos na análise do duplo controle de legalidade, decorrente do aparente conflito entre as atribuições, que servirá de parâmetro inicial para a resolução do problema proposto.

No segundo capítulo do presente trabalho, trataremos das características inerentes à qualificação registral, através de seus elementos, princípios e finalidades, abarcando o estudo de sua natureza jurídica e extensão, bem como seus reflexos na segurança jurídica estática e dinâmica, através de uma maior ou menor profundidade das matérias por ela abrangidas.

Em momento seguinte, trataremos do procedimento de suscitação de dúvida, enquanto mecanismo hábil a definir e controlar excessos interpretativos ou mesmo sua ausência quando do exame de qualificação registral imobiliária. Para tanto, desenvolveremos inicialmente as suas características e limitações inerentes e, em segundo momento, analisaremos uma série de decisões que emprestam contornos ao juízo de qualificação realizado pelo registrador imobiliário, possibilitando, por derradeiro, sua análise através do regramento inerente à atividade registral, em contraposição à abrangência e falta de regramento decorrentes do incidência do princípio da concentração, o que nos permitirá desenvolver, de forma mais concreta e palpável, apontamentos a respeito da vinculação do registrador imobiliário, quando de seu juízo de qualificação, à juridicidade administrativa, bem como os graus dessa vinculação, caso ocorra.

Utilizaremos, para tanto, de levantamento bibliográfico, bem como do desenvolvimento histórico dos institutos relevantes para o estudo, através de método dedutivo, a fim de identificar a incidência e extensão do controle de legalidade praticado pelos registradores imobiliários nos instrumentos que lhes são apresentados, tendo como referencial norteador a vinculação à juridicidade administrativa à qual as funções do Estado, em especial a função executiva, encontram-se submetidas, a fim de definir seu grau de incidência na atividade registral imobiliária, especialmente quando do juízo de qualificação ao realizar o controle de legalidade dos títulos submetidos a registro.

2 JURIDICIDADE ADMINISTRATIVA E O REGISTRO DE IMÓVEIS

A administração pública, com o advento do Estado de Direito, encontra-se vinculada a previsões normativas, enquanto delimitadoras da forma e modo de sua atuação. Inicialmente, a ideia de legalidade estrita impera sobre a definição desses elementos, pautando a ação administrativa enquanto meio permissivo de atuação. Com a transformação da sociedade, novos elementos transformaram a forma de agir Estatal, de modo a compatibilizá-la com as demandas sociais, sofrendo, assim, evoluções ao longo de sua trajetória histórica.

Com a necessidade de atendimento de princípios constitucionais, a atuação da administração pública ganha maior elasticidade, através de uma maior necessidade de sua atuação, bem como maiores restrições, através de mecanismos que afastam decisões desarrazoadas pelo administrador, sendo necessário o manejo das normas jurídicas em uma compreensão ampla do ordenamento jurídico pela Administração Pública.

Dentro da noção de Administração Pública, a categoria de notários e registradores, integrantes enquanto particulares em colaboração com a Administração, possui vicissitudes que permeiam sua atuação, influenciando na fruição ou mesmo constituição de direitos individuais, gerando questionamentos quanto à forma e limites do controle que exercem sobre os negócios jurídicos quando da prestação de serviços para a sociedade.

Para o enfrentamento desses temas, trabalharemos, inicialmente, a evolução da noção de legalidade estrita para uma concepção de vinculação à juridicidade, desenvolvendo o entendimento sobre princípios enquanto normas jurídicas de aplicabilidade necessária à essa concepção, analisando os princípios constitucionais expressos destinados à administração pública e, especialmente, alguns princípios constitucionais implícitos de elevada importância, tanto para a Administração Pública como um todo, quanto para o desenvolvimento do problema de pesquisa proposto.

Posteriormente, adentraremos na análise da categoria a ser estudada, diferenciando as funções notariais e registrais a fim de individualizar o objeto proposto para o presente estudo: o registro de imóveis. Para tanto, faz-se necessária a compreensão dos sistemas registrais imobiliários identificados como pilares utilizados pelos demais sistemas ao redor do mundo, de forma a servir de parâmetro de comparação e compreensão do sistema imobiliário desenvolvido em nosso país.

Por derradeiro, adentraremos na análise da figura do duplo controle de legalidade existente incidente através da atuação dos registradores públicos imobiliários, a fim de permitir melhor delimitação e desenvolvimento do exame da qualificação registral, qualificação essa que será objeto do capítulo 3 da presente dissertação, cuja vinculação à noção de juridicidade administrativa a emprestaria novos contornos.

2.1 JURIDICIDADE ADMINISTRATIVA

A modificação do parâmetro validade da atuação administrativa, de uma ideia de legalidade rígida para uma concepção de completude do ordenamento jurídico, alterou sobremaneira a forma de agir do Estado. A compreensão dos parâmetros para a atuação estatal, bem como do manejo dos princípios presentes no ordenamento jurídico tornou-se essencial para o aprofundamento de questões que envolvam tanto a obrigatoriedade de atuação, quanto seu limites, de modo a tratarmos no presente subcapítulo, inicialmente, da referida transição para, posteriormente, adentrarmos no desenvolvimento dos princípios jurídicos, trabalhando os expressamente previstos na Carta Magna, bem como os que possuem maior influência para o desenvolvimento do presente trabalho, em destaque a segurança jurídica, cuja identificação enquanto sobreprincípio merece maior desenvolvimento, tanto de seu conteúdo quanto da própria ideia pertinente a essa categorização realizada por parcela da doutrina.

2.1.1 De uma Noção de Legalidade Estrita para uma Vinculação à Juridicidade

Através do surgimento do Estado de Direito e da submissão do Estado à lei, a atuação da Administração Pública passa a se legitimar por meio de previsões legais. Com o poder que antes recaia sobre o soberano sendo transferido para a vontade geral expressa através da Lei, a noção de legalidade é estabelecida como freio ao ímpeto do Estado, preservando os direitos individuais e não se admitindo intervenções desnecessárias na esfera pessoal dos administrados.

Fundamentando-se a legitimação do Estado na lei, elegeu-se a legalidade enquanto princípio orientador do Estado de Direito. Esse princípio, entretanto, assumiu diferentes conotações com o passar do tempo. Inicialmente, a atividade estatal somente se dava de modo a executar normas jurídicas em vigor, servindo a lei

formal como único instrumento que autorizaria a atuação do Estado¹. Tratava-se da ideia de que ao Estado era dado fazer apenas e somente o que a lei expressamente permitisse, através de uma aplicação mecanicista da lei. Essa visão tradicional de vinculação positiva à lei traduzia-se em “administrar é aplicar a lei de ofício”², sendo relemburada através da doutrina clássica de Hely Lopes Meirelles:

Na administração não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza.³

Entretanto, essa visão da atuação administrativa não se sustentou, enquanto insuficiente para pautar a atuação do Estado. Conforme Binbenojm:

A própria origem pretoriana e autovinculativa do direito administrativo por obra do Conselho de Estado francês, e os amplos espaços discricionários deixados pela lei para serem preenchidos pelo administrador, já comprometeriam, a rigor, essa noção de que a Administração não age por vontade própria, senão que se limita a cumprir a vontade previamente manifestada pelo legislador. Em verdade, mesmo a atividade de interpretação da lei, já o dizia Kelsen, comporta sempre uma margem autônoma de criação, daí se poder afirmar que mesmo os ditos regulamentos de execução expressam também algum conteúdo volitivo da Administração Pública.⁴

No mesmo sentido, Almiro do Couto e Silva, ao afirmar que:

a noção de que a Administração Pública é meramente aplicadora das leis é tão anacrônica e ultrapassada quanto a de que o direito seria apenas um limite para o administrador. Por certo, não prescinde a Administração Pública de uma autorização legal para agir, mas, no exercício de competência definida, têm os agentes públicos, se visualizado o Estado em termos globais, um dilatado campo de liberdade para desempenhar a função formadora, que é hoje universalmente reconhecida ao Poder Público.⁵

¹ MALBERG, Raymond Carré de. **A função administrativa**. Tradução de Sérgio Resende de Barros. *In*: MALBERG, Raymond Carré de. *Contribution à la théorie générale de l'état* Paris: Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1920, p. 3

² FAGUNDES, Miguel Seabra. **O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário**, 8. ed. / atualizada por: Gustavo Binbenojm. Imprensa: Rio de Janeiro, Forense, 2010, p. 3.

³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. – 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 82-83.

⁴ BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização**. – 3 ed. revisada e atualizada – Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p.34.

⁵ COUTO E SILVA, Almiro do. Poder Discricionário no Direito Administrativo Brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**. nº 179/180, p. 53.

A ideia de uma legalidade administrativa enquanto vinculação apenas à lei formal tornou-se inapta para alcançar a totalidade das atividades exercidas pela Administração Pública⁶, fazendo surgir a necessidade de se reconhecer uma nova forma de atuação estatal. Nessa segunda fase da noção do princípio da legalidade, lhe é atribuído sentido negativo, sendo permitido ao Estado uma atuação nos espaços livres previstos na norma legal. A partir dessa noção, se extrai a noção de discricionariedade.

Em um terceiro momento, através de uma forte tendência positivista do Direito, a posição de vinculação positiva é reestabelecida, vinculando-se o ato administrativo necessariamente a legislação enquanto fonte de legitimação.

Entretanto, com os acontecimentos históricos que envolvem o início do século XX, a visão estrita de vinculação à legalidade sofre definitiva ruptura. Luis Roberto Barroso aponta para um marco histórico fundamental da transformação da noção de legalidade até então existente em uma noção mais ampla, de juridicidade. O constitucionalismo do segundo pós-guerra influenciou sobremaneira o Direito, especialmente pelos acontecimentos em países como Alemanha e Itália, onde a noção de legalidade estrita serviu de embasamento jurídico para validade da atuação do Estado quando do cometimento de abusos⁷.

Assim, a partir do século XX, a constitucionalização dos princípios gerais do Direito atribuiu novas feições à atuação da Administração Pública, não bastando sua conduta pautar-se simplesmente em lei formal, mas vinculando-se, essencialmente, à um “bloco de legalidade”, decorrente da vinculação direta da Administração Pública às normas constitucionais.⁸ Canotilho, ao tratar da juridicidade administrativa, assim leciona:

Quando o texto constitucional nada disser, poder-se-á interpretar o seu silêncio no sentido da admissibilidade de uma *actividade* administrativa - a começar pela *actividade* regulamentar – fundada diretamente na Constituição. Quer dizer: a *precedência* e a *prevalência da Constituição* substituem a *precedência* e a *reserva vertical da lei*. Por outras palavras: a reserva vertical de constituição substitui a reserva vertical de lei.⁹

⁶ BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização**. – 3 ed. revisada e atualizada – Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p.138.

⁷ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional**. – 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 239-240.

⁸ *Ibidem*, p. 243.

⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Imprensa: Coimbra, Almedina, 2003, p. 840.

Através de uma substituição da legalidade estrita pela primazia das normas constitucionais, o ordenamento jurídico passa a ter a Constituição como ponto de partida interpretativo¹⁰. O Direito Administrativo, desde seu surgimento, possui forte ligação com o Direito Constitucional, de modo que a cada passo evolutivo dado é possível verificar uma aproximação de ambos os ramos do Direito.

A necessidade de evolução e transformação da legalidade enquanto fundamento atuação e validade dos atos administrativos encontra-se diretamente vinculado com a denominada “crise da legalidade formal”, que, conforme Binjenbojm, pode ser explicada através de cinco tópicos.

Inicialmente, é apontado para a grande inflação legislativa decorrente da aplicação da noção clássica de legalidade estrita. A ideia de completude do ordenamento jurídico, dispensando tratamento integral, trouxe como consequência a banalização da lei, perdendo sua centralidade no ordenamento jurídico. Essa inflação legislativa acabou por tornar impossível o conhecimento das leis as quais se está submetido, sacrificando uma de suas mais caras e importantes funções operativas, a promessa de certeza e segurança jurídica¹¹.

Uma segunda razão para a crise da legalidade consiste na constatação histórica já apontada por Barroso, ao justificar, sob o manto do cumprimento de lei formal, o cometimento de barbárie¹². Se toda e qualquer lei é válida, independentemente de seu conteúdo, se torna inútil questionar a justiça de uma lei que, dotada de generalidade e abstração, reflete a vontade geral¹³. A constatação de sua insuficiência para o alcance de justiça e de liberdade fez com que a lei formal perdesse sua aura de superioridade moral¹⁴.

Outro motivo da referida crise decorre do movimento de constitucionalização do Direito¹⁵ como consequência do fracasso da legalidade do segundo pós-guerra. A lei passa a ser mais uma dentre outras fontes do Direito, submetida, inclusive, a sistemas de controle de constitucionalidade. Em virtude da superioridade formal e da

¹⁰ BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização**. – 3 ed. revisada e atualizada – Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p.130.

¹¹ *Ibidem*, p.133-134.

¹² BAPTISTA, Patrícia. **Transformações do Direito Administrativo**. Imprensa: Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2018, p.102.

¹³ BINENBOJM. *Op. Cit.*, p.134-135.

¹⁴ GRAU. Eros Roberto. **O Direito Posto e o Direito Pressuposto**. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p.174.

¹⁵ BARROSO, Luis Roberto. Neoconstitucionalismo e a Constitucionalização do Direito. **Revista de Direito Administrativo**, nº 240, 2005, p.1/42.

ascendência axiológica da Constituição sobre o ordenamento jurídico, a reserva vertical de lei é substituída pela reserva vertical de Constituição, passando essa a figurar como norma diretamente habilitadora da atuação administrativa, servindo de critério imediato para a tomada de decisão administrativa¹⁶. Abre-se caminho para uma “legalidade sem lei”¹⁷.

Com a valorização do administrador público através de sua transformação em um aplicador não apenas da lei, mas da Constituição, os preceitos constitucionais direcionam e limitam as opções discricionárias, buscando o atendimento dos princípios constitucionais (implícitos e explícitos), como os previstos no artigo 37 da Constituição Federal. Sua opção administrativa deve buscar, indubitavelmente, a promoção dos interesses definidos no texto Constitucional¹⁸.

Uma quarta razão apontada para a crise da lei formal é a existência de uma série de atos normativos infraconstitucionais capazes de servir de fundamento para a atuação administrativa. Dessa forma, a legalidade é observada ainda que a normatização não seja realizada pelo legislador ordinário¹⁹. Tornou-se comum a Lei deixar de regulamentar determinados pontos de seu texto, atribuindo às autoridades administrativas a sua complementação. Esse movimento de deslegalização, no que se refere a atuação administrativa, é identificado como um claro sinal de erosão da lei formal²⁰.

Ainda, como quinta razão, Binjenbojm aponta para uma crise de legalidade liberal, como originalmente prevista. A diferenciação das funções do Estado não mais se faz presente como quando do surgimento da concepção da legalidade estrita. A função administrativa encontra-se presente na elaboração das leis, bem como, no caso do *presidencialismo de coalizão*, é corriqueiro afirmar não ser possível governar

¹⁶ OTERO, Paulo. **Legalidade e Administração Pública: O Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade**. Coimbra: Almedina, 2007, p.733-735.

¹⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Imprensa: Coimbra, Almedina, 2003, p. 840.

¹⁸ BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização**. – 3 ed. revisada e atualizada – Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p.138.

¹⁹ GRAU, Eros Roberto. **O Direito Posto e o Direito Pressuposto**. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p.179.

²⁰ BAPTISTA, Patrícia. **Transformações do Direito Administrativo**. Imprensa: Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2018, p.102.

sem maioria parlamentar, fazendo com que a noção clássica de separação de poderes perca o seu sentido original²¹.

Como resposta à referida crise, a vinculação da Administração Pública passou a se dar em relação a um bloco mais amplo de *juridicidade*, que congrega não apenas as leis formais, mas também, e sobretudo, a Constituição²². A solução, portanto, reside nos princípios constitucionais e em seu sistema de direitos fundamentais servirem com “elo de unidade a *costurar* todo o arcabouço normativo que compõe o regime jurídico administrativo”²³, vinculando a atuação administrativa primordialmente à norma constitucional, sem a necessidade de a lei formal servir de mediador entre a conduta administrativa e o texto constitucional.

Trata-se, então, de uma resposta positiva à crise de legalidade apontada, resultando em uma maior democratização da atuação da Administração Pública, evidenciando a centralidade dos direitos fundamentais no ordenamento jurídico, bem como reduzindo a margem de discricionariedade de que o Estado era detentor quando da prática de atos administrativos. Conforme Seabra Fagundes:

O Poder Constituinte, manifestação mais alta da vontade coletiva, cria o Estado (ou reconstrói) por meio da Constituição, lei básica em que lhe determina a estrutura geral, institui a autoridade, delimitando a organização dos poderes públicos, e define os direitos fundamentais do indivíduo. A Constituição é, assim, a expressão primária e fundamental da vontade coletiva, organizando-se juridicamente no Estado, que com ela principia e segundo ela demanda os seus fins.²⁴

Em que pese os responsáveis tradicionais pela concretização primária da constituição serem os poderes judiciário e legislativo, a função administrativa deve pautar-se pela legalidade enquanto sua aceção de juridicidade, sendo permitido seu acesso direto à constituição²⁵. José Sérgio da Silva Cristóvam e João Ricardo Catarino ressaltam a importância da atuação da Administração Pública pautada em princípios constitucionais:

²¹ BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização**. – 3 ed. revisada e atualizada – Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p.141.

²² BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional**. – 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 243.

²³ BINENBOJM. *Op. Cit.*, p.36.

²⁴ FAGUNDES, Miguel Seabra. **O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário**, 8. ed. / atualizada por: Gustavo Binenbojm. Imprensa: Rio de Janeiro, Forense, 2010, p. 1.

²⁵ SAMPAIO, José Adércio Leite. **O Conselho Nacional de Justiça e a independência do Judiciário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

A constitucionalização do Direito Administrativo induz à construção de um renovado regime jurídico-administrativo, a partir dos princípios estruturantes da dignidade humana, do Estado democrático de direito e do princípio republicano, com a travessia da legalidade administrativa para a juridicidade administrativa, bases do novo paradigma da Administração Pública democrática.²⁶

A atuação administrativa deve guardar pertinência com o ordenamento jurídico como um todo, em especial com a norma constitucional, que serve de parâmetro de validade de todas as demais normas formadoras do ordenamento jurídico.

Conforme Diogo Moreira de Figueiredo Neto, o princípio da juridicidade administrativa “corresponde ao que se enunciava como um ‘princípio da legalidade’, se tomado em sentido amplo, ou seja, não se restringindo à mera submissão à lei, como produto das fontes legislativas, mas de reverência a toda a ordem jurídica”²⁷. No mesmo sentido, Binbenojm assim trata:

A ideia de *juridicidade administrativa*, elaborada a partir da interpretação dos princípios e regras constitucionais, passa, destarte, a englobar o campo da *legalidade administrativa*, como um de seus princípios internos, mas não mais altaneiro e soberano como outrora. Isso significa que a atividade administrativa continua a realizar-se, via de regra, (i) segundo a lei, quando esta for constitucional (atividade *secundum legem*), (ii) mas pode encontrar fundamento direto na Constituição, independente ou para além da lei (atividade *praeter legem*), ou, eventualmente, (iii) legitimar-se perante o direito, ainda que contra a lei, porém com fulcro numa ponderação da legalidade com outros princípios constitucionais (atividade *contra legem*, mas com fundamento numa otimizada aplicação da Constituição).²⁸

A construção e evolução do Direito Administrativo, enquanto disciplina autônoma, possui raízes em um regime especial que lhe atribui prerrogativas e privilégios, dentre eles o que pauta de modo finalístico sua atuação: a “supremacia” do interesse público²⁹.

Através da evolução da noção de interesse público a ser perseguido pela atuação administrativa, de modo similar à superação da noção de legalidade estrita

²⁶ CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; CATARINO, João Ricardo. Constitucionalização do Direito Administrativo e a juridicidade administrativa: Um estudo sobre o caso Brasileiro e Português. **Revista Jurídica Portucalense**. N.º 17 | Volume 2 | 2015.

²⁷ MOREIRA NETO. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed., 2. tir. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 85.

²⁸ BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização**. – 3 ed. revisada e atualizada – Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p.37-38.

²⁹ SARMENTO, Daniel (Org.). **Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

por uma acepção de juridicidade administrativa, decorrente das transformações sofridas pelo Estado, desde um Estado absolutista, passando pelo Estado de Direito, Estado Social e Estado Democrático de Direito, as necessidades e a finalidade da atuação administrativa foram aos poucos sofrendo modificações. Ocorre a superação de um sistema, inicialmente assimétrico e verticalizado de prerrogativas administrativas, para uma adequação de uma série de princípios constitucionais, como segurança jurídica, proteção da confiança legítima, boa-fé, entre outros.³⁰

A transformação da sociedade, alterando a relação entre o Estado e o povo, percorrendo uma relação de submissão característica de um Estado Absoluto, passando pela relação entre Administração Pública e Administrado, até chegar a uma relação amparada no conceito de cidadão com amplos direitos a serem garantidos e buscados pelo Estado³¹, orienta a atuação administrativa, de modo a servir como fio condutor em busca de uma finalidade que não lhe é necessariamente própria. É o que Ruy Cirne Lime denominou de “relação de administração”, por tratar-se de uma atuação pautada no agir daquele que não é titular da coisa, configurando-se em atividade de quem não detém o domínio sobre o que está sendo administrado, orientando-se por uma finalidade alheia aos interesses particulares do agente ou órgão que a exercita³².

Através das transformações sofridas pelo Estado, modificando sua forma de atuação, de modo a não apenas proibir o ingresso desnecessário na esfera individual dos cidadãos, mas também em um agente promotor dos direitos e garantias constitucionais, o Direito Administrativo recebe reestruturação, sendo visto por Marçal Justen Filho como:

conjunto de normas jurídicas de direito público que disciplinam as atividades administrativas necessárias à realização dos direitos fundamentais e a organização e o funcionamento das estruturas estatais e não estatais encarregadas de seu desempenho³³.

³⁰ CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. O Direito Administrativo no Divã do Estado Constitucional de Direito: A Travessia da Legalidade para a Juridicidade Administrativa. **Revista da ESMESC**. Volume 21, nº 27. 2014.

³¹ MOREIRA NETO, **Diogo de Figueiredo**. **Mutações do Direito Administrativo**. 3ª ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro, Renovar, 2007.

³² LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo**. – 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p.21.

³³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. – 12 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p 1.

De uma concepção meramente mecanicista, enquanto aplicador da lei³⁴, a atuação da Administração Pública deve, então, buscar a promoção das finalidades constitucionais, bem como atender aos princípios que fundamentam o ordenamento jurídico como um todo. A busca pelo atendimento de princípios que fundamentam o ordenamento jurídico torna necessária uma breve exposição de suas características, tanto no que se refere ao seu conteúdo, quanto no que toca a forma de resolução de eventuais conflitos.

2.1.2 Dos Princípios Jurídicos

Os conceitos doutrinários que tratam do tema dos princípios jurídicos não são uniformes, havendo dissenso quanto a sua classificação. Entretanto, é possível separar classicamente as concepções doutrinárias em duas grandes categorias: a de *concepção débil dos princípios* e a de uma *concepção forte dos princípios*³⁵. A primeira concepção efetua uma distinção quantitativa ou de grau com as regras, ao passo que a segunda sustenta uma diferenciação qualitativa entre as espécies jurídicas.

Na visão atribuída pela concepção fraca dos princípios, onde a vinculação à visão positivista do Direito se faz presente, não há uma distinção quanto ao conteúdo das normas, resumindo-se sua diferenciação na existência de maior generalidade e abstração existente nos princípios jurídicos, direcionando-os à condição de normas fundamentais do sistema jurídico, com maior valor hermenêutico, mas sem aptidão para solucionar, por si só, conflitos no caso concreto³⁶.

De outro lado, encontramos os princípios jurídicos definidos por sua concepção forte, que os trata de forma individualizada enquanto normas jurídicas distintas de

³⁴ Noção criticada por parcela da doutrina local à época, especialmente quando comparados os sistemas de jurisdição administrativa Francês e Alemão, por não oferecer maiores garantias para a dialética necessária quando do questionamento da atuação administrativa. Malberg indica não se tratar (o Estado Francês originalmente proposto) de um Estado de Direito, mas de um Estado de Legalidade, por não permitir “ao mesmo tempo em que formula prescrições relativas ao exercício de seu poder administrativo – assegura aos administrados, com sanção dessas regras, um poder jurídico de agir ante uma autoridade jurisdicional para o fim de obter a anulação, a reforma ou, em todo caso, a não aplicação dos atos administrativos que os hajam violentado”. In MALBERG, Raymond Carré de. **A função administrativa**. Tradução de Sérgio Resende de Barros. In: MALBERG, Raymond Carré de. Contribution à la théorie générale de l'état Paris: Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1920, p. 4.

³⁵ ALEXY, Robert. **Teoría de los Derechos Fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002. p. 156-157.

³⁶ BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Brasília: UNB, 1989, p. 158/159.

regras no que se refere a sua estrutura. O caráter imperativo das normas não seria restrito às regras jurídicas, aplicando-se aos valores estabelecidos pelos princípios jurídicos³⁷, permitindo uma maior aproximação entre o direito e os valores sociais. Por tratar-se de norma com maior grau de abstração, não prevê consequências jurídicas automáticas pela simples ocorrência de determinadas condições, ante a impossibilidade de previsão de todas as suas formas de aplicação³⁸.

Portanto, a efetividade dos princípios não resultaria de mera operação formal e despida de considerações de ordem moral, acabando por orientar, enquanto vetor axiológico, a direção das condutas no caso concreto sem, contudo, importar em uma solução particular. Ao distingui-los das regras jurídicas, Dworkin refere que:

both sets of standards point to particular decisions about legal obligation in particular circumstances, but they differ in the character of the direction they give. Rules are applicable in an all-or-nothing fashion. If the facts a rule stipulates are given, then either the rule is valid, in which case the answer it supplies must be accepted, or it is not, in which case it contributes nothing to the decision³⁹.

A partir dessas premissas se extrai a noção quanto às dimensões de peso que permitirão a solução de eventuais conflitos entre as normas jurídicas. Por serem aplicadas na concepção de *tudo ou nada*, as regras jurídicas se encontram despidas de peso e, quando em colisão, tem a solução de seus conflitos através de técnicas já definidas pelo próprio ordenamento jurídico, como o critério hierárquico, o critério cronológico e o critério da especialidade⁴⁰. Ainda sobre o tema, Robert Alexy:

O ponto decisivo para distinção entre regras e *princípios* é que os princípios que ordenam que se realize algo na medida do possível, em relação com as possibilidades jurídicas e fáticas. Os princípios são, por conseguinte, *mandados de otimização*, que se caracterizam porque podem ser cumpridos em diversos graus e porque a medida ordenada de seu cumprimento depende não só das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. O campo das possibilidades jurídicas está determinado pelos princípios e regras que operam em sentido contrário. Já as regras são normas que exigem um cumprimento pleno e, nessa medida, ou podem ser cumpridas ou não podem ser cumpridas. Se uma regra é válida, então será

³⁷ DWORKIN, Ronald. **Taking Rights Seriously**, Massachusetts: Harvard University Press, 1980, p. 22

³⁸ *Ibidem*, p. 24.

³⁹ “ambos *standards* que apontam para decisões particulares sobre obrigações jurídicas em circunstâncias determinadas, mas distinguem-se quanto à direção que estabelecem. Regras são aplicáveis à maneira do tudo ou nada. Se ocorrem os fatos estipulados pela regra, então ou a regra é válida, caso em que a resposta que fornece deve ser aceita, ou não é, caso em que em nada contribui para a decisão.” (Tradução nossa) DWORKIN, Ronald. **Taking Rights Seriously**, Massachusetts: Harvard University Press, 1980, p. 23.

⁴⁰ ALEXY, Robert. **Teoría de los Derechos Fundamentales**. Trad. de Ernesto Garzón Valdés, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p. 86.

obrigatório fazer precisamente o que ela ordena, nem mais nem menos. As regras contêm, assim, *determinações* no campo do possível fática e juridicamente. [...]. Há portanto, distintos graus de cumprimento. Se se exige a maior medida possível de cumprimento em relação as possibilidades jurídicas e fáticas, se trata de um princípio. Se se exige somente uma determinada medida de cumprimento, se trata de uma regra⁴¹.

Diferentemente do que ocorre com as regras, que impõe um padrão determinado de conduta, os princípios são identificados como normas jurídicas impositivas de otimização, direcionando a conduta para o seu atendimento na maior medida possível, aceitando o seu cumprimento através de diferentes graus, uma vez que não configuram determinações absolutas. Podem, então, ser afastados por razões opostas, sendo a solução de conflitos dada pontualmente de acordo com o caso concreto a depender das possibilidades reais e jurídicas, e não aprioristicamente.

Os princípios jurídicos, então, no que se refere às possibilidades jurídicas de sua implementação, consideram outros princípios e regras contrapostas, apresentando, dessa forma, características peculiares quando do encontro de colisões com outros princípios ou mesmo com eventuais regras que os contraponham.

No que se refere ao conflito entre princípios, a resolução se dará pela ponderação dos mesmos através dos valores que cada um recebe no análise do caso concreto, de modo que convivam harmonicamente, não podendo essa verificação ocorrer no plano abstrato, permitindo a prevalência do que recebe maior valoração de modo a respeitar o princípio vencido na maior medida possível, preservando-o.⁴² Nessa linha, Robert Alexy:

princípios e ponderações são dois lados do mesmo objeto. Um é do tipo teórico-normativo, o outro, metodológico. Quem efetua ponderações no direito pressupõe que as normas, entre as quais é ponderado, têm a estrutura de princípios e quem classifica normas como princípios deve chegar a ponderações. A discussão sobre a teoria dos princípios é, com isso, essencialmente, uma discussão sobre ponderação⁴³.

Diferentemente do que acontece com as regras jurídicas, cuja solução de conflito implica em análise da validade da norma para sua completa exclusão, a

⁴¹ ALEXY, Robert. **Derecho y Razon Prática**. Trad. Manuel Atienza, México. DF. Distribuciones Fontamara, 1993, p.14.

⁴² ZAVASCKI, Teori Albino. Os Princípios Constitucionais do Processo e suas Limitações. **Revista da ESMESC**, v.5, n. 6, p. 49-58, maio 1999.

⁴³ ALEXY, Robert. Colisão de Direitos Fundamentais e Realização de Direitos Fundamentais no Estado de Direito Democrático. Trad. Luís Afonso Heck. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, v.17, 1999, p.275.

ponderação realizada entre os princípios, considerando o peso atribuído no caso concreto, permite falar em diferença qualitativa entre as essas espécies de normas jurídicas⁴⁴.

A partir da diferenciação na forma de resolução de conflitos a diferenciação entre as espécies normativas se mostra clara: ao passo que a aplicação das regras se esgota através de subsunção da regra ao caso, os princípios exercem função de ponderação, permitindo que sejam sopesados os valores identificados na situação fática analisada. Ao incidirem, ainda, sobre a esfera de determinados bens jurídicos, permitem a integração da regra, aclarando seu significado linguístico, e delimitando o seu objeto⁴⁵. Com o reconhecimento da eficácia horizontal dos direitos fundamentais, através a aplicabilidade dos princípios constitucionais de forma direta e imediata inclusive às relações privadas⁴⁶, pode-se afirmar a adoção no Direito pátrio da concepção forte dos princípios.

A Teoria dos Princípios de Humberto Ávila

A inexistência de consenso quanto à classificação das normas jurídicas é corriqueira no Direito, refletindo, até este ponto do trabalho, uma visão clássica da distinção de princípios e regras jurídicas proposta por Dworkin e Alexy. Entretanto, uma corrente doutrinária relevante merece destaque quando se trata do tema. O professor Humberto Ávila, ao trabalhar o tema tece críticas e interessantes apontamentos acerca da distinção acima tratada.

Inicialmente, o autor aponta para uma distinção inicial realizada entre as normas jurídicas: enquanto a tese clássica trata da distinção entre princípios e regras com base no modo de aplicação⁴⁷ e no modo de colisão⁴⁸, a teoria dos princípios proposta por Humberto Ávila trata da ponderação não como requisito essencial para a conceituação da norma-princípio, haja vista a ponderação em sentido amplo poder

⁴⁴ BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Brasília: UNB, 1989, p. 89.

⁴⁵ GARCIA, Emerson. A Moralidade Administrativa e sua Densificação. **Revista de Informação Legislativa**, v.39, n. 155, p. 155-173, jul./set. 2002, p. 160.

⁴⁶ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. Recurso Extraordinário nº 201.819/RJ. Relatora: Min. Ellen Gracie. Relator para acórdão: Min. Gilmar Mendes. Julgado em 11/10/2005.

⁴⁷ Regras seriam aplicadas mediante subsunção, ao passo que princípios seriam aplicados mediante ponderação.

⁴⁸ No caso das regras, uma questão de invalidade da norma que deve ser excluída e no caso dos princípios a ponderação através do qual um princípio pode ser aplicado em menor grau ou mesmo excluído.

ser verificada na interpretação de qualquer tipo de norma jurídica, e somente em sentido restrito ser entendida como a ponderação de valores aferidos pelos princípios jurídicos no caso concreto⁴⁹. Nas palavras do autor:

O critério de distinção entre regras e princípios, baseado no conceito restrito de ponderação, conduz a um outro critério – o “modo de colisão”: quando duas regras entram em colisão, ou se abre uma exceção que afasta o conflito, ou uma das duas regras deve ser declarada inválida, ao passo que quando dois princípios entram em conflito, ambos mantêm sua validade, estabelecendo-se, porém, uma espécie de hierarquia móvel e concreta entre eles.

A conjugação desses dois critérios de distinção entre regras e princípios conduz à qualificação dos princípios como “normas carecedoras de ponderação”. Em outras palavras, o que caracteriza os princípios, em contraposição às regras – segundo essas teorias, seria o modo como eles seriam aplicados – “mediante ponderação”. (...) Assim, ser uma norma-princípio é ser uma norma que se caracteriza pela restringibilidade e pela afastabilidade.⁵⁰

De fato, conforme apontado por Humberto Ávila, a definição dos princípios jurídicos não pode ter como elemento definidor a *defectibilidade* da norma, mas apenas como elemento contingente aos princípios, em que pese não encontrado em todos.⁵¹ Para corroborar essa impossibilidade, aponta para três razões: 1) o fato de nem todos os princípios exercerem a mesma função⁵²; 2) a questão de nem todos os princípios se situarem no mesmo *nível*⁵³; e 3) nem todos os princípios terem a mesma *eficácia*⁵⁴. Devido a essas características, o modo de aplicação dos princípios não necessariamente se utilizará de ponderação em sentido estrito, nem a ponderação é

⁴⁹ AVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**. 14.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p.131.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 131.

⁵¹ *Ibidem*, p. 132.

⁵² Há princípios que prescrevem o *âmbito* e o *modo* da atuação estatal, como os princípios republicano, federativo, democrático, do Estado de Direito, e há princípios que conformam o *conteúdo* e os *fins* da atuação estatal, como os princípios do Estado Social, da liberdade, da propriedade. Se os princípios dizem respeito a diferentes aspectos da atuação estatal, a relação entre eles não é de concorrência, mas de complementação. *Ibidem*, p.133.

⁵³ Há princípios que se igualam por serem objeto de aplicação, mas se diferenciam por se situarem numa relação de subordinação, como pe o caso dos sobreprincípios do Estado de Direito relativamente aos princípios da separação dos poderes, da legalidade e da irretroatividade. Se um princípio é norma de execução ou concretização de outra, a relação entre elas não é de concorrência, mas de subordinação. *In: Ibidem*, p. 133-134.

⁵⁴ Os princípios exercem várias funções eficaciais, como a interpretativa, em que um princípio será interpretado de acordo com outro, a integrativa, em que um princípio atuará diretamente suprimindo lacuna legal, e a bloqueadora, em que um princípio afastará uma norma legal com ele incompatível. Nesses casos, também não se pode falar em conflito horizontal, mas apenas em vínculos de conformidade de um princípio em relação a outro, ou em atuação direta de um princípio sem a interferência de outro princípio. *In: AVILA, Humberto. Teoria dos Princípios*. 14.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p.133.

vista como o modo que melhor representa sua eficácia. Conforme leciona Humberto Ávila:

Os princípios são, portanto, normas que atribuem fundamento a outras normas, por indicarem fins a serem promovidos, sem, no entanto, preverem o meio para a sua realização. Eles apresentam, em razão disso, alto grau de indeterminação, não no sentido de mera vagueza, presente em qualquer norma, mas no sentido específico de não enumerarem exaustivamente os fatos em presença dos quais produzem a consequência jurídica ou de demandarem a concretização por outra norma, de modos diversos e alternativos. Desse modo, a defectibilidade é apenas um elemento contingente dos princípios. (...) Seu elemento essencial é a indeterminação estrutural: princípios são prescrições finalísticas com elevado grau de generalidade material, sem consequências específicas previamente determinadas.⁵⁵

Nessa seara, os princípios se caracterizam através da instituição de um dever de adotar determinado comportamento necessário à sua realização, resultando em obrigação de perseguir o fim devido, e não como normas, por definição, concretamente afastáveis.⁵⁶

Ainda, existem na classificação ora abordada os sobreprincípios, que se situam no nível das normas objeto de aplicação, atuando sobre as demais normas no âmbito semântico e axiológico⁵⁷ (objeto de maior análise no item 2.1.4.), e as normas de segundo grau, entendidas enquanto postulados normativos. Os postulados atuam no âmbito metódico, configurando-se em normas que orientam a aplicação de outras normas. Não se enquadram na definição de regras nem de princípios, tendo como destinatários não o agente que pratica ou se abstém de praticar determinada conduta, mas o intérprete e o aplicador do Direito, situando-se em um *metanível*, orientando a aplicação dos princípios e das regras sem conflituosidade com outras normas jurídicas⁵⁸.

Dentre essa espécie de metanorma encontram-se os postulados hermenêuticos, que se afirmam através da compreensão interna e abstrata do ordenamento jurídico, possibilitando suportar determinada alternativa de aplicação normativa. É exemplo de postulado hermenêutico o postulado da unidade do ordenamento jurídico, a fim de orientar a interpretação do ordenamento jurídico como um todo, exigindo o relacionamento da parte interpretada com o restante do

⁵⁵ AVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**. 14.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 136.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 141.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 143.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 143.

ordenamento⁵⁹. A segunda espécie existente dentro dessa categoria são os postulados normativos aplicativos, postulados que solucionam questões que surgem com a aplicação do Direito, especialmente para a resolução de antinomias⁶⁰. Dentre os principais postulados aplicativos normativos encontram-se a proporcionalidade e a razoabilidade⁶¹.

A compreensão do conteúdo dos princípios jurídicos enquanto vetor axiológico que direciona a atuação do Poder Público se mostra essencial para analisar a sua atuação, especialmente quando verificada a noção de vinculação à juridicidade administrativa já apontada. O estudo dos princípios constitucionais direcionados à Administração Pública como um todo se faz necessário para a análise da atuação administrativa, pautando sua conduta, seja pela acepção normativa existente pelos princípios jurídicos, seja pela noção de otimização das regras aplicadas pela Administração enquanto dá sentido, detalha e limita a aplicação da regra jurídica.

2.1.3 Princípios Constitucionais Direcionados à Administração Pública

Entendidos como mandamento nuclear do sistema, ao servir de fundamento que irradia valor às diferentes normas do ordenamento jurídico, servindo de critério para compreensão e definição de lógica e racionalidade do ordenamento jurídico⁶², os princípios, como visto, possuem grande importância na aplicação do Direito. A Constituição Federal dispensou tratamento expresso à administração pública em seu artigo 37, estabelecendo as bases estruturantes da atuação administrativa.

Legalidade

No Direito Privado, cuja noção de liberdade, em relação direta com a disponibilização dos interesses, justifica e valida a atuação dos particulares, não sendo, portanto, necessária a autorização legal para sua atuação, a lei exerce um

⁵⁹ AVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**. 14.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 145.

⁶⁰ Aplicam-se às antinomias contingentes (porque surgem ocasionalmente diante de cada caso), concretas (porque surgem diante de um problema concreto), e externas (por decorrerem de circunstâncias externas ao ordenamento jurídico). *In: Ibidem*, p. 155.

⁶¹ É possível verificar a sua distinção dos princípios e das regras ao verificar a tua aplicação para atestar a violação do Direito. Ao utilizar-se de juízo de proporcionalidade se verifica a violação ou não de determinado princípio, mas não do postulado da proporcionalidade.

⁶² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 53.

papel negativo, podendo proibir condutas, mas nunca servir de fundamento de validade da atuação. Em sentido oposto, a atuação dentro do Direito Público leva em consideração as previsões normativas para a atuação administrativa, haja vista tanto a indisponibilidade presente na relação administrativa, como a própria relação de administração existente entre o administrador público e o cidadão, servindo a lei como fundamento de validade da atuação administrativa⁶³.

Essa noção de legalidade enquanto legitimadora da atuação administrativa, entretanto, sofreu alterações ao longo da evolução do Direito Administrativo, como tratado no item 2.1.1. do presente trabalho, recebendo uma noção de primazia da lei e do Direito, não se limitando apenas aos dispositivos legais tradicionalmente conhecidos, mas abrangendo o ordenamento jurídico como um todo⁶⁴. Deve-se, portanto, obediência à legalidade em sentido amplo, nela inserida tanto o conceito de legalidade estrita, enquanto reserva legal, bem como à legalidade ampla, entendida pela noção de juridicidade administrativa já trabalhada⁶⁵.

Impessoalidade

Do princípio da impessoalidade administrativa é possível extrair diversos sentidos, dentre eles: 1) a noção de isonomia⁶⁶; 2) a ideia de imparcialidade⁶⁷; 3) da impessoalidade enquanto finalidade⁶⁸; 4) como vedação de promoção pessoal⁶⁹; 5) da proibição de responsabilização civil direta dos agentes públicos em demandas por terceiros lesados⁷⁰. De forma geral, o princípio impõe atuação de modo a

⁶³ MAFFINI, Rafael. **Elementos de Direito Administrativo**: atualizado até a lei 13.303/2016 – Estatuto das Estatais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016, p.42.

⁶⁴ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 127.

⁶⁵ ENTERRÍA, Eduardo García de; y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramon. **Curso de Derecho Administrativo**. vol. I, 2ª ed., Madrid, Editora Civitas, 1978, p. 251.

⁶⁶ Evitando o tratamento diferenciado que não justificado por critérios razoáveis.

⁶⁷ Ao não direcionar tratamento prioritário a determinados grupos ou indivíduos. Essa face do princípio da impessoalidade é verificável quando nos deparamos com um número limitado de benefícios para conceder a um número maior de destinatários, atuando a impessoalidade de forma a pautar a conduta imparcial do administrador público.

⁶⁸ Agindo legitimado pela legalidade, o administrador público deve buscar a finalidade pública (o interesse público) indicada pelas regras que justificam sua atuação, e nunca por finalidades diversas da que integram a própria relação de administração.

⁶⁹ Enquanto o administrador atua buscando o interesse público e em nome dos cidadãos, não há identidade entre a vontade individual do administrador e da Administração Pública, não podendo ser atribuído à pessoa do administrador, que apenas é o autor institucional do ato administrativo.

⁷⁰ Em contrapartida à noção de impessoalidade como vedação pessoal, a impossibilidade de demanda direta contra os administradores se justifica pela ausência de atribuição da conduta ao administrador. Se o administrador atua como mero autor institucional do ato administrativo, não há

desconsiderar as características pessoais tanto dos cidadãos quando do administrador.⁷¹ Conforme Celso Antônio Bandeira de Mello:

A Administração Pública tem de tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atual administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia.⁷²

Trata-se, portanto, de princípio basilar da atividade administrativa enquanto orienta a atuação da Administração Pública para o atendimento da relação de administração existente entre o administrador público e o cidadão, deixando de lado questões pessoais que possam influenciar essa relação, devendo observar o critério de objetividade no atendimento ao interesse público⁷³.

Moralidade

A definição e delimitação do princípio da moralidade encontra dificuldades, conforme aponta Odete Medauer, por ser impreciso e demasiadamente vago, é impossível o seu enquadramento em poucos vocábulos, em virtude da ampla gama de condutas que podem desvirtuar as finalidades da administração pública⁷⁴.

Celso Antônio Bandeira de Mello, entretanto, vincula o princípio da moralidade aos princípios da lealdade e da boa-fé, de modo a exigir a atuação da administração pautada em padrões éticos mínimos⁷⁵. Para a verificação de sua violação se faz necessária a análise do caso concreto que, mesmo em atendimento à estrita legalidade, pode resultar em sua violação e, portanto, em ilegalidade decorrente do conceito amplo de legalidade administrativa (a vinculação à juridicidade). Conforme Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

que se falar, *prima facie*, em responsabilização direta por tal ato. Trata-se da noção de “dupla garantia” verificada pela 1ª turma do STF no RE 327.904.

⁷¹ MAFFINI, Rafael. **Elementos de Direito Administrativo**: atualizado até a lei 13.303/2016 – Estatuto das Estatais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016, p.44-48.

⁷² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 115.

⁷³ BRASIL. Lei Federal 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Artigo 2º, parágrafo único, III.

⁷⁴ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 130.

⁷⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 119.

Em resumo, sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa.⁷⁶

Não se deve olvidar, entretanto, que por receber conteúdo jurídico autônomo, o princípio da moralidade não se confunde, necessariamente, com a moral comum, em que pese dela se utilizar para a construção das noções de honestidade funcional inerentes a ela. Trata-se de um dos vetores de validade da ação administrativa, que busca um estado de honestidade na Administração Pública impondo em todas as suas relações jurídicas os deveres de boa-fé, probidade, lealdade, transparência, entre outros⁷⁷.

Publicidade

Já o princípio da publicidade permite o conhecimento do ato administrativo e de seu conteúdo, de forma a permitir a verificação de sua validade. Esse princípio guarda íntima relação com a moralidade administrativa e a motivação dos atos administrativos, permitindo um mínimo de transparência dentro do Estado Democrático de Direito. Conforme Odete Medauer:

O tema da transparência ou visibilidade, também tratado como publicidade da atuação administrativa, encontra-se associado à reivindicação geral de democracia administrativa. A partir da década de 50, acentuando nos anos 70, surge o empenho em alterar a tradição do “secreto” predominante na atividade administrativa. A prevalência do “secreto” na atividade administrativa mostra-se contrária ao caráter democrático do Estado. A Constituição de 1988 alinha-se a essa tendência de publicidade ampla a reger as atividades da administração, invertendo a regra do segredo e do oculto que predominava. O princípio da publicidade vigora para todos os setores e todos os âmbitos da atividade administrativa.⁷⁸

Trata-se de princípio que permite o controle do atendimento do ato aos ditames do ordenamento jurídico como um todo, podendo ser compreendido enquanto

⁷⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014, p. 79.

⁷⁷ MAFFINI, Rafael. **Elementos de Direito Administrativo**: atualizado até a lei 13.303/2016 – Estatuto das Estatais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016, p.49.

⁷⁸ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 132.

publicidade provocada, partindo o pedido de informações do cidadão, direito subjetivo garantido que equivale ao dever de prestar os requerimentos e solicitações requisitados. Ainda, reflete-se na publicidade *ex officio*, que consiste na publicização das condutas concretizadas pela Administração Pública.⁷⁹

Eficiência

Através da Emenda Constitucional nº 19/1988, o princípio da eficiência, buscando um modelo de administração pública gerencial, direciona a atuação da administração pública para um dever de boa administração, devendo agir de modo rápido e preciso, sem desperdício, visando produzir resultados que satisfaçam a população. Evita-se, portanto, lentidão, descaso, negligência e omissão⁸⁰. Conforme Bliacheriene:

Refere-se à menor relação custo/benefício possível para alcançar os objetivos propostos de maneira competente, segundo as normas preestabelecidas, podendo, assim, ser traduzida sob a forma de indicadores de produtividade das ações desenvolvidas. Essa dimensão tem foco na otimização dos recursos utilizados, nos processos e nos fatos, ou seja, em fazer mais com menos.⁸¹

Para o atendimento do princípio da eficiência, se faz necessário o respeito aos preceitos do ordenamento jurídico, ainda que bem-intencionado, não podendo afastá-los sob o argumento de atrapalhar a busca pelo interesse público, devendo ser buscados os fins lícitos pelas vias lícitas⁸². De forma geral, pode-se afirmar se tratar de princípio que impõe que as condutas administrativas sejam orientadas por resultados satisfatórios, em que pese não poder constatar a eficiência senão através de normas previamente dispostas sobre a matéria.⁸³

2.1.4 Princípios Constitucionais Implícitos

⁷⁹ MAFFINI, Rafael. **Elementos de Direito Administrativo**: atualizado até a lei 13.303/2016 – Estatuto das Estatais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016, p.51-53.

⁸⁰ MEDAUAR. *Op. Cit.*, p. 113.

⁸¹ BLIACHERIENE, Ana Carla. **Controle da Eficiência do Gasto Orçamentário**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 167.

⁸² FRANÇA, Vladimir da Rocha. Eficiência Administrativa na Constituição Federal. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 220, abr./jun, ano 2000, p. 165-177.

⁸³ MAFFINI, Rafael. *Op Cit*, p.54.

Acerca dos princípios constitucionais expressamente previstos, o rol do artigo 37 da Constituição Federal aponta para um modelo de Administração Pública ideal. A doutrina traz, entretanto, um rol de princípios implícitos que, por não ser tratado de maneira uniforme, não nos permite catalogá-los de forma taxativa. Dessa forma, trataremos brevemente os princípios doutrinários que se mostram relevantes para a discussão proposta, lembrando, outrossim, a impossibilidade elencá-los de forma integral.

Razoabilidade e da Proporcionalidade

Conforme trabalhado no subcapítulo anterior, pela classificação adotada por Humberto Ávila, a proporcionalidade se enquadraria na categoria de postulado normativo aplicativo, e, para parcela da doutrina, a razoabilidade estaria localizada como subprincípio da própria proporcionalidade. Sinteticamente, razoabilidade se destinaria a evitar condutas absurdas, desmedidas e irrazoáveis, possuindo índole estruturante. Para a conduta administrativa ser considerada razoável, deve conciliar duas características, devendo ser *necessária* e *suficiente* para a consecução dos fins pretendidos⁸⁴.

Presunção de Legalidade

Os atos administrativos gozam de uma presunção de legalidade relativa, que lhes atribui efeitos. Essa presunção abrange tanto a presunção de veracidade, no que diz respeito aos fatos narrados, quanto a presunção de legalidade do ato em si, haja vista a vinculação à legalidade (ou juridicidade) a que a Administração Pública está submetida⁸⁵. Dessa forma,

a presunção de legalidade implica que ato exarado pela Administração presume-se legal (conforme o direito), valendo até o reconhecimento jurídico de sua nulidade. Em decorrência de sua presumida correção, tem-se a presunção de veracidade do ato: seus pressupostos fáticos são admitidos como verdadeiros até prova em contrário⁸⁶.

⁸⁴ MAFFINI, Rafael. **Elementos de Direito Administrativo**: atualizado até a lei 13.303/2016 – Estatuto das Estatais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016, p.60.

⁸⁵ GUEDES, Demian. A presunção de veracidade e o estado democrático de direito: uma reavaliação que se impõe. *In: Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 245.

⁸⁶ *Ibidem*. p. 245.

Inclusive há presunção de legitimidade para a ação da Administração, como decorrência do princípio democrático. Conforme Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

a legitimidade se deriva diretamente do princípio democrático, destinada a informar fundamentalmente a relação entre a vontade geral do povo e as suas diversas expressões estatais — políticas, administrativas e judiciárias. Trata-se de uma vontade difusa, captada e definida formalmente a partir de debates políticos, de processos eleitorais e de instrumentos de participação política dispostos pela ordem jurídica, bem como captada e definida informalmente pelos veículos abertos à liberdade de expressão das pessoas, para saturar toda estrutura do Estado democrático, de modo a se tornar necessariamente informativa, em maior ou menor grau, conforme hipótese aplicativa, do exercício de todas as funções e em todos os níveis em que se deva dar alguma integração jurídica de sua ação⁸⁷

Tal presunção, entretanto, admite prova em contrário, não se mantendo em caso de impugnação em juízo⁸⁸.

Motivação

Para tanto, faz-se necessário o atendimento do princípio da motivação, a fim de possibilitar o questionamento do ato, seja no aspecto dos fatos atestados, seja no que toca o fundamento jurídico empregado para dar substrato ao mesmo. Vinculado ao princípio da impessoalidade, qualquer decisão da Administração Pública que restrinja direitos deve ser motivada, conforme verificamos abaixo:

Em atenção (...) aos **princípios da impessoalidade e isonomia**, que regem a admissão por concurso público, a dispensa do empregado de empresas públicas e sociedades de economia mista que prestam serviços públicos deve ser motivada, assegurando-se, assim, que tais princípios, observados no momento daquela admissão, sejam também respeitados por ocasião da dispensa. A motivação do ato de dispensa, assim, **visa a resguardar o empregado de uma possível quebra do postulado da impessoalidade** por parte do agente estatal investido do poder de demitir. Recurso extraordinário parcialmente provido para afastar a aplicação, ao caso, do art. 41 da CF, exigindo-se, entretanto, a motivação para legitimar a rescisão unilateral do contrato de trabalho. RE 589.998, rel. min. Ricardo Lewandowski, julgado em 20/02/2013, com repercussão geral⁸⁹. (grifo nosso)

⁸⁷ MOREIRA NETO. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed., 2. tir. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 89

⁸⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 246.

⁸⁹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Plenário. Recurso Extraordinário n. 589.998/PI, Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em 20/02/2013.

Através da motivação dos atos, é possível não apenas a aferição da veracidade e da legitimação do ato, mas da consonância dessas com a fundamentação jurídica utilizada pelo administrador. É possível, inclusive, verificar eventuais desvios de finalidade, identificando atos que não se destinem ao atendimento do interesse público.

Interesse público

A administração pública, no exercício das funções que lhe são inerentes, deve buscar como fim precípua a satisfação do interesse público. Conforme Celso Antônio Bandeira de Mello, configura-se em “verdadeiro axioma reconhecível no moderno Direito Público. Proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o particular, como condição, até mesmo, da sobrevivência e asseguramento deste último⁹⁰”.

Essa afirmação de que haveria superioridade deste princípio em detrimento dos interesses particulares decorreria da noção de que o interesse público seria o conjunto dos interesses individuais, de modo que, caso houvesse qualquer tipo de conflito, a garantia do interesse público permitiria proteger em maior quantidade a soma dos interesses individuais da população. Conforme Celso Antônio Bandeira de Mello:

interesse público deve ser conceituado como o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem⁹¹.

No mesmo sentido, Raquel Melo Urbano de Carvalho:

somente na medida em que os interesses da sociedade prevaleçam perante os interesses particulares torna-se possível evitar a desagregação que fatalmente ocorreria se cada membro ou grupo da coletividade buscasse a concretização dos seus interesses particulares⁹²

⁹⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 60.

⁹¹ *Ibidem*, p. 51.

⁹² CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed. Salvador: Juspodium, 2009, p. 68.

A tradicional doutrina administrativa encontra no princípio da supremacia do interesse público um dos pilares formadores do regime jurídico administrativo⁹³. Reconhecendo-o como um axioma, parte da premissa que não há questionamento sobre dita supremacia e de seu caráter principiológico, o que hodiernamente vem sendo questionado por importantes administrativistas. Compreendida a noção de axioma como proposição normativa autoevidente e aceita por todos, a situação atual da supremacia do interesse público não nos permite mais assim classificá-la.⁹⁴

O preenchimento de seu conteúdo de forma casuística sustenta críticas desde de seu valor e extensão axiológicos, até a sua condição de princípio jurídico, especialmente pela “supremacia” que lhe atribui contornos que não são compatíveis, *prima facie*, com o Estado Democrático de Direito. Na visão de José Eduardo Faria:

Um conceito quase mítico, cujo valor se assenta justamente na indefinição de seu sentido e que, por ser facilmente manipulável por demagogos, populistas e tiranos da vida pública, acaba sendo analiticamente pobre.⁹⁵

Lenio Luiz Streck aponta para uma “expressão que sofre de intensa ‘anemia’ significativa”, nela “cabendo qualquer coisa”.⁹⁶ O interesse público então não seria algo determinável objetivamente⁹⁷. Marçal Justen Filho aponta para uma definição de interesse público inicialmente negativa, enquanto aquilo com o qual não deve guardar identidade: com o interesse do próprio Estado, não se configurando como interesse público a mera conveniência da administração pública. Não deve, ainda, se confundir com a vontade da maioria da população, sob pena de destruir os interesses das minorias. Não se trata, então, de um conceito quantitativo, mas sim qualitativo, sendo a expressão de valores indisponíveis e inarredáveis assegurados pela Constituição Federal⁹⁸.

⁹³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 55.

⁹⁴ CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. O Conceito de Interesse Público no Estado Constitucional de Direito. **Revista da ESMEC**, v.20, n. 26, 2013, p. 241.

⁹⁵ FARIA, José Eduardo. Antinomias jurídicas e gestão econômica. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 25, Abril, 1992, p. 173.

⁹⁶ STRECK, Lenio Luiz. **Ministros do STJ não devem se aborrecer com a lei**.

⁹⁷ ÁVILA, Humberto. Repensando o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular.

In: SARMENTO, Daniel(Org.). **Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 211

⁹⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. – 12 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 37-39.

Celso Antônio Bandeira de Mello faz importante diferenciação, ao subdividi-lo em interesses públicos primários e interesses públicos secundários. Dentro daquela categoria estaria a verdadeira ideia de interesse público a ser perseguido pela administração pública, ao passo que na noção de interesse público secundário estariam as conveniências da Administração Pública⁹⁹.

Da noção de supremacia do interesse público surgem críticas quanto ao seu enquadramento enquanto princípio, bem como às motivações de seu surgimento, enquanto caráter garantístico do próprio surgimento do Estado de Direito e, por consequência, das origens do Direito Administrativo¹⁰⁰. A crítica de sua figura enquanto princípio se localiza em sua suposta supremacia, conforme é apontado por Humberto Ávila¹⁰¹, ante a falta de ponderação necessária para seu enquadramento, não abrindo margem para a sua aplicação em graus, mas apenas em exceções que o afastariam completamente, problemática reconhecida, inclusive, pela doutrina que defende a existência de sua supremacia¹⁰². Binbenbojm, ao criticá-la, afirma que “um princípio que se presta a afirmar que o que há de prevalecer sempre prevalecerá não é um princípio, mas uma tautologia”¹⁰³.

Ora atacada em sua essência, ora defendida fervorosamente¹⁰⁴, parece-nos que a noção de interesse público se encontra em um meio termo, conforme Rafael da Cás Maffini leciona:

⁹⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 58-64.

¹⁰⁰ Denominada por Paulo Otero de “Ilusão garantística da gênese do Direito Administrativo”, o autor lusitano trabalha os vícios na formação do Estado de Direito francês, apontando críticas à forma de criação e desenvolvimento dos conceitos utilizados pelo Direito Administrativo, em especial as prerrogativas de que a Administração Pública dispõe, dando margem para uma reinterpretação do real sentido que deva ser dado pelos institutos então conhecidos. *In* OTERO, Paulo. **Legalidade e Administração Pública: O Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade**. Coimbra: Almedina, 2007.

¹⁰¹ ÁVILA, Humberto. Repensando o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. *In*: SARMENTO, Daniel (Org.). **Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 178.

¹⁰² GABARDO, Emerson. O Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Interesse Privado como Fundamento do Direito Administrativo Social. **Revista de Investigações Constitucionais**. Curitiba, vol. 4, n. 2, maio/ago. 2017, p.95-130.

¹⁰³ BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o Direito Administrativo. *In*: SARMENTO, Daniel (Org.). **Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 167.

¹⁰⁴ Emerson Gabardo e Daniel Wunder Hachem tecem duras críticas ao questionamento da noção de interesse público desenvolvida por Paulo Otero, em especial por entenderem que o preenchimento do conceito de interesse público não pode ser visto de forma estática, restando em perfeita harmonia com a acepção da época do que se tinha por direitos individuais que deveriam ser respeitados. *in* O suposto caráter autoritário da supremacia do interesse público e das origens do direito administrativo: uma crítica da crítica. *In*: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.).

O interesse público é conceito central no Direito Administrativo. Sendo o modelo vigente de Estado orientado à satisfação de interesses coletivos, sobretudo na forma de governo republicano (lembre-se da origem etimológica do vocábulo “República”, qual seja, *res pública*), é inegável que a finalidade da ação estatal, aí incluída a função de Administração Pública, deve ser, sim, a *satisfação do interesse público*. Nesse sentido, não se pode olvidar que “todo poder emana do povo” (art. 1º, parágrafo único, da CF). Logo, nada mais correto que afirmar que a ação administrativa se orienta em favor do povo, ou seja, do interesse público¹⁰⁵.

Não se pode negar o fato de a finalidade da atuação pública estar vinculada obrigatoriamente com a noção de interesse público, mas, de outro lado, também não se pode admitir em um Estado Democrático de Direito um princípio supremo que sempre prevalecerá sobre os demais, afastando-os. Ainda, os eventuais vícios existentes na construção da noção de interesse público, em seu sentido original, não seriam suficientes para desconsiderar a construção legislativa e doutrinária que lhe atribuí função de garantia de direitos constitucionais.

Segurança Jurídica

A segurança jurídica possui múltiplas aplicações, não sendo possível conceitua-la através apenas de uma de suas acepções. Entretanto, é possível reconhecer a sua existência quando nos deparamos com um ordenamento jurídico compreensível, estável e previsível. A segurança jurídica é vista por grande parte da doutrina nacional e internacional como um dos mais importantes princípios do ordenamento jurídico, quando não o mais importante, dimensionando-se temporalmente através das características acima indicadas: Direito no presente (compreensível), Direito na transição do passado para o presente (estabilidade), e Direito na transição do presente para o futuro (previsibilidade).¹⁰⁶

Para seu entendimento, entretanto, faz-se necessária breve compreensão do *sistema* ao qual está vinculada. Niklas Luhmann, ao trabalhar sua teoria dos sistemas, estabelece o Direito como um sistema operativamente fechado, se realizando através de seus próprios métodos, visando atender uma função precípua de diminuir as

Direito administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

¹⁰⁵ MAFFINI, Rafael. **Elementos de Direito Administrativo:** atualizado até a lei 13.303/2016 – Estatuto das Estatais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016, p.34.

¹⁰⁶ ÁVILA, Humberto. **Segurança Jurídica:** Entre Permanência, Mudança e Realização no Direito Tributário. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

expectativas¹⁰⁷, mas possui uma cognitividade aberta¹⁰⁸, permitindo a incorporação ao sistema jurídico de valores e fenômenos que, inicialmente, não o integrariam.

O Direito, enquanto sistema, se utiliza dos demais sistemas sociais como entornos ou ambientes para sua funcionalidade, resultando a soma dos sistemas, cada um desses em um contexto de baixa complexidade, em uma forma complexa de sistema, que perfaz a sociedade.¹⁰⁹

Essas estruturas sociais atuam sobre contingências e possibilidades¹¹⁰ da vida humana, diminuindo seus efeitos negativos por meio de técnicas adequadas, transformando-as, no sistema jurídico, em expectativas normativas (normas), que se apresentam através de “expectativas de comportamento estabilizadas em termos contrafáticos”¹¹¹, estáveis e independentes, através da previsão abstrata das expectativas humanas.

Trata-se de um sistema que compõe a base da sociedade¹¹², exercendo a função de solucionar as expectativas sociais, após sua transformação em expectativas normativas. Para tanto, é necessário configurar-se como um sistema autopoiético, enquanto “construído pelos próprios componentes que ele constrói”¹¹³, sendo capaz de se autodeterminar, sendo seus elementos e sua estrutura determinados pelo próprio sistema¹¹⁴, através de uma autoreprodução, entrando em relação consigo mesmo¹¹⁵.

A segurança jurídica se mostra, então, anterior à formação do sistema jurídico, enquanto busca por certeza e justiça, de forma a configurar-se “uma das maiores aspirações do homem em suas relações sociais”¹¹⁶. Conforme Luhmann:

¹⁰⁷ LUHMANN, Niklas. **Sociologia do Direito I**. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1983, p. 45-46.

¹⁰⁸ *Idem*. Operational closure and structural coupling: the differentiation of the legal system. In: **Cardozo Law Review**, 1992, vol. 13, p. 1428.

¹⁰⁹ *Idem*. **Sociologia do Direito I**. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1983, p. 26.

¹¹⁰ LUHMANN, Niklas. *Op. Cit.*, p. 46.

¹¹¹ LUHMANN, Niklas. **Sociologia do Direito I**. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1983, p. 57.

¹¹² *Idem*. Law as Social System. In: **Northwestern University Law Review**, vol. 83, p. 138.

¹¹³ NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica**. São Paulo: Acadêmica, 1994, p. 113.

¹¹⁴ GONÇALVES, Guilherme Leite. Os paradoxos da certeza do direito. **Revista Direito Gv**, São Paulo, v. 2, n. 1, p.211-222, jun. 2006.

¹¹⁵ TEUBNER, Gunther. **O direito como sistema autopoiético**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993, p. 38.

¹¹⁶ PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. **Notas sobre os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança no Direito Tributário**. In: CRUZ, Ariele Chagas; SARMENTO, George; SEIXAS, Taysa Matos (Org.). **Direitos Humanos Fundamentais**. 1ªed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 105.

La seguridad del derecho debe consistir en primer lugar, y ante todo, en la seguridad de que los asuntos, si se desea, se traten exclusivamente de acuerdo con el código del derecho.¹¹⁷

Devido à variedade de seus sentidos, a *segurança* torna-se impossível de conceituar de forma exaustiva, servindo sua adjetivação como “jurídica” capaz de relacioná-la ao direito¹¹⁸ a fim de permitir sua aceção através dos elementos que compõe o sistema jurídico. Pela sua variedade de sentidos, ainda que inserida no sistema jurídico, sua natureza jurídica não é tratada de forma uniforme pela doutrina, sendo categorizada como valor¹¹⁹, como princípio jurídico¹²⁰, ou mesmo através da noção de sobreprincípio¹²¹.

Dentro do Supremo Tribunal Federal é possível deparar-se, ainda, com seu tratamento a partir das noções de protovalor¹²², elemento conceitual do Estado de Direito¹²³, clausula pétrea constitucional¹²⁴, bem como de princípio jurídico¹²⁵.

Dentre as naturezas jurídicas acima apontadas, a noção de sobreprincípio parece atribuir significativa importância à segurança jurídica, enquanto traz para dentro de seu conteúdo a existência de outros princípios. Conforme Paulo de Barros Carvalho:

Há “princípios” e “sobreprincípios”, isto é, normas jurídicas que portam valores importantes e outra que aparecem pela conjunção das primeiras. Vejamos logo um exemplo: a segurança jurídica não consta de regra explícita

¹¹⁷ LUHMANN, Niklas. **El derecho de la sociedad**. Ciudad de México: Editorial Herder, 2005, p. 253

¹¹⁸ SILVA, Almiro do Couto e. Prefácio. In: VALIM, Rafael; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; POZZO, Augusto Neves dal (Org.). **Tratado sobre o princípio da segurança jurídica no direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 21-37.

¹¹⁹ BORGES, José Souto Maior. O princípio da segurança jurídica na criação e aplicação do tributo. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, v. 1, n. 13, p. 2-3, maio 2002; SILVA, José Afonso da. *Constituição e Segurança Jurídica*. In: ROCHA, Carmem Lúcia Antunes (Org.). **Constituição e segurança jurídica: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 15-31.

¹²⁰ TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Tributário e Segurança Jurídica: Metodica da Segurança Jurídica do Sistema Constitucional Tributário**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

¹²¹ ÁVILA, Humberto. **Segurança Jurídica: Entre Permanência, Mudança e Realização no Direito Tributário**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p.641.

¹²² Embargos declaratórios na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.797 de relatoria do Ministro Ayres Brito.

¹²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 25.116. Relator: Ministro Ayres Brito.

¹²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.029. Relator: Ministro Luiz Fux.

¹²⁵ Natureza jurídica mais comum atribuída à segurança jurídica na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como, por exemplo, em BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 24.268. Relator: Ministro Gilmar Mendes. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 28.255. Relator: Ministro Ayres Brito.

de qualquer ordenamento. Realiza-se, no entanto, pela atuação de outros “princípios”, **tais como o da legalidade**, o da irretroatividade, o da igualdade, o da universalidade de jurisdição etc. Na sua implicitude, é um autêntico “sobreprincípio”, produto da presença simultânea dos cânones que o realizam.¹²⁶ (Grifo nosso)

Compreendido como uma das expressões máximas do Estado de Direito, a segurança jurídica, enquanto sobreprincípio, não admite a ponderação normalmente realizada com os princípios jurídicos. Ponderá-lo significaria relativizar tanto a legalidade e, conforme desenvolvido inicialmente, a própria noção de juridicidade, sua dimensão estática. Do mesmo modo, implicaria em ponderar tanto seus aspectos objetivos, bem como subjetivos, como a confiança legítima depositada nos atos amparados pelo ordenamento jurídico, sua dimensão dinâmica.

Verificamos através da noção de sobreprincípio a delimitação de sua natureza jurídica, que permite sua melhor compreensão, existindo um verdadeiro vínculo entre a existência do Direito e da segurança jurídica. O conteúdo desse sobreprincípio se subdivide. Da mesma forma como ocorre com a delimitação de sua natureza jurídica, sua subdivisão também é tratada de forma diversa, mas não excludente, pela doutrina.

É possível encontrar subdivisão em um caráter formal, que compreende a estabilidade do direito, e um caráter material, que se verifica por meio da proteção da confiança¹²⁷. Outra acepção encontra-se nos sentidos amplo e estrito da segurança jurídica, sendo abrangido pelo sentido amplo a garantia, proteção e estabilização das situações jurídicas e, em um sentido estrito, a estabilização e certeza dos fatos jurídicos.¹²⁸ Por derradeiro, o sentido objetivo e subjetivo da segurança jurídica, componentes da dimensão dinâmica do sobreprincípio¹²⁹.

Se configuram através da estruturação e autocomposição do sistema jurídico, tratando da estabilidade e produção normativa. Seu sentido subjetivo importa na

¹²⁶ CARVALHO, Paulo de Barros. Sobre os princípios constitucionais tributários. **Revista de Direito Tributário**. v. 55, jan-mar 1991, p.150.

¹²⁷ XAVIER, Alberto. **Princípios da legalidade e da tipicidade na tributação**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1978, p. 45.

¹²⁸ SILVA, José Afonso da. Constituição e Segurança Jurídica. In: ROCHA, Carmem Lúcia Antunes (Org.). **Constituição e segurança jurídica: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 15-31.

¹²⁹ Humberto Ávila trabalha tanto o aspecto estático da segurança jurídica, compreendido pelos requisitos estruturais que o Direito deve reunir para servir de instrumento de orientação. Essa dimensão trata, basicamente, dos problemas do *conhecimento* e da *comunicação*. De outro lado, a dimensão dinâmica da segurança jurídica guarda relação com a realização do Direito, possuindo tanto uma dimensão objetiva, quanto uma dimensão subjetiva. In: ÁVILA, Humberto. **Segurança Jurídica: Entre Permanência, Mudança e Realização no Direito Tributário**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p.305 e 345.

regulação de como o sentido objetivo irá se efetivar, sendo direcionada aos destinatários da norma.¹³⁰

Através de sua aceção objetiva, há o direcionamento do Estado, limitando sua ação, de modo a resguardar o direito adquirido, a coisa julgada, do ato jurídico perfeito, entre outros.

Sua dimensão subjetiva, entretanto, relaciona-se com os mecanismos de proteção do cidadão enquanto protegidos pela presunção decorrente dos atos praticados pelo Estado. Esclarecendo as dimensões da segurança jurídica, Almiro do Couto e Silva:

A segurança jurídica é entendida como sendo um conceito ou um princípio jurídico que se ramifica em duas partes, uma de natureza **objetiva** e outra de natureza **subjetiva**. A primeira, de natureza **objetiva**, é aquela que envolve a questão dos limites à retroatividade dos atos do Estado até mesmo quando estes se qualifiquem como atos legislativos. Diz respeito, portanto, à proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada (...) A outra, de natureza **subjetiva**, concerne à **proteção da confiança** das pessoas no pertinente aos atos procedimentos e condutas do Estado, nos mais diferentes aspectos de sua atuação.¹³¹ (grifo nosso)

A proteção da confiança, enquanto elemento subjetivo da segurança jurídica, relaciona-se, então, como meio de proteção do cidadão para com os atos praticados pelo Estado. Entretanto, em que pese se tratar de uma imposição ao Poder Público, a ele não deve ser limitada. Conforme Ingo Sarlet:

O princípio da proteção à confiança, na condição de elemento nuclear do Estado de Direito (além da sua íntima conexão com a própria segurança jurídica) impõe ao Poder Público - inclusive (mas não exclusivamente) como exigência da boa-fé nas relações com os particulares - o respeito pela confiança depositada pelos indivíduos em relação a uma certa estabilidade e continuidade da ordem jurídica como um todo e das relações jurídicas especificamente consideradas.¹³²

¹³⁰ PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. Notas sobre os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança no Direito Tributário. In: CRUZ, Ariele Chagas; SARMENTO, George; SEIXAS, Taysa Matos (Org.). **Direitos Humanos Fundamentais**. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 104-116.

¹³¹ COUTO E SILVA, Almiro do. O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de Anular seus Próprios Atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei nº 9.784/99). **Revista Eletrônica de Direito do Estado**. Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº. 2, abril/maior/junho, 2005, p. 3-4.

¹³² SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: Dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição do retrocesso social no direito constitucional brasileiro. In: **Constituição e Segurança Jurídica: Direito Adquirido, Ato Jurídico Perfeito e Coisa Julgada - Estudos em Homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence**. p. 114.

Enquanto derivação da segurança jurídica, a aplicação da proteção da confiança verifica-se como a própria materialização da segurança jurídica¹³³, sendo possível indicar três pressupostos de sua aplicação: i) a base da confiança; ii) a confiança na base; e iii) o exercício da confiança¹³⁴.

A base da confiança trata da atuação estatal em sentido amplo, abrangendo um ato, concreto ou abstrato, e uma forma, comissiva ou omissiva, gerando expectativa legítima¹³⁵. A confiança, segundo pressuposto, verifica-se de difícil constatação, em decorrência de configurar, como regra, elemento subjetivo interno do indivíduo, não sendo, como regra, afastado, exceto em situações excepcionais.¹³⁶

Por derradeiro, o exercício da confiança se percebe através da atuação do cidadão em decorrência da confiança existente. Se perfectibiliza através de atos concretos e específicos pautados na confiança legítima do particular.¹³⁷

O reconhecimento da proteção da confiança pela jurisprudência pátria enquanto pedra angular do Estado de Direito¹³⁸ demonstra sua relevância, tratando a segurança jurídica de forma diferenciada dos demais princípios, configurando-se em norma de especial destaque no ordenamento jurídico destinada a todos os Entes Administrativos, bem como aos operadores do Direito Público em geral.

2.2 SERVIÇOS NOTARIAIS E REGISTRALIS

A atuação do Estado, com a evolução e aumento de complexidade da própria sociedade, demandou sua adaptação, através de mecanismos de desconcentração e descentralização, ora transferindo atribuições a órgãos internos da própria

¹³³ ARAÚJO, Valter Shuenquener de. **O princípio da proteção da confiança**: uma nova forma de tutela do cidadão diante do Estado. Nitério: Impetus, 2009, p. 47-48.

¹³⁴ PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. Notas sobre os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança no Direito Tributário. In: CRUZ, Ariele Chagas; SARMENTO, George; SEIXAS, Taysa Matos (Org.). **Direitos Humanos Fundamentais**. 1ªed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 112-114. ÁVILA, Humberto. **Segurança Jurídica**: Entre Permanência, Mudança e Realização no Direito Tributário. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 373 *et seq.*

¹³⁵ PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. Notas sobre os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança no Direito Tributário. In: CRUZ, Ariele Chagas; SARMENTO, George; SEIXAS, Taysa Matos (Org.). **Direitos Humanos Fundamentais**. 1ªed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 112-113; ÁVILA, Humberto. **Segurança Jurídica**: Entre Permanência, Mudança e Realização no Direito Tributário. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 386-403.

¹³⁶ Uma possibilidade seria a prática de ato sem qualquer publicidade, incapaz de gerar conhecimento em terceiros. In: PIMENTA, *Op. Cit.*, p. 112-113. ÁVILA, *Op. Cit.*, p. 397-398

¹³⁷ PIMENTA, *Op. Cit.*, p. 113. ÁVILA, *Op. Cit.*, p. 408-411.

¹³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 24.268. Relator: Ministro Gilmar Mendes.

Administração Pública, ora fazendo surgir novas pessoas que realizarão a atividade estatal. Dessa forma, por vezes a atuação do Estado passa a ser realizada por figuras não integrantes do próprio Estado, sendo realizada por pessoas jurídicas, públicas ou privadas, e pessoas naturais, de modo a tornar mais efetivo e abrangente a busca pelo interesse público que orienta a atuação administrativa.

De forma geral, o respeito e obediência ao bloco composto pela juridicidade se faz necessário ao agir estatal, devendo primar pelos princípios, implícitos e explícitos previstos na Constituição Federal, bem como pelo atendimento do ordenamento jurídico como um todo. Do mesmo modo (e à sua medida), àqueles que atuam exercendo função típica do Estado também estão vinculados à essas obrigações.

Os notários e registradores encontram-se dentre as formas de transferência do exercício da atividade estatal, possuindo características únicas que ora os aproximam e ora os afastam das figuras tipicamente identificadas no ordenamento jurídico. Inseridos na categoria de particulares em colaboração com o Estado, Celso Antonio Bandeira de Mello os relaciona:

a) requisitados para prestação de atividade pública (jurados, membros de Mesa receptora e apuradora de votos das eleições, recrutados para o serviço militar obrigatório etc.; b) os que sponte própria assumem a gestão da coisa pública como “gestores de negócios públicos”, para acudir em situações anômalas ao interesse público premente; c) contratados por locação civil de serviços, a exemplo de um advogado ilustre contatado para sustentação oral perante Tribunais; d) concessionários e permissionário de serviços públicos; e e) delegatários de função ou ofício público, em que se têm como exemplos os titulares de serventias da Justiça não oficializadas, como os notários e registradores (art. 236 da Constituição), e outros sujeitos que praticam, com reconhecimento do poder público, atos dotados de força jurídica oficial, a exemplo dos diretores de faculdades particulares reconhecidas.¹³⁹

Os serviços notariais e de registro sempre foram tratados de forma singular pela jurisprudência pátria. De uma lado, o ingresso na atividade notarial e registral depende de concurso público de provas e títulos¹⁴⁰, como ocorre com os servidores públicos em sentido estrito; de outro lado, trata-se de forma de delegação de função pública, transmitindo o seu exercício, como costuma ocorrer com os concessionários e permissionários de serviços públicos; a delegação ocorre em favor de uma pessoa

¹³⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 261-262

¹⁴⁰ Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. [...] § 3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.

natural, não havendo a atribuição de personalidade jurídica ao delegatário da função registral; essa pessoa natural terá a livre administração do exercício, percebendo a totalidade dos valores pela prestação de serviço, podendo contratar diretamente auxiliares que não terão qualquer vínculo com o Estado.

De forma similar as concessionárias e permissionárias de serviços públicos, auferem integralmente os “lucros” da atividade, recebendo tanto o ônus quando o bônus da atividade¹⁴¹. Entretanto, diferentemente do que ocorre com as concessionárias e permissionárias de serviços públicos, a remuneração se dá através de “emolumentos”, cuja natureza tributária é evidenciada por diversas decisões do Supremo Tribunal Federal, ao passo que as concessionárias e permissionárias são remuneradas por tarifa ou preço público, a depender de sua natureza jurídica¹⁴².

Diferentemente do que ocorre também com as concessionárias, cuja responsabilização civil se dá de forma direta¹⁴³ e com a responsabilização subsidiária do Estado¹⁴⁴, que apenas através da constatação de omissão específica no dever de fiscalização poderia ser chamado a responder¹⁴⁵ diretamente, a responsabilização dos notários e registradores recebeu, ao longo de seu desenvolvimento, tratamentos diferenciados.

¹⁴¹ Lei 6.015, art. 14 e Lei 8.935, art. 28.

¹⁴² Rp. 1.094-5; ADI 1.378; ADI 3.260; ADI 1.926; ADI 1.145; ADI 1.148; ADI 3.694; ADI 1.624; ADI 1.444; ADI 1.145; ADI 1.778; ADI 1.378; RE 116.208-MG; MS 28.141.

¹⁴³ Constituição Federal, art. 37, § 6º e Lei 8987. Art. 25. Incumbe à concessionária a execução do serviço concedido, **cabendo-lhe responder por todos os prejuízos causados ao poder concedente, aos usuários ou a terceiros**, sem que a fiscalização exercida pelo órgão competente exclua ou atenua essa responsabilidade. (grifo nosso)

¹⁴⁴ Tal entendimento doutrinário pauta-se na noção de omissão genérica e omissão específica trazidas por Cavalieri Filho, ao trabalhar Omissão Genérica, onde a culpa seria objeto de discussão, pois situa-se em hipóteses onde não se pode exigir do Estado uma atuação específica (por exemplo o poder de polícia ou de fiscalização, e por sua omissão ocorre o resultado); e a Omissão Específica, quando o Estado estiver na condição de garante (ou guardião) e por omissão sua cria a situação propícia para a ocorrência do evento em situação em que tinha o dever de agir para impedi-lo. Em síntese: na omissão específica, o dano provém diretamente de uma omissão do Poder Público; na Omissão Genérica, o comportamento omissivo do Estado dá ensejo à responsabilidade subjetiva quando for concausa do dano juntamente com a força maior (fatos da natureza), fato de terceiro ou da própria vítima. *In*: CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 507.

¹⁴⁵ Tese fixada através do RE 136861 do STF. “Para que fique caracterizada a responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes do comércio de fogos de artifício, é necessário que exista a violação de um dever jurídico específico de agir, que ocorrerá quando for concedida a licença para funcionamento sem as cautelas legais ou quando for de conhecimento do poder público eventuais irregularidades praticadas pelo particular”.

A responsabilidade civil dos notários e registradores parte inicialmente de um tratamento subjetivo¹⁴⁶ quando da promulgação da Lei 6.015/73. Com o advento da Constituição Federal, a sua objetivação passou a ser suscitada, através do disposto no artigo 37, §6º, bem como através da previsão do artigo 236, que conferia à lei o tratamento de sua responsabilização civil¹⁴⁷. A legislação em questão objetivava¹⁴⁸ a responsabilização civil, permitindo o direito de regresso a eventuais colaboradores do delegatário¹⁴⁹, respondendo o Estado apenas de forma subsidiária¹⁵⁰.

Entretanto, as peculiaridades dessa categoria de particulares em colaboração ainda subsistiam, através da manutenção da responsabilização subjetiva a apenas uma categoria específica dentre os delegatários de serviços extrajudiciais, os tabeliães de protestos¹⁵¹. Finalmente, através de uma série de alterações legislativas, a responsabilização de toda a categoria foi tratada de forma uniforme, dispensando responsabilização subjetiva para a categoria¹⁵² sem, entretanto, deixar de estabelecer parâmetros que não se aplicam, ao menos diretamente, às demais categorias jurídicas

¹⁴⁶ Art. 28. Além dos casos expressamente consignados, os oficiais são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que, **pessoalmente, ou pelos prepostos ou substitutos que indicarem, causarem, por culpa ou dolo, aos interessados no registro.** (grifo nosso)

¹⁴⁷ Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. § 1º **Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil** e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

¹⁴⁸ Em se tratando de atividade cartorária exercida à luz do artigo 236 da Constituição Federal, a responsabilidade objetiva é do notário, no que assume posição semelhante à das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos - § 6º do artigo 37 também da Carta da República. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal. RE 201595, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Segunda Turma, julgado em 28/11/2000)

¹⁴⁹ Lei 8.935, art. 22. Art. 22. **Os notários e oficiais de registro responderão pelos danos que eles e seus prepostos causarem a terceiros, na prática de atos próprios da serventia, assegurado aos primeiros direito de regresso no caso de dolo ou culpa dos prepostos.** (grifo nosso)

¹⁵⁰ PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. DANOS MATERIAIS CAUSADOS POR TITULAR DE SERVENTIA EXTRAJUDICIAL. ATIVIDADE DELEGADA. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO TABELIÃO E SUBSIDIÁRIA DO ESTADO. 1. O acórdão recorrido encontra em consonância com a jurisprudência desta Corte, segundo a qual nos casos de danos resultantes de atividade estatal delegada pelo Poder Público, há responsabilidade objetiva do notário, nos termos do art. 22 da Lei 8.935/1994, e apenas subsidiária do ente estatal. Precedentes: AgRg no AREsp 474.524/PE, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 18/06/2014; AgRg no AgRg no AREsp 273.876/SP, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 24/05/2013; REsp 1.163.652/PE, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 01/07/2010. (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp 1377074/RJ, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/02/2016)

¹⁵¹ Lei 9492, art. 38. **Os Tabeliães de Protesto de Títulos são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem, por culpa ou dolo,** pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou Escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso. (grifo nosso)

¹⁵² Art. 22. Os notários e oficiais de registro **são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem a terceiros, por culpa ou dolo,** pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso. Parágrafo único. Prescreve em três anos a pretensão de reparação civil, contado o prazo da data de lavratura do ato registral ou notarial.¹⁵² (grifo nosso)

que se assemelham aos notários e registradores, consoante tese estabelecida no Recurso Extraordinário 842.846¹⁵³.

Os particulares em colaboração, de forma geral, recebem tratamento de responsabilidade como direta pelo Estado, com regresso em caso de dolo ou culpa, nos termos do artigo 37, §6º da Constituição Federal. Tal situação não ocorre, conforme antes exposto, com os concessionários e permissionários de serviços públicos, respondendo o Estado subsidiariamente, e não diretamente, por decorrência do próprio texto Constitucional, bem como pelo tratamento individualizado recebido em legislação própria.

Os notários e registradores encontram-se, portanto, em uma zona intermediária, possuindo características pontuais que se identificam ora com um tipo de terceiro em colaboração, ora com outro, trazendo elementos, inclusive, de servidores em sentido estrito, resultando em uma figura jurídica hibridizada¹⁵⁴.

Sua responsabilização guarda maior proximidade com a categoria de leiloeiros e tradutores públicos que, como os notários e registradores, não se encontram organicamente vinculados ao Estado, mas que recebem delegação de função estatal para atuar.

As características da categoria de notários e registradores, enquanto particulares em colaboração, são construídas pontualmente através das decisões judiciais¹⁵⁵ e das alterações legislativas provocadas por discussões, doutrinárias e

¹⁵³ Tema 777: O Estado responde objetivamente pelos atos dos tabeliães registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem danos a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, **sob pena de improbidade administrativa**. (grifo nosso)

¹⁵⁴ MAFFINI, Rafael. Serviços notariais e de registro: a gestão privada de uma função pública. **Revista do Direito Imobiliário**, v. 85, p. 391-404, 2018.

¹⁵⁵ DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. DANO MATERIAL. ATOS E OMISSÕES DANOSAS DE NOTÁRIOS E REGISTRADORES. TEMA 777. ATIVIDADE DELEGADA. RESPONSABILIDADE CIVIL DO DELEGATÁRIO E DO ESTADO EM DECORRÊNCIA DE DANOS CAUSADOS A TERCEIROS POR TABELIÃES E OFICIAIS DE REGISTRO NO EXERCÍCIO DE SUAS FUNÇÕES. SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS. ART. 236, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO PELOS ATOS DE TABELIÃES E REGISTRADORES OFICIAIS QUE, NO EXERCÍCIO DE SUAS FUNÇÕES, CAUSEM DANOS A TERCEIROS, ASSEGURADO O DIREITO DE REGRESSO CONTRA O RESPONSÁVEL NOS CASOS DE DOLO OU CULPA. POSSIBILIDADE. 1. **Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.** Tabeliães e registradores oficiais são particulares em colaboração com o poder público que exercem suas atividades *in nomine* do Estado, **com lastro em delegação prescrita expressamente no tecido constitucional (art. 236, CRFB/88)**. [...] 3. O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público e os atos de seus agentes estão sujeitos à fiscalização do Poder Judiciário, consoante expressa determinação constitucional (art. 236, CRFB/88). **Por exercerem um feixe de competências estatais, os titulares de serventias extrajudiciais qualificam-se como agentes públicos.** 4. **O Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem danos a terceiros, assentado o dever de**

jurisprudenciais, de modo a não ser possível aplicar-lhes completamente o tratamento dispensado aos demais integrantes de sua categoria jurídica.

Traçados esses breves elementos de identificação da categoria a ser estudada, passamos a análise das funções notariais e registrais, a fim de permitir melhor compreensão das atividades exercidas por essa gama de profissionais, especialmente no que se refere à qualificação por eles exercida, possibilitando o adequado cotejamento de sua atuação com os deveres e limites de atuação aos quais o registrador imobiliário encontra-se submetido.

2.2.1 Função Notarial

O crescente grau de complexidade das relações jurídicas, cuja inflação legislativa e insegurança quanto aos resultados dos atos e negócios jurídicos

regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa. Precedentes: [...] 5. Os serviços notariais e de registro, mercê de exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público (art. 236, CF/88), **não se submetem à disciplina que rege as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos.** É que esta alternativa interpretativa, além de inobservar a sistemática da aplicabilidade das normas constitucionais, contraria a literalidade do texto da Carta da República, conforme a dicção do art. 37, § 6º, que se refere a “*pessoas jurídicas*” prestadoras de serviços públicos, ao passo que notários e tabeliães respondem civilmente enquanto pessoas naturais delegatárias de serviço público, consoante disposto no art. 22 da Lei nº 8.935/94. 6. A própria constituição determina que “*a lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário*” (art. 236, CRFB/88), **não competindo a esta Corte realizar uma interpretação analógica e extensiva, a fim de equiparar o regime jurídico da responsabilidade civil de notários e registradores oficiais ao das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos** (art. 37, § 6º, CRFB/88). 7. **A responsabilização objetiva depende de expressa previsão normativa e não admite interpretação extensiva ou ampliativa, posto regra excepcional, impassível de presunção.** [...] 9. O art. 28 da Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/1973) contém comando expresso quanto à responsabilidade subjetiva de oficiais de registro, bem como o art. 38 da Lei 9.492/97, que fixa a responsabilidade subjetiva dos Tabeliães de Protesto de Títulos por seus próprios atos e os de seus prepostos. 10. **Deveras, a atividade dos registradores de protesto é análoga à dos notários e demais registradores, inexistindo *discrímen* que autorize tratamento diferenciado para somente uma determinada atividade da classe notarial.** 11. Repercussão geral constitucional que assenta a tese objetiva de que: **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.** 12. *In casu*, tratando-se de dano causado por registrador oficial no exercício de sua função, incide a responsabilidade objetiva do Estado de Santa Catarina, assentado o **dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa**, sob pena de improbidade administrativa. 13. Recurso extraordinário CONHECIDO e DESPROVIDO para reconhecer que 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. TESE: “*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*”. (grifo nosso)

celebrados em nada contribuí para a pacificação das relações que se estabelecem diariamente, exigindo do Direito a necessidade de instrumentalização de ferramentas aptas a garantia e segurança nas relações interpessoais estabelecidas.

Nessa seara, a atividade notarial se mostra necessária, a fim de documentar as manifestações de vontade, dando-lhes forma jurídica adequada, com o fim de revesti-las de segurança jurídica, reduzindo os riscos decorrentes da elaboração de instrumentos onde as partes, na maioria dos casos, não têm compreensão da extensão das manifestações de vontade que externam¹⁵⁶. A atuação notarial é passível de utilização não apenas em situações em que a legislação exija a forma pública para a formalização do negócio jurídico, mas se mostra aconselhável quando da realização dos demais negócios jurídicos privados, a fim de emprestar-lhes maior segurança jurídica. A função notarial, então:

se afirma tanto no campo do direito privado quanto no público. No direito privado porque o notário investiga a vontade real das partes, assessorando e dando forma jurídica aos atos e contratos. E no que se refere ao direito público porque, **investido de fé pública, autentica fatos, corporifica o instrumento público dentro dos parâmetros legais.**¹⁵⁷(grifo nosso)

Através da atividade notarial, atribui-se maior segurança através da fé pública que lhe é inerente¹⁵⁸, fazendo prova plena dos direitos e deveres voluntariamente assumidos pelas partes, certificando a existência da manifestação de vontade, bem como sua emissão livre de vícios, gerando presunção relativa de veracidade.¹⁵⁹

A atuação do notário confere ao instrumento realizado características importantes, através de sua busca por segurança e eficácia¹⁶⁰, por meio de uma atuação especializada imparcial, garantindo a certeza da identificação das partes contratantes, qualificação de forma juridicamente adequada à vontade manifestada em sua presença, resguardando eventual hipossuficiência existente na relação jurídica de direito material, e agindo de forma preventiva de modo a evitar litígios

¹⁵⁶ RODRIGUES, Marcelo Guimarães. **Tratado de Registros Públicos e Direito Notarial**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 433.

¹⁵⁷ RIBEIRO NETO, Anna Christina. **O alcance social da função notarial no Brasil**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008, p. 76.

¹⁵⁸ Maio análise da fé pública será feita no capítulo referente à qualificação registrar (itens 3.1.1 e 3.1.2)

¹⁵⁹ RODRIGUES, Marcelo Guimarães. *Op. Cit.*, p. 434.

¹⁶⁰ Art. 1º: Serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, **segurança e eficácia** dos atos jurídicos. BRASIL. Lei 8.935, de 18 de novembro de 1994.

futuros. Ao atuar de forma adequada, a lavratura dos atos notariais serve de prova suficiente para a comprovação da vontade das partes descrita no instrumento, dispensando quaisquer outros meios de prova, em virtude da fé pública atribuída pelo profissional, exceto quando contestada, o que inverte o ônus probatório para aquele que a contesta¹⁶¹.

Dentro da atividade notarial, é possível identificar três tipos de sistemas notariais ao redor do mundo, sendo sua compreensão necessária para o desenvolvimento da extensão e características da atuação desses profissionais, especialmente no que diz respeito à sua autonomia.

No *sistema anglo-saxônico*, o notariado não se utiliza da ideia de documento autêntico, cuja fé pública atribui presunção de veracidade e legalidade ao ato. Através desse sistema, vigente em países com regime jurídico compatível (Inglaterra, Estados Unidos, entre outros), o notário não figura na condição de elaborador do ato notarial¹⁶², limitando-se a redigir documentos (de autoria particular) e constatar fatos, havendo pouco ou nenhum arquivo de tais atos pelo notário¹⁶³.

Os notários, dentro do sistema anglo-saxônico, sequer necessitam possuir formação jurídica, sendo pressuposto de sua atuação suas características pessoais enquanto honestidade individual. Dessa forma, não há previsão de competências exclusivas a serem praticadas por esse tipo de notariado, não resultando de sua atuação qualquer tipo de sanção do Estado¹⁶⁴.

Uma segunda modalidade de notariado é o *administrativo*, onde a atuação do notariado ocorre por meio do funcionalismo público, havendo uma direta e forte subordinação do agente que pratica o ato notarial ao Estado. Assim, através de uma estrutura hierarquizada, há a função precípua de garantia da legalidade estrita e das ordens superiores exaradas pelas autoridades estatais. Não é possível verificar, dessa forma, qualquer traço de autonomia na prática do ato notarial, verificando-se a atividade notarial apenas como um elemento da própria estrutura jurídica do próprio Estado¹⁶⁵.

¹⁶¹ RODRIGUES. **Tratado de Registros Públicos e Direito Notarial**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 433.

¹⁶² RODRIGUES, Marcelo Guimarães. *Op. Cit.*, p. 439.

¹⁶³ RIBEIRO NETO, Anna Christina. **O alcance social da função notarial no Brasil**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008, p. 23.

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 23.

¹⁶⁵ RODRIGUES. *Op. Cit.*, p. 442.

É exatamente nesse aspecto em que o *notariado latino* se destaca dos demais, especialmente do notariado administrativo. A função primordial desse terceiro tipo de notariado consiste na elaboração de documentos, com valor declarativo e elevado grau de certeza jurídica. Conjuga-se através da atividade notarial a junção das funções públicas e privadas¹⁶⁶, através da elaboração (com reconhecida autoria) de documentos lastreados de segurança. Conforme Marcelo Guimarães Rodrigues:

Pode-se então dizer que o sistema de notariado latino, tendo em vista garantir a segurança jurídica nos contratos e atos jurídicos entre privados, assenta-se no exercício da função notarial por um profissional liberal do direito com funções também de oficial público, **independente e imparcial**, e na existência de um instrumento público, documento dotado, por força direta da lei, de fé pública e de presunção de legalidade, facultado ou imposto às partes nos atos e negócios jurídico-privados a que se quer dar maior segurança jurídica, designadamente os negócios imobiliários¹⁶⁷. (grifo nosso)

Diferentemente do que ocorre com o notariado anglo-saxônico, esse sistema notarial necessita da atuação de um profissional enquanto operador do Direito, buscando o enquadramento da manifestação de vontade ao sistema jurídico. Notadamente trata-se de um sistema de aplicabilidade em ordenamentos jurídicos direcionados ao direito positivo, exercendo uma atuação, de forma independente e imparcial, que vise a conformação da vontade manifestada pelas partes, através de assessoria prestada, às formas legais e aptas à produção dos efeitos buscados pelas partes.

Através dessa atuação, o *notariado latino* confere aos documentos a autenticidade necessária para a obtenção de segurança, atuando tanto no campo privado, enquanto assessoria independente e imparcial, quanto no campo público, através da fé pública¹⁶⁸. Essa fé pública, entretanto, pode incidir sobre diferentes aspectos do ato notarial praticado (como veremos no item 2.4.2. do presente trabalho), de modo a incidir sobre diferentes pontos do instrumento ou da manifestação de vontade declarada, garantindo maior ou menor abrangência da presunção de veracidade e legalidade inerente a esse tipo de sistema notarial.

¹⁶⁶ RODRIGUES, Marcelo Guimarães. **Tratado de Registros Públicos e Direito Notarial**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 435-436.

¹⁶⁷ *Ibidem*, p. 437.

¹⁶⁸ RIBEIRO NETO, Anna Christina. **O alcance social da função notarial no Brasil**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008, p. 20.

O sistema notarial utilizado no Brasil se enquadra nesse último tipo de notariado, agindo como guardião dos atos redigidos, interpretando o direito de forma independente e não hierarquizada a fim de buscar a adequação da intenção das partes ao ordenamento jurídico, atuando de forma a não apenas assessorar, mas também de proteger as partes, evitando vícios nos atos e contratos submetidos a sua apreciação, bem como prestando as informações necessárias e suficientes para possibilitar da estabilidade das relações jurídicas e evitar litígios futuros¹⁶⁹.

Importante destacar, enquanto agente detentor de fé pública, alguns traços que a caracterizam, de modo a melhor aproveitar os objetivos propostos na presente dissertação. Enquanto necessária para o atendimento das necessidades de segurança, certeza e estabilidade das relações jurídicas, a fé pública se verifica enquanto forma de superação dos costumes de negociação verbal, perpetuando a intenção manifestada pelos contratantes¹⁷⁰. Conforme João Mendes de Almeida Junior:

Constituído pelo Estado para assegurar e transmitir a verdade da existência de certos fatos e atos jurídicos, os órgãos da fé pública têm por função a 'afirmativa geral', e são incumbidos de lavrar atos e contratos, de atestar a identidade das pessoas das letras e das assinaturas e firmas, de registrar títulos de direito, de conservar os respectivos formais, de autenticar atos processuais¹⁷¹.

Como fruto da necessidade da sociedade por certeza e confiança nos atos e fatos que não presenciou, a fé pública de mostra como instrumento para manutenção da estabilidade social, certeza, autenticidade, ou seja, de forma ampla, o atendimento da segurança jurídica enquanto pilar do Estado de Direito¹⁷². É possível classifica-la nos ensinamentos de Carlos Fernando Brasil Chaves e de Afonso Celso Furtado de Rezende:

Os escrivães, registradores, serventuários da justiça e notários, estes, no ensejo, destacadamente apontados, são os principais depositários da *fé pública*, pois exercem uma atividade bastante peculiar em relação a outras prestadas em regime funcional [...]. Esta situação, que não integra as estruturas administrativas dos servidores públicos, dá-lhes a atribuição de profissionais no exercício de uma função pública de certificação, afirmação e

¹⁶⁹ COMASSETTO, Miriam Saccol. **A função notarial como forma de prevenção de litígios**. Porto Alegre: Norton, 2002, p. 104.

¹⁷⁰ PAULIN, Milson Fernandes. Da Fé Pública Notarial e Registrária. **Revista de Direito Imobiliário - RDI**. ano 37 volº 72 jan-jun/2021, p. 192.

¹⁷¹ ALMEIDA JÚNIOR, João Mendes de. **Órgãos da fé pública**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1963, p. 5.

¹⁷² PAULIN. *Op. Cit.*, p. 192.

depositários documentais em regime privado de profissional liberal, submetida a severos controles hierárquicos, **com mecanismos de rigorosa seleção, implicando o estrito dever de cumprimento do objetivo de assegurar, no que legalmente possível, a coincidência da certeza real ou física, aliada à convicção, e à firmeza jurídica no que documentam.**¹⁷³ (Grifo nosso)

Sua individualização na figura do notário demonstra uma maior abrangência, enquanto agente público que empresta fé pública e reconhece como verdadeiras as declarações de vontade que presencia, de modo a corriqueiramente se confundir com a própria função notarial¹⁷⁴. Atuando em conjunto com os notários, os registradores exercem papel importante, ora de complementariedade aos atos notariais, ora buscando finalidades distintas (mas interligadas), pautando-se pela publicidade dos atos que lhe são submetidos a registro.

2.2.2 Função Registral

Diferentemente do que acontece com os notários, que assimilam a vontade das partes, traduzindo-a em forma jurídica, assessorando as partes, autenticando fatos e as declarações prestadas, os registradores públicos atuam no exame da legalidade¹⁷⁵, buscando o correto registro e a adequada produção de efeitos dos títulos, atos ou fatos submetidos a registro.

A preocupação com a higidez do registro e a segurança jurídica decorrente, tanto em seu aspecto estático quando em seu aspecto dinâmico¹⁷⁶, pauta a atividade registral que, em que pese não transformar a vontade manifestada pelas partes em instrumento jurídico hábil, deve assegurar a suficiência e capacidade de dito instrumento para a produção de efeitos pretendidos e, assim, atribuir-lhe a publicidade registral almejada.

Os registros públicos podem ter efeitos constitutivos ou declaratórios de direitos, servindo, ainda, como de meio de prova especial ou atuar como um simples processo de conservação de documento, sendo essas utilidades (exceção do efeito

¹⁷³ CHAVES, Carlos Fernando Brasil; REZENDE, Afonso Celso Furtado de. **Tabelionato de notas e o notário perfeito**. 6. ed. Campinas: Millennium, 2011. p. 78-79.

¹⁷⁴ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. – 8 ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Juspodivm, 2017, p.488.

¹⁷⁵ Cf. Noção de juridicidade já exposta no item 2.2.1. da presente dissertação.

¹⁷⁶ A noção de segurança jurídica vinculada aos registros públicos será melhor trabalhada quando da análise do item 3.1.2.

de conservação) adquiridos através da publicidade registral.¹⁷⁷ Trata-se da função de tornar conhecidas determinadas situações jurídicas que possuem reflexo na esfera jurídica de terceiros interessados, possuindo uma dupla face: de um lado a publicidade exerce função de *defesa*, enquanto de outro lado é utilizada como *garantia* do direito inscrito¹⁷⁸.

Enquanto através dos negócios jurídicos causais, cujos efeitos, de modo geral, operam-se apenas *inter partes*, seus efeitos reflexos ou repercussões de ditos negócios jurídicos podem afetar terceiros. Através dos registros públicos, é possível concentrar os atos que merecem respeito por terceiros interessados, de modo a permitir o seu conhecimento¹⁷⁹.

De forma ampla, pode-se afirmar que os registros possuem duas ordens de interesse: o interesse social e o interesse privado. Quando o registro tratar de interesses sociais, cujos efeitos repercutem de forma reflexa em terceiros, trata-se de sua obrigatoriedade a fim de gerar os efeitos pretendidos, ao passo que, quando se tratar de efeitos meramente privados, sua acesso registral é facultativo, como no caso de registro meramente para efeitos de conservação, resguardando seu titular de eventuais extravios¹⁸⁰.

Os registros públicos previstos na legislação possuem finalidades diversas, alguns direcionando sua atenção para fatos juridicamente relevantes, e outros atuam com maior abrangência sobre negócios jurídicos. A lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973 relaciona os tipos de registros existentes no país, bem como detalha suas competências.

Art. 1º Os serviços concernentes aos Registros Públicos, estabelecidos pela legislação civil para autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, ficam sujeitos ao regime estabelecido nesta Lei.

§ 1º Os Registros referidos neste artigo são os seguintes:

- I - o registro civil de pessoas naturais;
- II - o registro civil de pessoas jurídicas;
- III - o registro de títulos e documentos;
- IV - o registro de imóveis.¹⁸¹

¹⁷⁷ SERPA LOPES, Miguel Maria de. **Tratado de Registros Públicos**. 4ª ed. Vol. I. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos S.A., 1960, p.17.

¹⁷⁸ *Ibidem*, p.18.

¹⁷⁹ SERPA LOPES, Miguel Maria de. **Tratado de Registros Públicos**. 4ª ed. Vol. I. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos S.A., 1960, p.18.

¹⁸⁰ *Ibidem*, p.19.

¹⁸¹ BRASIL, Lei Federal n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, artigo 1º.

Os registros públicos referenciados na legislação pátria possuem competência específica determinada na legislação, recebendo cada um dos tipos de registro tratamento especial pelo ordenamento jurídico, a fim de garantir o atendimento a suas finalidades. Entretanto, a busca por autenticidade, segurança e eficácia dos atos praticados é um ponto em comum que orienta suas atividades.

O **registro civil das pessoas naturais**, enquanto registro público cujos atos se fazem necessários para o exercício da cidadania¹⁸², realiza o registro dos atos da vida civil como: nascimento, casamento, óbito, emancipações, interdições, sentenças declaratórias de ausência, opções de nacionalidade e as anotações¹⁸³ e averbações relativas a tais assentos, cuja prática seja permitida pela legislação que o regulamenta¹⁸⁴. Sua importância é autoevidente, conforme aponta Aricele Julieta Costa de Araújo:

No que se refere ao Registro Civil das Pessoas Naturais, este é de indubitável importância para a vida em sociedade, pois estão escriturados os fatos importantes da vida do indivíduo: nascimento, casamento (e suas alterações) e morte. Enfim, o princípio e o fim da personalidade humana.¹⁸⁵

Para o exercício da cidadania, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil¹⁸⁶, o registro civil das pessoas naturais recebeu tratamento a fim de facilitar o seu acesso, garantindo a gratuidade de determinados atos¹⁸⁷ e certidões¹⁸⁸, sendo sua relevância tamanha a ponto de afastar questionamentos quanto a sua constitucionalidade através da ADI-1.800-1DF¹⁸⁹, tratando, então:

A expressão cidadania, aqui indicada como fundamento da República, parece não se resumir à posse de direitos políticos, mas, em acepção diversa, parece galgar significado mais abrangente, nucleado na ideia, expressa por Hannah Arendt, do direito a ter direitos. Segue-se, nesse passo, que a ideia de cidadania vem intimamente entrelaçada com a de dignidade da pessoa humana.¹⁹⁰

¹⁸² SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

¹⁸³ BRASIL, Lei Federal n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, artigo 29.

¹⁸⁴ BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. Provimento nº37, de 07 de julho de 2014

¹⁸⁵ ARAÚJO, Aricele Julieta Costa de. A importância e a possibilidade de alteração do nome civil das pessoas naturais. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 116, set 2013.

¹⁸⁶ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, artigo 1º, inciso II.

¹⁸⁷ BRASIL, Lei Federal n. 7.844, de 18 de outubro de 1989, artigo 30.

¹⁸⁸ BRASIL, Lei Federal n. 9.534, de 10 de dezembro de 1997, artigo 1º.

¹⁸⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.800-1-DF. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgado em: 11 jun. 2007.

¹⁹⁰ ARAÚJO. Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004, p.79.

A atuação do registro civil das pessoas naturais demonstra, portanto, um vínculo direto com a dignidade da pessoa humana¹⁹¹, tratando-se de registro público necessário para a população, permitindo a publicização dos atos e fatos jurídicos relevantes para a sociedade que digam respeito aos registrados.

De forma similar, mas com caráter constitutivo, o **registro civil das pessoas jurídicas** atua no exercício do direito de livre associação¹⁹², trabalhando com “o conjunto de normas que instrumentaliza e orienta a criação de diversas espécies jurídicas passíveis de personificação, de acordo com o direito privado.¹⁹³”.

O Código Civil de 2002, aplicando da teoria dos atos da empresa, que sucedeu a teoria dos atos de comércio, sendo essa responsável pela separação do direito civil do direito comercial, dividindo as pessoas jurídicas de direito privado em pessoas jurídicas de direito civil e pessoas jurídicas de direito comercial, acabou por unificar os ramos do direito civil e comercial¹⁹⁴. Entretanto, a legislação que trata do registro das pessoas jurídicas não sofreu a mesma unificação, existindo, até os dias de hoje, uma separação de competências de registro, ficando de fora da competência do Registro Civil das Pessoas Jurídicas os registros comerciais¹⁹⁵.

Assim, ainda restante a dicotomia que separa as pessoas jurídicas de direito civil das pessoas jurídicas de direito comercial, o Registro Civil das Pessoas Jurídicas atua outorgando personalidade jurídica às pessoas submetidas ao seu âmbito de competência, conforme dispõe o artigo 119 da Lei 6.015/73¹⁹⁶ e os artigos 45¹⁹⁷ e 985¹⁹⁸ do Código Civil.

Em semelhança ao que acontece no registro de imóveis, a constituição e as alterações da pessoa jurídica são lançadas no ofício de registro civil das pessoas jurídicas, sendo esse registro o extrato do nascimento e desenvolvimento de tal

¹⁹¹ KÜMPEL, Vitor Frederico. O papel do MP no Registro Civil. **ARPEN**, São Paulo, ano 15, nº 147, mai. 2014.

¹⁹² XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;

¹⁹³ PAIVA, João Pedro Lamana, ALVARES. Pércio Brasil. **Registro civil de pessoas jurídicas**. São Paulo: Saraiva, 2013, p.28.

¹⁹⁴ RIZZARDO, Arnaldo. **Direito de Empresa**. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 98.

¹⁹⁵ PAIVA; ALVARES. *Op. Cit.*, p.29.

¹⁹⁶ Art. 119. A existência legal das pessoas jurídicas só começa com o registro de seus atos constitutivos.

¹⁹⁷ Art. 45. Começa a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro, precedida, quando necessário, de autorização ou aprovação do Poder Executivo, averbando-se no registro todas as alterações por que passar o ato constitutivo.

¹⁹⁸ Art. 985. A sociedade adquire personalidade jurídica com a inscrição, no registro próprio e na forma da lei, dos seus atos constitutivos (arts. 45 e 1.150).

pessoa, com a peculiaridade de que o registro da pessoa jurídica lhe outorga personalidade, se tratando de ato constitutivo. Dessa forma, não apenas para contrair direitos e obrigações, mas a própria existência da pessoa jurídica fica condicionada ao seu registro no ofício registral, daí ser possível verificar a necessidade e importância de sua atuação.

Interessante observar que, diferentemente do que ocorre com os demais Ofícios Registrais, o Registro Civil das Pessoas Jurídicas possui regra específica que não é aplicável aos demais Registros Públicos: a presunção de *veracidade iure et de iure* após transcorridos três anos da inscrição da pessoa jurídica¹⁹⁹.

Tal presunção absoluta de veracidade da constituição das pessoas jurídicas claramente possui o intuito de preservar as relações estabelecidas por essas, garantindo segurança jurídica às transações e preservando, em certa medida, os negócios jurídicos e a estabilidade das relações nas quais as pessoas jurídicas se obrigam.

Essa íntima relação dos registros públicos com a segurança jurídica e a estabilidade das relações jurídicas também pode ser verificada no **registro de títulos e documentos**, em que pese nesse ofício registral ser verificado o registro facultativo (com efeito de conservação). Nas palavras de Luis Guilherme Loureiro:

A principal função do Serviço de Registro de Títulos e Documentos, mas não a única, é **dar publicidade aos direitos pessoais ou obrigacionais**, notadamente à circulação desses direitos ou, mais exatamente, ao tráfico jurídico/ creditício. O que se registra não são exatamente os títulos, documentos e instrumentos privados considerados como suportes e sim os direitos, atos ou relações jurídicas neles contidos. **Outra função**, não menos relevante - notadamente em nossa sociedade de informação -, **é o registro de quaisquer documentos, para fins de conservação**.²⁰⁰(grifo nosso)

Em que pese não haver a constituição de direitos através do registro, sua utilização permite a oponibilidade das relações obrigacionais perante terceiros, garantindo maior segurança àqueles que possam ser afetados pelos negócios jurídicos que, como regra, produziriam efeitos apenas *inter partes*. Tendo em vista a liberdade de formas²⁰¹, regra aplicável no direito civil, a publicidade emprestada pelo registro junto do registro de títulos e documentos permite uma maior segurança

¹⁹⁹ BRASIL, Lei Federal n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

²⁰⁰ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos**: Teoria e Prática. – 8 ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Juspodivm, 2017, p.439.

²⁰¹ *Ibidem*, p.440.

jurídica, evitando simulações quanto a data do instrumento²⁰², garantindo a conservação da documentação e evitando litígios futuros²⁰³, protegendo tanto interesses privados, quanto de credores e todos aqueles eventualmente afetados pelo negócio jurídico²⁰⁴.

Há, ainda, dentro dos tipos de registros públicos, o *registro de imóveis*, cuja atuação, em que pese sua denominação relacionar a “imóveis”, possui amplo espectro de atuação. Assim como ocorre com os demais tipos de registros públicos, sua atuação possui delimitação expressa. Entretanto, o trataremos de maneira separada dos demais ofícios registrares haja vista algumas particularidades que lhe caracterizam, as quais passaremos a trabalhar.

2.2.3 O Registro Imobiliário

Como regra, os registros públicos tratam do registro de atos e fatos jurídicos ou já atestados pela autoridade competente, servindo como meio de exercício de direito²⁰⁵, ou então atribuem efeitos constitutivos, através da atribuição de personalidade jurídica, mas cuja análise substancial dos instrumentos é pequena ou inexistente²⁰⁶. No registro imobiliário, diferentemente, as discussões acerca da atuação do registrador ganham maior espaço, seja quando do exercício de sua qualificação registral em instrumentos particulares, ou mesmo quando se analisa escrituras públicas lavradas por notários, dando margem à discussões acerca de um “duplo controle de legalidade”²⁰⁷.

Dada a qualificação registral efetuada pelo registro imobiliário recair sobre uma ampla gama de negócios jurídicos, boa parte deles com registro de natureza constitutiva, há uma maior atenção ao conteúdo submetido à registro, justificando a análise da qualificação registral efetuada por essa espécie de registrador público em separado dos demais. Não se defende, entretanto, qualquer diferenciação lastreada

²⁰² LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. – 8 ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Juspodivm, 2017, p.440.

²⁰³ *Ibidem*, p.441.

²⁰⁴ *Ibidem*, p.441.

²⁰⁵ Como ocorre no caso do Registro Civil das Pessoas Naturais, onde as decisões, declarações e demais atos submetidos à análise necessitam de atendimento formal para o acesso registral.

²⁰⁶ No Registro Civil das Pessoas Naturais, com exceção dos aspectos formais, a análise do registrador público gira em torno do objeto, se ilícito, nocivo e perigoso, não havendo necessidade de aprofundamento quanto às demais cláusulas contratuais, tendo em vista sua forte regulação pelo direito civil e pelas leis especiais que tratam da matéria.

²⁰⁷ A análise do duplo controle de legalidade será realizada no subcapítulo 2.4.

em importância ou relevância da atividade, especialmente após traçar, ainda que em linhas gerais, o objeto dos registros públicos enquanto diretamente ligados à garantia de direitos fundamentais elencados na Constituição Federal. Trata-se apenas de um recorte metodológico em decorrência da abrangência da qualificação e das discussões que a cercam a qual, pela natureza dessa espécie de registro público, adentra em aspectos não verificados pelos demais registradores públicos.

Como ocorre com os demais componentes que prestam serviços extrajudiciais, há uma forte vinculação da atividade ao Direito Civil, pautando e norteando a atividade dos profissionais do Direito. Possuindo em sua gama de atribuição a constituição de direitos reais imobiliários, ou de dar publicidade a relações obrigacionais previstas na legislação para a produção de efeitos a terceiros, o registro imobiliário atua como último filtro para a produção de efeitos dos atos e negócios jurídicos submetidos a sua apreciação.

O acesso do título ao seu acervo registral possui efeitos que ultrapassam o simples conhecimento do ato ou negócio jurídico pelas partes e por terceiros interessados. Trata-se dos efeitos constitutivo, translativo ou extintivo dos direitos reais imobiliários. O artigo 1.227 do Código Civil brasileiro assim trata:

Art. 1.227. Os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, **só se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis** dos referidos títulos (arts. 1.245 a 1.247), salvo os casos expressos neste Código.²⁰⁸ (Grifo nosso)

No mesmo sentido, a lei de registros públicos trata expressamente da competência do registrador imobiliário, pontuando, em seu artigo 172, o efeito do registro do título do álbum imobiliário.

Art. 172 - No Registro de Imóveis serão feitos, nos termos desta Lei, o registro e a averbação dos títulos ou atos constitutivos, declaratórios, translativos e extintos de direitos reais sobre imóveis reconhecidos em lei, "inter vivos" ou "mortis causa" **quer para sua constituição, transferência e extinção, quer para sua validade em relação a terceiros, quer para a sua disponibilidade.**²⁰⁹ (grifo nosso)

Como se pode perceber, diferentemente do que acontece com a maior parte dos atos praticados pelos demais registros públicos, o registro do título junto ao

²⁰⁸ BRASIL, Lei Federal n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

²⁰⁹ BRASIL, Lei Federal n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

registro de imóveis faz surgir, como regra, o próprio direito real sobre os imóveis. Tal característica faz com que a qualificação registral realizada pelo registro de imóveis receba maiores atenções pelos operadores do Direito, seja pelo registrador imobiliário, que visa a constituição, modificação e extinção de direitos reais de forma adequada, seja pela irresignação das partes interessadas quando da formulação de exigências realizadas através de uma decisão negativa por meio de sua qualificação registral.

Dentro do tratamento legal dispensado pela lei de registros públicos está a previsão de acesso registral de diversos atos, fatos e negócios jurídicos²¹⁰, cujos requisitos são amplamente delimitados pela legislação civil e pelos códigos de normas estaduais, ainda que de forma não exaustiva, vinculando a atuação do registrador imobiliário a uma grande normatização que deve ser atendida para que os requisitos registrais se façam presentes, independentemente de sua origem, particular, notarial ou judicial²¹¹.

Não é de se estranhar que o grande apanhado de procedimentos de suscitação de dúvida registral tenham como objeto o questionamento das decisões de qualificação registral imobiliária que apontam exigências a serem sanadas, seja pela análise mais abrangente realizada pelo registrador imobiliário, excedendo aspectos meramente formais, seja pelo fato de o direito somente se constituir, modificar ou extinguir, como regra, pelo registro no referido ofício, o que resulta em um maior esforço para acessar o assento registral.

Ainda, além da volumosa regulamentação da atividade registral imobiliária, aos registros públicos também são aplicáveis os princípios gerais, de aplicação à totalidade da administração pública, enquanto particulares em colaboração com o Estado desempenhando atividade estatal, bem como o que a doutrina registral e as regulamentações realizadas pelas Corregedorias denominam de princípios específicos da atividade registral imobiliária²¹².

Os oficiais de registro de imóveis, assim como ocorre com os demais registradores públicos, gozam de independência jurídica no exercício de suas funções. Essa prerrogativa permite ao registrador público, enquanto profissional do

²¹⁰ O artigo 167 da Lei 6.015 relaciona, além dos atos previstos em legislação apartada, uma gama de atos a serem registrados pelo registrador imobiliário.

²¹¹ A título de exemplo, a legislação processual estabelece os requisitos de determinados títulos judiciais, as peças que os instrumentalizam, e os requisitos para sua aceitação enquanto “perfeito e acabado”. Vide artigo 901, §2º do Código de Processo Civil.

²¹² O tratamento dos princípios específicos se dará quando tratarmos da qualificação registral imobiliária, em especial dos princípios registrais (item 3.1.2. da presente dissertação).

Direito, interpretação das disposições legais ou administrativas no desempenho de sua atividade. Nesse sentido, o artigo 28 da Lei Federal 8.935/94:

Art. 28. **Os notários e oficiais de registro gozam de independência no exercício de suas atribuições**, têm direito à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia e só perderão a delegação nas hipóteses previstas em lei.²¹³ (grifo nosso)

Diante de tal situação, a qualificação registral exercida pelo registrador imobiliário, buscando a proteção tanto dos titulares de direitos reais imobiliários quanto do registro público, bem como a garantia do tráfico jurídico dos bens imóveis²¹⁴, resulta na necessidade de interpretação de normas que, ainda que previstas expressamente, dariam margem à aplicação diversa, haja vista a busca pelo atendimento dos princípios registrais gerais e específicos, bem como da correta aplicação da norma ao caso concreto.

Tal é a situação do registro imobiliário quando se depara com normas expressas de conduta que não esgotam a situação apresentada para qualificação registral. Com o constante movimento de diminuição da carga existente sobre o poder judiciário, cada vez mais se passam aos serviços extrajudiciais funções consensuais que antes eram solucionadas judicialmente.

É o que ocorre com o procedimento de usucapião extrajudicial praticado pelos registros de imóveis que, tratado pelo artigo 216-A da Lei Federal 6.015/73²¹⁵, atribuí ao registrador imobiliário a completa análise do procedimento de usucapião, analisando o pedido, podendo acolhe-lo ou não, bem como solicitar ou realizar diligências, de forma similar ao que ocorre com a apreciação judicial dos processos de usucapião.

Evidentemente, a qualificação negativa do registrador imobiliário permite ao interessado a instauração do procedimento de suscitação de dúvida, mas tal faculdade não diminui a autonomia de apreciação para decisão de acolhimento ou não do pedido, o que, nos casos corriqueiros submetidos à registro não ocorre.

²¹³ BRASIL, Lei Federal n. 8.935, de 18 de novembro de 1994.

²¹⁴ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. – 8 ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Juspodivm, 2017, p.499.

²¹⁵ BRASIL, Lei Federal n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Art. 216-A. Sem prejuízo da via jurisdicional, é admitido o pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, que será processado diretamente perante o cartório do registro de imóveis da comarca em que estiver situado o imóvel usucapiendo, a requerimento do interessado, representado por advogado, instruído com: [...] § 1º O pedido será atuado pelo registrador, prorrogando-se o prazo da prenotação até o acolhimento ou a rejeição do pedido. [...] § 5º Para a elucidação de qualquer ponto de dúvida, poderão ser solicitadas ou realizadas diligências pelo oficial de registro de imóveis.

Além dos atos com ingresso expressamente previstos na Lei Federal 6.015/73, ainda existe a inclusão do que se denominou de princípio da concentração, permitindo o ingresso de títulos que, não expressamente previstos no rol de averbações, de qualquer modo alterem o registro.²¹⁶ Abre-se, assim, uma lista incalculável averbações possível para ingresso no registro imobiliário, sem regramento específico e dependente da interpretação jurídica do registrador imobiliário quanto a sua admissibilidade para registro.

Assim como ocorre com os notários, o registrador imobiliário também empresta fé pública ao conteúdo de seus registros, de modo a aferir-se da publicidade decorrente de seu sistema a certeza e segurança para o tráfego dos negócios jurídicos. De modo similar à fé pública notarial, a presunção de veracidade do registro público verifica-se através da correção das inscrições realizadas, de modo a verificar-se a correção do direito inscrito, enquanto devidamente válidas e não canceladas em virtude de nulidades ou anulabilidades²¹⁷, reconhecendo eficácia à registros viciados e inexatos, enquanto não cancelados²¹⁸, o que atrela a fé pública registral diretamente às expectativas geradas em terceiros através da publicidade registral.

A diferença entre a atuação notarial e a registral, especialmente no que se refere ao controle de legalidade desempenhada pelos profissionais, deve ser apontada. Enquanto o notário busca dar qualidade necessária e suficiente ao negócio jurídico, interpretando diretamente a vontade das partes e a formalizando em conformidade com o ordenamento jurídico, a qualificação desempenhada pelo registrador imobiliário, pautada no título submetido a sua apreciação, adentra no campo da substancialidade do objeto, analisando o mérito jurídico do título com a finalidade de deferir ou não o registro pretendido²¹⁹.

A fim de compreender os limites de atuação dos registradores públicos e, em especial, dos registradores imobiliários, faz-se necessário o entendimento do sistema registral brasileiro. Como já era de se esperar, o sistema registral brasileiro sofreu grande influência de sistemas estrangeiros, os quais passaremos a analisar a fim de

²¹⁶ Art. 246 - Além dos casos expressamente indicados no item II do artigo 167, serão averbados na matrícula as subrogações e outras ocorrências que, por qualquer modo, alterem o registro.

²¹⁷ PAULIN, Milson Fernandes. Da Fé Pública Notarial e Registrária. **Revista de Direito Imobiliário - RDI**. ano 37 volº 72 jan-jun/2021, p. 194.

²¹⁸ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Tratado de direito privado**. Rio de Janeiro: Borsoi, 1954. t. 11.

²¹⁹ RICHTER, Luiz Egon. Da qualificação notarial e registral e seus dilemas. In: DIP, Ricardo (coord.). **Introdução ao direito notarial e registral**. Porto Alegre: IRIB, Fabris, 2004, p. 187 e 193.

permitir uma correta interpretação das normas aplicáveis ao nosso ordenamento jurídico.

2.3 SISTEMAS REGISTRALIS IMOBILIÁRIOS

Os sistemas registrais correspondem a forma de organização dos registros imobiliários, cada um com sua lógica interna. Esses sistemas sofrem transformações desde a sua criação para o atendimento de objetivos específicos, alterando a sua estrutura desde o seu surgimento até o cenário atual.

Alguns desses sistemas se destacam, seja pela sua importância enquanto inovador, seja pela apropriação que o nosso ordenamento jurídico faz de seus elementos. No que se refere à importância enquanto criador de bases sólidas, os sistemas francês e alemão são identificados como os pilares dos sistemas registrais modernos, trazendo os elementos estruturantes que pautam os sistemas registrais desenvolvidos ao redor do mundo. Ainda, merece destaque o sistema australiano, enquanto sistema destinado à resolução de problemas práticos quanto à regularização de propriedade, sendo utilizado em nosso ordenamento jurídico para solucionar a indeterminação da propriedade imobiliária em determinado momento de nossa história.

Passaremos a tratar dos sistemas registrais estrangeiros acima referidos e de seus pontos de contato com o sistema registral brasileiro, a fim de melhor compreender seus elementos e características que pautam a atuação dos registradores públicos brasileiros.

2.3.1 Sistema Francês

A compreensão dos sistemas registrais, de regra, ocorre pela análise da sua evolução histórica a partir de pontos relevantes de seu surgimento até os tempos atuais. Em determinados casos é possível compreendê-lo em seu estado atual sem grandes perdas. Entretanto, não é esse o caso do modelo francês.

Dessa forma, trataremos dos principais pontos que influenciaram esse sistema, fazendo apontamentos, ao fim, aos aproveitamentos realizados pelo nosso ordenamento jurídico, bem como aos institutos que guardam alguma semelhança com o sistema imobiliário registral brasileiro.

Como ponto de partida, podemos afirmar que, assim como ocorre em todos os sistemas, a necessidade fática força a sua criação e a sua adaptação à realidade. Em meio ao interesse econômico na constituição de hipotecas e na falta de garantia aos credores da titulação a fins de comprovação, tanto de domínio, quanto da real situação de solvência dos devedores para a constituição de novo gravame sobre eventual bem já gravado anteriormente, o sistema registral hipotecário surge com o edito de 21 de março de 1673, por idealização do Ministro Colbert (que daria nome ao sistema). Tratava-se de um sistema de registro de hipotecas calcado na impossibilidade de oposição de títulos não registrados.²²⁰

Verificando-se como único meio para a conciliação de interesses que visava a obtenção de garantia hipotecária, assegurou-se a publicidade da hipoteca não apenas no momento da alienação do imóvel, mas também através de sua própria constituição. Havia, assim, registros onde se possibilitava a inscrição, pelos credores hipotecários, de seus direitos, em detrimento dos credores que não os inscrevessem.

Pretendia-se a preservação das fortunas e impedir que devedores solventes não conseguissem comprovar a sua solvência. Assim, cada credor teria certeza da situação do patrimônio de seus devedores, impedindo, também, devedores insolventes de obter créditos com falsas fortunas, já oneradas além de seu valor e que não eram passíveis de averiguação.²²¹

Em 1771 ocorre a criação do corpo técnico responsável por registrar os atos de inscrição hipotecária: os *conservateurs des hypothèques*. Eram responsáveis civilmente pelas falhas tanto no registro quanto na prestação de informação sobre o registro solicitado.

A obrigatoriedade da inscrição hipotecária surge em 27 de junho de 1795, vinculando a própria eficácia da hipoteca à sua inscrição. Surgia, também, a ideia de prioridade, sendo o grau hipotecário definido através de sua ordem e data de registro. Dessa forma, diferentemente do que ocorria com a propriedade, cuja transmissão se dava através do título, não havendo previsão de ingresso registral para o mesmo, a inscrição hipotecária adquiria caráter constitutivo do próprio direito real.

²²⁰ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. – 8 ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Juspodivm, 2017, p.503.

²²¹ BESSON, Éric. **Lês livres fonciers et la reforme hypothécaire** – etude historique et critique sur la publicité dès transmissions immobilières em France et a l'étranger depuis lês origines jusqu'a nos jours, 1^a. ed., Paris, J. Delamotte, 1891, p. 79-82

A inscrição de atos translativos de propriedade, ainda que de forma limitada, foi permitida em 1º de novembro de 1798. Entretanto, não eram permitidos registros de transmissões *causa mortis* ou de declarações de vontade, gerando a obrigação de registro dos referidos atos *inter vivos* no ofício dos *conservateurs des hypothèques* da circunscrição do imóvel. Em que pese a possibilidade de registro da propriedade, a transmissão do direito não ocorria com o registro, servindo apenas para permitir a sua oponibilidade frente a terceiros de boa-fé. Entretanto, eventuais litígios envolvendo venda em duplicidade do mesmo imóvel eram solucionados através da prioridade registral, de forma semelhante ao que já ocorria com o sistema de registro de hipotecas²²².

Vigorava, portanto, uma duplicidade de sistemas. O registro de inscrições hipotecárias, que contava com efeito constitutivo, e o registro de inscrição dos títulos translativos de domínio, que possuía basicamente efeito declaratório a fim de gerar a publicidade do ato e permitir a sua oponibilidade ante terceiros de boa-fé. Como se percebe, o foco do registro não era o imóvel, mas sim a garantia hipotecária ou o título de transmissão. Dessa forma, não havia garantias do proprietário ser o hipotecante ou mesmo o vendedor, não havendo controle sobre a disponibilidade dos direitos passíveis de transmissão.

Ainda, como a inscrição versava sobre direitos sobre determinado imóvel, não havia garantia da correta identificação e descrição dos imóveis, possibilitando a transmissão ou hipoteca sobre glebas que não se vinculavam ao imóvel, sendo o único objetivo a constituição da garantia ou dar publicidade da transação imobiliária²²³.

O Código Civil francês, em seus artigos 2127 e 2134, ao tratar das hipotecas convencionais, trabalha com a constituição do direito através da lavratura da escritura pública correspondente, de modo que impera no sistema registral imobiliário francês o efeito declaratório para oponibilidade contra terceiros de boa-fé, não havendo, assim, registro constitutivo dentro desse sistema registral. A transferência da propriedade se opera exclusivamente pela força do contrato de alienação, independentemente de qualquer condição de publicidade.²²⁴

²²² LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. – 8 ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Juspodivm, 2017, p.505.

²²³ *Ibidem*, p.503.

²²⁴ BESSON, Éric. **Lês livres fonciers et la reforme hypothécaire** – etude historique et critique sur la publicité dès transmissions immobilières em France et a l'étranger depuis lês origines jusqu'a nos jours, 1ª. ed., Paris, J. Delamotte, 1891, p. 100.

Iniciando o enfrentamento dos problemas do sistema registral existente e na insuficiência do sistema de transmissão de propriedade, em 30 de outubro de 1935, através de Decreto-Lei, foi criado o registro universal, permitindo o ingresso de todas as formas de transmissão de propriedade, admitindo o ingresso de modalidades antes não contempladas²²⁵, inclusive iniciando uma sistematização dos livros registrais com base no direito real, e não meramente pessoal como era realizado até então. Por influência do sistema alemão, o referido Decreto-Lei trouxe a exigibilidade, para determinados atos, de elaboração por meio de escritura pública ou, quando não os fossem, seu arquivo e chancela por notário como requisito preliminar de sua transcrição no registro imobiliário, além de estabelecer prazo para que o registro fosse efetuado sem, entretanto, prever sanções pelo seu descumprimento²²⁶, revestindo o registro dos atos translativos de domínio de maior segurança do que se tinha até então.

Na mesma linha, em 01 de janeiro de 1955, com a edição de novo Decreto-Lei, é determinada a identificação do imóvel com a confrontação de registros de propriedade e cadastros de imóveis, criando um sistema de publicidade real, ordenando através de fichas as modificações jurídicas e materiais sofridas.

A problemática decorrente da utilização de um sistema pessoal permanecia, sendo introduzidos, em 29 de maio de 2000, sistemas informáticos para a facilitação de consulta às informações registradas. A evolução do sistema registral imobiliário francês merece destaque por criar institutos relevantes para o sistema registral imobiliário atual, mas pecando pela ausência de publicidade adequada para garantir segurança no tráfico jurídico dos bens imóveis. Tal situação decorre da concentração de seu acervo em torno de um sistema pessoal, ordenando as transmissões através dos títulos de transmissão, e não do imóvel objeto de transmissão²²⁷.

De forma diametralmente oposta ao sistema francês, o sistema registral imobiliário alemão trata do tráfico jurídico bens imóveis concentrando-se no imóvel. Seu desenvolvimento permitirá uma compreensão melhor do sistema adotado pelo

²²⁵ GISMONDI, **Le Regime de la Publicité Foncière** (Paris, 1933), n.º 113, p. 178 e segs.; J. MARAVAL DE BONNERY, **La Réforme de la Publicité Foncière** (Paris, 1937), p. 15, *Apud* SERPA LOPES, Miguel Maria de. *Tratado de Registros Públicos*. 4ª ed. Vol. I. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos S.A., 1960, p. 35

²²⁶ MARAVAL DE BONNERY, *ob. cit.*, p. 127; ROGER NERSON, **Les Dispositions de Decret-Loi, de 1935**, p. 226 *APUD* Serpa Lopes I. p. 37.

²²⁷ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. – 8 ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Juspodivm, 2017, p.504.

nosso ordenamento jurídico, em cotejamento com os institutos desenvolvidos pelo sistema francês.

2.3.2 Sistema Alemão

No direito alemão antigo, a transmissão imobiliária ocorria através de ato solene e na presença de testemunhas. Com seu desenvolvimento, os negócios jurídicos envolvendo bens imóveis eram realizados perante um tribunal ou prefeitura, e a transmissão era efetuada com a redação de documentos escritos que atestavam as transferências. Ainda, tratava-se de um registro que dependia da legislação local, cuja necessidade de registro se verificava para a transferência da propriedade imobiliária²²⁸.

No século XII, houve o assentamento de tais negócios jurídicos em repositórios especiais, que rapidamente se transformariam livros permanentes de inscrição. Dessa forma, o direito alemão adotou como forma de constituição de direitos reais a inscrição no livro permanente, não sendo suficiente a elaboração de título representativo do negócio jurídico para a transmissão da propriedade imobiliária ou de direitos a ela pertinentes.

O surgimento do sistema registral alemão também teve como base a necessidade de criação de formas para a garantia da segurança e exigibilidade dos créditos hipotecários. Entretanto, não se limitou a tratar exclusivamente de créditos, girando em torno do imóvel toda a sistemática adotada.

De forma similar ao movimento de criação de um sistema registral imobiliário que ocorreu na França, a necessidade de disponibilizar crédito hipotecário de forma segura, reduzindo os riscos e, conseqüentemente as taxas de juros da operação, trouxe a necessidade de criação de um sistema de intermediação do crédito. A fim de dispensar melhores condições ao crédito hipotecário, houve a instituição de um sistema de registro de imóveis²²⁹.

Em 1872, através da Lei de Registro de Terras da Prússia, com o registro de toda e qualquer propriedade, foi possível a caracterização do sistema enquanto um

²²⁸ WILSCH, Harald. The German “Grundbuchordnung”: History, Principles and Future about Land Registry in Germany. **Zeitschrift für Vermessungswesen** 4: 224–233, 2012, p. 224

²²⁹ VLIET, Lars P. W. Van. A grundschuld alemã. tradução: Josué Modesto Passos. **Revista de Direito Imobiliário** – RDI, v. 39, n. 81, p. 567–603, jul./dez., 2016, p. 600.

sistema de fólio real²³⁰, com a abertura de matrícula para cada imóvel, o encadeamento das transmissões²³¹, tanto de propriedade quanto de direitos a ela relativos, permitindo o cumprimento de continuidade e trato sucessivo no exame de qualificação, bem como da adoção da ordem de preferência de direitos tendo como data base o momento de sua inscrição.

O sistema registral imobiliário já possuía fortes bases para a garantia da segurança jurídica de negociações que envolvessem bens imóveis, sendo tal sistemática incorporada pelo Código Civil alemão em 1897²³², pautando a atividade do registrador imobiliário através de princípios registrais que orientaram o sistema de fólio real, dentre eles a oponibilidade absoluta e *erga omnes* do direito inscrito, a relação taxativa de atos registráveis, tanto no que se refere ao tipo jurídico quanto ao seu conteúdo substancial, a necessidade de clareza e definição das cláusulas, afastando eventuais dubiedades, o princípio da legalidade, tanto substancial quanto procedimental, bem como o princípio da abstração do negócio jurídico causal²³³. Tais elementos definiram o sistema de fólio real, em contraposição ao “defeituoso” sistema registral francês, centralizado em um sistema de fólio pessoal²³⁴.

Uma peculiaridade do sistema registral imobiliário alemão é o fato de a transmissão não ser decorrência da elaboração do negócio jurídico, como ocorre com o sistema francês, mas sim da inscrição junto ao ofício competente. Para a inscrição da transmissão se faz necessário um consentimento bilateral para o registro, no qual o outorgante deve constar inscrito como proprietário do bem ou direito a ser transmitido.

Com essa cadeia ininterrupta de transmissões e com o consentimento bilateral para o registro da transmissão, é possível realizar a transferência. Entretanto, esse sistema apresenta uma característica especial: o consentimento bilateral. Para o registro não é suficiente, tampouco necessário, o título (negócio jurídico causal celebrado pelas partes), sendo necessário e suficiente, de fato, um acordo de

²³⁰ WILSCH, Harald. The German “Grundbuchordnung”: History, Principles and Future about Land Registry in Germany. *Zeitschrift für Vermessungswesen* 4: 224–233, 2012, p. 225.

²³¹ WOLFF, Martin. *Tratado de Derecho Civil*. T. III, Vol. 32^a. Ed. Barcelona, Bosch, s.d., p.172, *Apud* SERPA LOPES, Miguel Maria de. *Tratado de Registros Públicos*. 4^a ed. Vol. I. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos S.A., 1960, p. 45

²³² LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros Públicos: Teoria e Prática*. – 8 ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Juspodivm, 2017, p.504.

²³³ WILSCH, Harald. The German “Grundbuchordnung”: History, Principles and Future about Land Registry in Germany. *Zeitschrift für Vermessungswesen* 4: 224–233, 2012, p. 226-227.

²³⁴ WOLFF, *Op. Cit.*, p. 145, *Apud* SERPA LOPES, *Op.Cit.*, p. 43.

transmissão da propriedade²³⁵ que se sobrepõe ao negócio jurídico causal que lhe precede, tratando-se de declaração de vontade das partes perante o registrador público no sentido de efetuar a transmissão da propriedade²³⁶.

Tal característica decorre da abstração aplicável no sistema registral alemão, que se possibilitava a partir duas premissas. Inicialmente, descartando-se o princípio da acessoriedade dos direitos reais de garantia, os vícios decorrentes do contrato principal não afetavam o direito real constituído. Ainda, a validade do direito real de garantia era independente da relação jurídica que continha o direito de constituir o crédito, de modo a perfectibilizar, tanto na constituição, modificação ou extinção do direito de propriedade, quanto no que se refere ao direito de garantia hipotecária, o princípio da abstração do direito real para com o negócio jurídico causal²³⁷.

O direito alemão atribui efeito constitutivo ao registro efetuado em seu sistema imobiliário, considerando inexistente o direito não inscrito, mas passível de comprovação nesse sentido. Atribui ao registro público imobiliário presunção absoluta de veracidade, não admitindo que, ainda que o título causal tenha vícios ou mesmo o próprio registro imobiliário, eventual comprador perca a propriedade que adquiriu com base nas informações constantes do Registro Público.

Essa característica se coaduna com o fato de o Registro de Imóveis integrar a própria organização judicial²³⁸, sendo os procedimentos efetuados neste ofício considerados procedimentos de jurisdição voluntária, sendo realizados perante a autoridade judicial competente e sujeita a recursos judiciais a ela inerentes²³⁹. Dessa maneira, consegue dar efeito ao princípio fundamental de eficácia do registro, garantindo a presunção absoluta face terceiros de boa-fé²⁴⁰.

²³⁵ O § 873 do BGB assim dispõe: “Para a transmissão do domínio de um imóvel, para gravar um imóvel com um direito, assim como para a transmissão ou o gravame de tal direito, são necessários o convênio do titular com a outra parte acerca da produção da modificação jurídica e a inscrição desta modificação no registro, sempre que a lei não disponha outra coisa.” Tradução de LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. – 8 ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Juspodivm, 2017, p.506.

²³⁶ WOLFF, Martin. **Tratado de Derecho Civil**, T. III, Vol. I, 32ª. Ed., Barcelona, Bosch, s.d., p. 134

²³⁷ VLIET, Lars P. W. Van. A grundschuld alemã. tradução: Josué Modesto Passos. **Revista de Direito Imobiliário** – RDI, v. 39, n. 81, p. 567–603, jul./dez., 2016, p. 601.

²³⁸ WILSCH, Harald. The German “Grundbuchordnung”: History, Principles and Future about Land Registry in Germany. **Zeitschrift für Vermessungswesen** 4: 224–233, 2012, p. 225.

²³⁹ ENNECCERUS – KIP – WOLFF, **Tratado de Derecho Civil, Derecho das Cosas**, I, p. 140, *Apud* SERPA LOPES, Miguel Maria de. **Tratado de Registros Públicos**. 4ª ed. Vol. I. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos S.A., 1960, p. 43.

²⁴⁰ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. – 8 ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Juspodivm, 2017, p.506.

Dentro desse sistema impera um sistema de publicidade limitada, sendo necessária a demonstração de interesse justificado dos interessados para a obtenção de informações e certidões, não sendo, dessa forma, acessível a qualquer um o conteúdo de seu fôlio real²⁴¹.

Em que pese a limitação da publicidade, fato é que dito sistema é visto por boa parte da doutrina registral como um sistema “perfeito” no que se refere a proteção dos interesses submetidos à registro, de modo a estabelecer inquestionável segurança jurídica dos direitos submetidos a registro em seu sistema registral. Não sem motivos é visto por boa parte da doutrina registral como um dos mais completos sistemas de publicidade imobiliária, influenciando diversos países, inclusive o Brasil.

2.3.3 Sistema Australiano

O sistema australiano, cujo nome é atribuído a seu idealizador, Sir Robert Richard Torrens, foi criado em meio à confusão de títulos dominiais existente na Austrália²⁴². O objetivo central desse sistema é criar um meio de transmissão de propriedade outorgado diretamente pelo Estado. Se utilizaria de situação semelhante ao que se dava em regiões de colonização britânica, sendo a concessão do título um ato da própria corte real²⁴³.

Uma vez inscrito o imóvel nesse sistema registral, havendo negociação, o registrador examina o título apresentado e, através de um procedimento informativo e contraditório, analisando de forma pormenorizada o título, efetua a publicação de editais para possíveis impugnações. A partir da qualificação positiva, retém o título anterior e o substituí por um novo título de outorga de propriedade. A concessão realizada pelo registrador possui efeito de coisa julgada. Finalizado o processo de registro no sistema Torrens, o título se torna absoluto, à semelhança do que ocorre com o sistema alemão, atribuindo segurança às negociações imobiliárias²⁴⁴.

²⁴¹ SERPA LOPES, Miguel Maria de. **Tratado de Registros Públicos**. 4ª ed. Vol. I. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos S.A., 1960, p. 46.

²⁴² MCCORMACK, John L. Torrens and Recording: Land Title Assurance in the Computer Age. **William Mitchell Law Review**: Vol. 18 : Iss. 1 , Article 4, 1992, p. 72.

²⁴³ DINIZ, Maria Helena. **Sistemas de Registros de Imóveis**. 8. Ed. – São Paulo: Saraiva, 2009, p.499.

²⁴⁴ ESPOSITO, Antonio Kurt. **The History of the Torrens System of Land Registration with special reference to its German Origins**. 192 f. Dissertation (Master degree of Laws) – The University of Adelaide, Australia, 2000, p. 143.

Tal característica resulta da lógica de que ao efetuar a transferência nesse sistema, a propriedade inicialmente retorna ao estado que, em seguida, a concede novamente ao adquirente. A cada nova transferência, o título de propriedade anterior é anulado e há uma nova concessão de propriedade. Dessa forma, essa nova inscrição é entendida como forma originária de aquisição, com efeito constitutivo e, caso não tenha sido objeto de impugnação ou caso não tenham sido apontados gravames quando do processo de registro, todos esses vícios ou restrições perdem seu efeito registral, sem prejuízo de cobrança de eventuais perdas e danos²⁴⁵.

Dito sistema teria como objetivos quatro grandes características: a segurança, a economia, a simplicidade e a facilidade²⁴⁶. Em que pese a pretensão do sistema, a necessidade de publicações em editais para a garantia de maior, ainda que presumido, conhecimento de terceiros e conseqüente segurança jurídica, a simplicidade, facilidade e economia do sistema parecem ceder ante a segurança jurídica perseguida.

Uma particularidade do sistema registral é a de que ele permite a convivência com outros sistemas que não trabalhem com matrículas imobiliárias, como acontece no caso do sistema francês. Inicialmente, é o que ocorreu com o sistema registral brasileiro, cuja análise passamos a realizar.

2.3.4 Sistema Brasileiro

O Sistema Registral Imobiliário brasileiro é fruto de extenso desenvolvimento histórico, bem como da apropriação de institutos e sistemas existentes à época, pontualmente de elementos do sistema francês, australiano e, por fim, alemão. Dessa forma, fez-se necessária breve exposição dos sistemas estrangeiros acima mencionados.

Com o advento da independência brasileira, em 7 de setembro de 1822, o Brasil se tornou uma unidade política livre e independente de Portugal e, como esperado, deveria buscar legislação própria para regular seu direito interno. Entretanto, não era possível realizar a substituição de toda a legislação em vigor de forma instantânea, o que fez com que se adotasse quanto à matéria de transmissão imobiliária no Brasil,

²⁴⁵ *Ibidem*, p. 153.

²⁴⁶ MCCORMACK, John L. *Torrens and Recording: Land Title Assurance in the Computer Age*. **William Mitchell Law Review**: Vol. 18 : Iss. 1 , Article 4, 1992, p. 73.

nos termos de lei promulgada em 20 de outubro de 1823, as Ordenações Filipinas vigentes até então, remanescendo sua utilização até a vigência do Código Civil de 1916²⁴⁷.

A transmissão *inter vivos* ocorria, então, pela tradição, independentemente de se tratar de bens móveis ou imóveis, sendo indispensável a declaração de intenção de transferir ou adquirir o domínio útil sobre o bem²⁴⁸. Com a necessidade de implementação de um comércio mais dinâmico, houve a inserção da cláusula *constituti*, com a finalidade de substituir a tradição, operando-se a transferência da posse sem a efetiva tradição do bem.

Até o ano de 1822 era permitido a população a aquisição do domínio útil sobre imóveis por meio de sesmarias doadas pela Coroa. Entretanto, no início do século XIX, o sistema de sesmarias já havia chegado ao fim, não havendo mais a alienação das terras pelo Estado, adquirindo-se pela transmissão hereditária, compra, doação e, especialmente, pela ocupação. A ocupação de terras devolutas para cultivo tornou-se tão corriqueira que acabou por se transformar em meio legítimo de aquisição da propriedade da terra, praticamente substituindo o sistema de concessão pelo Estado.²⁴⁹

Dessa forma, inexistindo qualquer registro imobiliário, de forma semelhante ao ocorrido nos sistemas registrais imobiliários já apresentados, a necessidade de garantia para a concessão de créditos fez surgir, através da Lei Orçamentária 317, de 21 de outubro de 1843, um sistema de registro de hipotecas.

Em que pese o tratamento singelo dado pela referida lei, sua regulamentação, através do Decreto 482, de 14 de novembro de 1846, trazia uma relação de dispositivos que identificavam a forma e modo como se operaria o registro hipotecário.

Organizavam-se os livros de registro com o intuito único de garantia dos créditos concedidos, com os mesmos problemas enfrentados pelo sistema registral imobiliário francês, haja vista a ausência de registro das propriedades privadas. Ainda, é importante ressaltar que, dada a forma de aquisição imobiliária até então praticada, realizada através de tomada de posse, somada a extensão territorial brasileira e a sua

²⁴⁷ POVEDA VELASCO, Ignácio Maria. Ordenações do Reino de Portugal. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**. v.89, ano 1994, p. 24.

²⁴⁸ SÁ PEREIRA, Virgílio de. Direito das Cousas. Art. 524-678. In: LACERDA, Paulo de. (Org.). **Manual do Código Civil Brasileiro**. Vol. VIII. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos, 1924, p. 94.

²⁴⁹ LIMA, Ruy Cirne. **Pequena História Territorial do Brasil: Sesmarias e Terras Devolutas**. 5ªed., Porto Alegre: Sulina, 2002. p. 47.

efetiva ocupação, a certeza da titularidade imobiliária encontrava-se em completa inexistência. Trata-se de estrutura semelhante a utilizada pelo sistema francês, através dos *conservateurs des hipoteque*.

Assim, houve a edição da Lei 601, de 18 de setembro de 1850, denominada de Lei de Terras, que instituiu o conhecido Registro do Vigário. Essa legislação possuía a finalidade precípua de definir as terras públicas bem como realizar levantamento estatístico mediante declaração a ser realizada perante os párocos da região. Tratava-se de uma tentativa de quantificar a propriedade privada existente, bem como a quantidade de terras devolutas, ante à dificuldade fática de sua aferição. Apesar dos registros realizados através da referida lei, a declaração e o seu registro serviam apenas para fins de dados estatísticos, não constituindo direito em favor de seus declarantes, mas constituíam parâmetro para a futura aquisição da propriedade imobiliária por usucapião.

Complementando, ainda, a necessidade de maior certeza quanto à garantia hipotecária, foi editada em 12 de setembro de 1864 a lei 1.237, que estabeleceu o sistema que permitia o registro hipotecário com maior publicidade e atribuindo maior certeza à propriedade inscrita. Com a transcrição era possível conhecer a situação tanto de domínio do imóvel, quanto de incidência de gravames sobre o bem, o que facilitava a obtenção de empréstimos com garantia real imobiliária.

Com a instituição do sistema de transcrições estabelecido pela legislação hipotecária, permitiu-se o ingresso de títulos de transmissão *inter vivos* de bens suscetíveis ao regime hipotecário, produzindo efeitos perante terceiros apenas com o seu registro. Assim, em que pese iniciar a possibilidade de registro de títulos de transmissão de imóveis, a finalidade única de tais registros era a garantia do regime hipotecário, incorrendo nas mesmas dificuldades encontradas pelo sistema francês antes da concentração de seus atos em torno do imóvel, a definição segura da propriedade e das características dos imóveis era inexistente.

Essa situação de incerteza, tanto no que se refere ao domínio dos imóveis, quanto no que diz respeito a sua individuação, deu motivos, através dos Decretos 451-B, de 31 de maio de 1890, e 955-A, de 5 de novembro de 1890, para a criação do sistema de registro Torrens, visando combater a falha quanto à propriedade imobiliária no país²⁵⁰.

²⁵⁰ CARVALHO. Afranio de. **Registro de Imóveis**. 3ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1982. p. 471.

Com a edição do Código Civil de 1916, houve a concentração da matéria registral, tratando-se de forma inédita a forma de aquisição imobiliária. Não mais se adquiria a propriedade através de títulos translativos, mas, sim, por meio de seu registro no ofício competente, atribuindo efeito constitutivo à transcrição do título.

Neste aspecto, o nosso sistema segue o modelo alemão, com a peculiaridade de o registro não outorgar presunção absoluta de veracidade do ato, como ocorre no direito estrangeiro, atribuindo apenas presunção relativa de veracidade ao ato registrado.²⁵¹

Essa diferenciação se justifica, tanto por opção legislativa, quanto pela impossibilidade fática de certeza do direito inscrito, haja vista a opção, até então, de um sistema de fôlio pessoal, que gira em torno dos negócios jurídicos praticados e não como ocorre no direito alemão, que adota o sistema de fôlio real.

Entretanto, a sistemática registral ainda girava em torno dos títulos submetidos a registro, abrindo-se uma transcrição (denominação criticada por diversos autores²⁵²), para cada ato de transmissão registrado. Portanto, a transcrição ou inscrição referia-se sempre ao negócio jurídico, e não ao imóvel, verificando-se claro aproveitamento do sistema registral imobiliário francês, à exceção da atribuição de efeito constitutivo do sistema alemão.

Ainda, havia a subsistência do sistema Torrens com o sistema de transcrições e inscrições compilado pelo Código Civil de 1916, o que nos remetia a permanência em nosso ordenamento jurídico de dois sistemas distintos, mas compatíveis, o sistema francês e o sistema australiano.

Aos poucos o sistema registral imobiliário era aprimorado, de modo que em 24 de dezembro de 1928, através da edição do Decreto 18.542, surgiu a obrigação da observância do trato sucessivo, não se admitindo para registro título que tivesse por base direito não inscrito. O Sistema Torrens, entretanto, apenas sofreu restrições com o advento do Código de Processo Civil de 1939, o qual restringiu a utilização do sistema para imóveis rurais.

Com a edição da Lei 6.015, de 1973, a criação do sistema de matrícula estabeleceu novo marco no sistema registral imobiliário, concentrando, finalmente, os atos praticados no registro imobiliário no próprio imóvel objeto do registro, criando a

²⁵¹ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. – 8 ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Juspodivm, 2017, p.505.

²⁵² CARVALHO, Afranio de. **Registro de Imóveis**. 3ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1982. p. 21 e 22.

possibilidade não apenas de identificação do imóvel com precisão, sem necessitar de uma gama de transcrições para a comprovação de seu domínio, mas também possibilitando a obtenção do histórico de propriedade de forma clara e precisa, também sem a necessidade de buscas extensas em livros de inscrição e transcrição.

A partir da Lei de Registros Públicos, houve o tratamento claro e conciso das obrigações do registrador público no que se refere à principiologia aplicável à sua atuação. Esse tratamento continuou e continua a ser aprimorado por leis específicas que tratam do tema registros públicos.

Entretanto, os sistemas adotados, em que pese a atual utilização de um sistema próximo ao sistema registral alemão (à exceção da presunção relativa atribuída ao registro), não foram extintos. Convivemos nos dias de hoje com um sistema completamente misto. Utilizamos um sistema de fólio real, mediante a utilização de matrícula, cujo efeito possui caráter constitutivo, em similitude com o sistema registral alemão, mas que mantém o sistema de inscrições e transcrições ativo, mas em vias de extinção, uma vez que em caso de registro a ser efetuado, os livros devem ser encerrados e darão lugar a abertura de matrícula correspondente, subsistindo, assim, ainda que em transição para o sistema de fólio real, elementos do sistema francês. Por fim, continuamos a utilizar o sistema de registro Torrens para os imóveis rurais que a ele estão submetidos.

Dentro dessa mescla de sistemas funcionando de forma concomitante, a função registral é exercida, qualificando títulos submetidos a registro a fim de atribuir-lhe segurança e eficácia. Cada um dos sistemas registrais imobiliários apresentados cria dentro de seu âmbito de aplicação a lógica interna a ser praticada pelos registradores públicos para a constituição, modificação ou extinção de direitos reais sobre bens imóveis. Essa atuação, quando da qualificação registral, por vezes encontra permissões ou barreiras de atuação, a depender das características próprias do sistema praticado, surgindo discussões a respeito dos limites da atuação do registrador público quando do exercício de dita qualificação.

2.4 O DUPLO CONTROLE DE LEGALIDADE

A atuação dos registradores e notários, pautada na autonomia em seu desempenho, suscita questionamentos acerca de seus limites. Tal situação se intensifica quando nos deparamos com negócios jurídicos perfectibilizados através da

lavratura de instrumento público submetido à registro, onde ambos os profissionais possuem como finalidade, em que pese por meios diversos, a segurança jurídica e o alcance de eficácia do negócio jurídico.

A adequada materialização do negócio jurídico e a correção do registro pretendido por vezes gera conflito de interpretações, decorrente da autonomia inerente às atividades registral e notarial, bem como pela busca do atendimento da legalidade pelos instrumentos elaborados e submetidos a registro. Esse conflito recebe o nome de “duplo controle de legalidade”, que merece nossa atenção a fim de estabelecer os parâmetros que caracterizam os limites de atuação da qualificação registral imobiliária.

O controle de legalidade não é, entretanto, tarefa exclusiva dos notários e registradores, tampouco da administração pública como um todo. As funções legislativa, executiva e judicial o exercem, cada uma dentro de seu escopo de atuação, de modo que, para o enfrentamento do tema proposto, trabalharemos no presente subcapítulo a ideia central que permeia o controle de legalidade, determinando o seu escopo de atuação dentro da área notarial e registral em contraposição aos controles realizados pelos poderes legislativos, judiciais e executivos (de forma geral), bem como analisando a sua aplicabilidade a depender do sistema registral adotado e as influências que esses sistemas exercem no controle de legalidade exercido pelos registradores públicos.

2.4.1 Do Controle de Legalidade Exercido pelos Serviços Extrajudiciais

Em linhas gerais, o controle exercido pelas três funções (legislativa, executiva e judiciária) é realizado tanto internamente quanto externamente, através de mecanismos que buscam a lisura e correção dos atos praticados. A busca pelo atendimento da legalidade se caracteriza através do surgimento de formas de controle preventivo, concomitante ou repressivo de eventuais ilegalidades ou inconstitucionalidades que surjam durante o desempenho de tais funções.

Dentro do poder legislativo, a impossibilidade de tramitação de deliberação tendente a abolir as cláusulas pétreas existentes no texto Constitucional, bem como a própria obediência decorrente da superioridade da Carta Constitucional, exige das comissões destinadas a esse controle uma atuação prévia, evitando-se a elaboração de leis inconstitucionais ou de emendas que violem as chamadas cláusulas pétreas.

Afastadas essas proibições, ao legislador é atribuído o caráter de interprete original, conforme Carlos Maximiliano:

A interpretação é uma só. Entretanto se lhe atribuem denominações conforme os órgãos de que procede; ou se origina em uma fonte jurídica, o que lhe dá força coativa; ou se apresenta como um produto livre da reflexão. Chamam-lhe autêntica, no primeiro caso; doutrinal no segundo. Aquela domina pela autoridade, esta pelo convencimento; uma vincula o juiz, tem a outra um valor persuasivo. Denomina-se autêntica a interpretação, quando emana do poder que fez o ato cujo sentido e alcance ela declara. Portanto, só uma Assembléia Constituinte fornece a exegese obrigatória do estatuto supremo; as Câmaras, a lei em geral, e o executivo, dos regulamentos, avisos, instruções e portaria. O regulamento pode esclarecer o sentido da lei e completá-lo; mas não tem o valor de interpretação autêntica a oferecida por aquele ou por qualquer outro ato ministerial; os tribunais tomam conhecimento das dúvidas levantadas sobre a correção da exegese constante de um regulamento, e, se lhes parecem procedentes, fulminam o mesmo, consideram-no írrito e nulo, por incompatível com a lei a que se refere.²⁵³

A função legislativa deve ter por norte quando da elaboração das leis a obtenção de cognoscibilidade, confiabilidade e calculabilidade, outorgando maior estabilidade e segurança aos destinatários da norma. Conforme Humberto Ávila:

[...] vários deveres devem ser cumpridos pelo Poder Legislativo preservar a segurança jurídica, dentre os quais o dever de determinabilidade das hipóteses de incidência, a proibição de restrição de direitos adquiridos, de atos jurídicos perfeitos ou de coisa julgada, a proibição de legislação retroativa que atinja confiança legítima, a obrigação de instituição de regras de transição ou cláusulas de equidade – e assim por diante.²⁵⁴

Na função judiciária, internamente se afasta eventuais ilegalidades através de recursos e reclamações, de modo a sanear ou corrigir condutas despidas de legalidade. Entretanto, no tocante ao controle de legalidade da Administração Pública recebe grande atenção, seja pelos mecanismos de controle interno, seja pela atuação das demais funções (judiciária e eventualmente legislativa) para a sua adequação.

Diferentemente da função legislativa, entretanto, o executivo e o judiciário atuam como intérpretes secundários da legislação, utilizando-se por vezes de normas abertas, sendo direcionadas à administração a aplicação adequada de ditas normas.

Tanto a correta aplicação de normas expressas quanto o adequado cumprimento de normas indeterminadas podem ser objeto de controle, ora pelo poder

²⁵³ MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 18ª ed, Rio de Janeiro: Forense, 1999, p.87.

²⁵⁴ ÁVILA, Humberto. **Segurança Jurídica**: Entre Permanência, Mudança e Realização no Direito Tributário. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 159.

legislativo (à título de exceção, nos casos constitucionalmente expressos), ora pelo poder judiciário, mediante demanda própria, enquanto inerente a sua função precípua, de forma repressiva a fim de anular atos administrativos ilegais, mas especialmente pela própria Administração Pública, através da anulação de seus próprios atos administrativos quando eivados de vícios. Através de formas de controle preventivos, concomitantes ou mesmo em momento posterior a prática do ato, à administração é dado poder-dever de adequá-lo à legalidade, evitando ou sanando vícios existentes em seus atos.

Diferente situação ocorre com os notários e registradores, que tem sua atividade pautada na autenticidade, segurança jurídica e eficácia de seus atos. A obediência à legalidade se dá, também, de forma similar ao que ocorre com a administração pública como um todo, de modo a realizar seus atos dentro das balizas estabelecidas pelo ordenamento jurídico, sendo a fiscalização exercida pelo judiciário exemplo de controle externo a ser obedecido pela classe.

Entretanto, a simples prática do ato por parte do notário ou registrador não é capaz de alcançar a segurança e eficácia almejadas pelas normas que regulamentam a atividade, sendo necessária a análise da própria manifestação de vontade externada, confrontando-a e conformando-a ao ordenamento jurídico, de modo a dar-lhe a forma e conteúdo necessários para a produção de seus efeitos.

É nesse contexto em que se insere o controle de legalidade exercido pelos notários e pelos registradores, enquanto profissionais dotados de autonomia e capazes de proferir decisões em sede de qualificação, que podem resultar na negativa da lavratura ou do ato registral, caso verifiquem inadequação do título ou da vontade manifestada ao ordenamento jurídico.

Sua atuação em sede de qualificação registral suscita não apenas questionamentos quanto à extensão de sua análise, especialmente no que diz respeito à forma de apreciação dos planos de validade, existência e eficácia dos negócios jurídicos submetidos a sua apreciação²⁵⁵, mas também quanto a incidência em duplicidade da adequação ao ordenamento jurídico, ainda que se tenha em vista uma noção estrita de legalidade, por reapreciação pelo registrador de elementos já verificados pelo notário.

²⁵⁵ Discussão a respeito da extensão quanto aos planos do negócio jurídico será trabalhada quando do enfrentamento da qualificação registral (item 3).

Essa contraposição recebe especial relevo ao se considerar como inerente à atividade de ambos os profissionais tanto a autonomia para o desempenho de suas atribuições, inexistindo qualquer tipo de hierarquia entre as apreciações, bem como levando-se em conta a fé pública que permeia a atuação de ditos profissionais, refletindo em presunção de veracidade e de legalidade. Trataremos, portanto, da análise da extensão tais elementos enquanto alinhados com os sistemas registrais estrangeiros, a fim de aferir a compatibilidade ou não com o sistema registral imobiliário brasileiro.

2.4.2 Duplo Controle nos Sistemas Registrais Imobiliário Estrangeiros

Os registradores públicos atuam através do ingresso em seus acervos de títulos que visam a constituição ou efetivação de direitos advindos da publicidade decorrente do registro. Quando no exercício de suas funções, os registradores públicos devem buscar a segurança jurídica na prática do ato registral, efetuando qualificação registral pautada na legalidade.

A noção de legalidade, como visto, pode ser verificada através de dois espectros: a legalidade em sentido amplo e a legalidade em sentido estrito. O princípio da legalidade em seu sentido mais amplo nos remete a uma relação entre os atos praticados e todo o conjunto que compõe o ordenamento jurídico, ao passo que a legalidade em seu sentido estrito nos direciona ao tratamento legal expressamente previsto nas normas jurídicas.²⁵⁶

Aos registradores públicos se faz necessária a observância do conjunto de normas que regulamentam sua atividade, devendo manter-se atualizados e respeitando à principiologia aplicável à sua atividade. No que se refere aos registradores imobiliários, devido a extensa gama de atos praticados, bem como quanto ao contato com inúmeros profissionais do direito que elaboram títulos cujo registro se pretende, eventualmente surgem conflitos de interpretação no que tange ao atendimento da legalidade necessária para a prática dos atos registrais.

Do encontro entre os títulos elaborados e o exame de legalidade desenvolvido na qualificação registral, ocorrem situações de embate entre a decisão do registrador

²⁵⁶ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. A noção jurídica de interesse público no direito administrativo brasileiro. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). **Direito administrativo e interesse público**: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 96.

público quanto ao atendimento dos requisitos de determinado título e o entendimento dos profissionais que o elaboraram. No caso dos notários, agentes delegados que também exercem as funções de controle de legalidade e dotados da mesma autonomia que reveste a função registral, surge a figura de um potencial complicador, através de uma dupla análise dos mesmos critérios de adequação do título ao ordenamento jurídico.

Esse embate não é exclusividade do sistema registral brasileiro, sendo objeto de discussão em diversos países, com sistemas registrais diversos e que tratam do tema de forma a enquadrá-lo na lógica inerente de seu próprio sistema. No registro espanhol, que sofreu forte influência do sistema alemão, é possível identificar um grande debate acerca do tema. Conforme aponta Joaquim Barata Lopes, os próprios notários espanhóis reconhecem seu sistema como mais complexo do que o de ordenamentos jurídicos semelhantes, e menos eficaz.²⁵⁷

Essa situação decorreria pela aplicabilidade do duplo controle de legalidade, criando situações onde o notário compreende pela legalidade do negócio jurídico e do título e o registrador público entende de forma diversa os mesmos pontos já verificados.

Esse sistema trabalha com uma dupla intervenção na realização dos negócios jurídicos, situação que não ocorre nos demais países componentes do bloco europeu, onde o controle de legalidade seria realizado apenas pelo notário, ao passo que para o registrador público haveria o objetivo precípua de dar publicidade ao ato, através do exame de formalidades extrínsecas do título. Não haveria, portanto, a qualificação de fundo ou o controle sobre a validade dos negócios jurídicos submetidos à sua apreciação²⁵⁸.

O sistema registral espanhol, em que pese não atribuir efeito constitutivo à inscrição, outorga presunção absoluta de validade do ato registrado²⁵⁹, ponto que certamente influencia na manutenção ou retirada do duplo controle de seu sistema jurídico.

Na Alemanha, sistema jurídico no qual o sistema espanhol se pauta, onde há efeito constitutivo decorrente do registro, a intervenção do registrador é limitada,

²⁵⁷ LOPES, Joaquim Barata. O Duplo Controlo da Legalidade. **Revista Lusíada. Direito**. Lisboa. 2004. II Série. Número 2. p, 89.

²⁵⁸ *Ibidem*. p, 89.

²⁵⁹ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. – 8 ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Juspodivm, 2017, p.505.

efetuando-se apenas no acordo de transmissão, e não sobre o negócio jurídico causal. O notário verifica a identidade e a validade do negócio jurídico, assumindo toda a responsabilidade pelo conteúdo dos documentos que elabora, e só são objeto de registro os negócios jurídicos formalizados através de um documento elaborado pelo notário²⁶⁰.

Assim, a participação do notário permite que a inscrição do título seja dotada de veracidade material, validando substancialmente o negócio jurídico elaborado pelas partes, sendo função exclusiva notarial, e não registral.

Nesses mesmos moldes se pauta o sistema holandês. Em que pese tratar-se de um sistema causal fundado em título válido, a qualificação registral possui limitação expressa em seu código civil, limitando a atuação do registrador público, permitindo a negativa de registro apenas se os documentos apresentados para registro não estiverem em conformidade com a lei ou se não se deu cumprimento a algum requisito legal do próprio registro, estando a análise dos direitos contidos nele sob o exame exclusivo no tabelião. Não há verificação, portanto, da validade substancial no ato praticado e submetido a registro.

Na França, cujo sistema registral é meramente declaratório e a constituição, modificação ou extinção de direitos ocorre com a realização do negócio jurídico causal, não compete ao registrador público a análise de validade dos atos e contratos submetidos a registro, haja vista tratar-se de momento de controle posterior à própria alteração jurídica do bem ou direito passível de transmissão ou constituição. Assim, há apenas a apreciação do registrador quanto à forma adotada, identificação das partes e do objeto, bem como da presença dos requisitos mínimos para o registro que se pretende.

No sistema italiano havia, originalmente, a previsão do duplo controle de legalidade. Entretanto, a lei 1340, de 2000 atribuiu exclusivamente ao Notário a função de controle de legalidade, excluindo inclusive a necessidade de homologação judicial da escritura de constituição de sociedade que antes existia, sob o fundamento de que o controle de legalidade já era realizado pelo notário. A outorga de uma escritura pública, ainda que em desconformidade com alguma norma legal, sempre produziria seus efeitos jurídicos, e sua existência seria um valor em si mesmo²⁶¹.

²⁶⁰ LOPES. *Op. Cit.*, p, 91.

²⁶¹ LOPES, Joaquim Barata. O Duplo Controlo da Legalidade. **Revista Lusíada. Direito**. Lisboa. 2004. II Série. Número 2. p, 93.

Na mesma linha, subsiste o pensamento de que um órgão administrativo (registrador público) não poderia resolver em definitivo eventual conflito entre situações jurídicas subjetivas sob a alegação de ilegalidades, pois não poderia garantir o contraditório entre os interessados.

O sistema português segue a mesma linha, atribuindo o efeito constitutivo ou modificativo ao contrato em seu código civil, no artigo 408.º, 1, e não ao registro, não cabendo a esse ingressar na análise de aspectos intrínsecos ao negócio jurídico praticado, assumindo o notário a qualidade de magistrado do contrato, e a escritura equiparando-se à sentença judicial para fins registrais.

Entretanto, uma ressalva é efetuada à limitação do controle de legalidade efetuado pelo registrador público. Caso se pretenda obter o registro de instrumentos particulares, a qualificação jurídica do registrador não deve se pautar exclusivamente nos aspectos formais, devendo observância à validade formal do instrumento apresentado²⁶². A não elaboração de um instrumento por notário chama para o registrador a necessidade de um exame mais aprofundado, de forma a suprir a ausência de intervenção notarial. Esses instrumentos, em que pese mais acessíveis ou com custos de elaboração menores ou inexistentes, trazem maiores riscos de incerteza e insegurança, podendo comprometer a validade e eficácia do negócio jurídico pretendido.²⁶³

Portanto, os registradores públicos, de forma geral, sempre terão competência de analisar os planos de existência, validade e eficácia dos negócios jurídicos que lhes são submetidos a apreciação, à exceção daqueles que sejam elaborados por notários, onde a discussão sobre o duplo controle se encontra. Nesse aspecto, é necessário observar quais títulos são submetidos a registro, de modo a verificar sua compatibilidade com o sistema registral adotado.

Tratados dos sistemas registrais imobiliários estrangeiros, bem como após enfrentarmos o problema do duplo controle de legalidade que surge nos sistemas registrais estrangeiros, podemos analisar o sistema imobiliário registral brasileiro, a fim de compreender os aspectos de sua formação, seja para o entendimento da lógica

²⁶² LOPES, Joaquim Barata. O Duplo Controlo da Legalidade. **Revista Lusíada. Direito**. Lisboa. 2004. II Série. Número 2, p. 96.

²⁶³ RODRIGUES, Marcelo Guimarães. **Tratado de Registros Públicos e Direito Notarial**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 450.

interna existente em nosso sistema registral, seja para o mapeamento dos limites de atuação do registrador público brasileiro.

2.4.3 Duplo Controle no Sistema Registral Imobiliário Brasileiro

A atividade registral praticada dentro do sistema registral imobiliário brasileiro encontra-se pormenorizada no rol de regras que regulamentam a sua atividade, bem como norteadas pela gama de princípios que a ela são aplicáveis. Dentre as atividades praticadas pelo registrador imobiliário, uma merece destaque, por externar aos interessados o posicionamento do ofício registral quanto à adequação ou não do título submetido a registro, a qualificação registral²⁶⁴.

É nessa fase do procedimento de registro que o registrador público deve zelar pela legalidade e produção de efeitos do título cujo registro se pretende, momento esse que, como já apontado quando do tratamento dos sistemas registrares estrangeiros, gera discussões acerca dos limites de atuação dos registradores públicos.

Tendo por base o princípio da legalidade, tanto ao notário quanto ao registrador público é demandado o controle dos aspectos formais e materiais dos atos e negócios jurídicos submetidos à sua apreciação, de modo que, ao fim, a vontade das partes atinja, com segurança jurídica, a produção de efeitos pretendida.

Diferentemente dos atos administrativos praticados pelos demais agentes públicos, o ato praticado pelo notário ou pelo registrador não corresponde à sua vontade, mas, sim, a vontade das partes que a eles é submetida e transformada no título (no caso dos notários) ou na prática de ato que atribuirá o efeito pretendido pelos interessados (registro público)²⁶⁵.

Por se tratar de forma de concretização dos direitos pretendidos pelos terceiros, a esses profissionais dentre a gama de obrigações estão as contidas no artigo 1º da Lei 8.935, de 18 de novembro de 1994, que assim trata:

Art. 1º Serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa **destinados a garantir** a publicidade, autenticidade, **segurança e eficácia dos atos jurídicos**. (grifo nosso)²⁶⁶

²⁶⁴ Melhor desenvolvida no subcapítulo 3.1 da presente dissertação

²⁶⁵ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos**: Teoria e Prática. – 8 ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Juspodivm, 2017, p.61.

²⁶⁶ BRASIL, Lei Federal n. 8.935, de 18 de novembro de 1994.

Conforme se depreende do citado dispositivo, os registradores públicos devem, na prática de seus atos, visar a garantia tanto da segurança jurídica, quanto da própria eficácia dos atos praticados, o que transforma a qualificação registral realizada pelo registrador público em ato que vise os fins pretendidos pelo dispositivo legal citado.

O reconhecimento das funções diferenciadas no que diz respeito às atividades notariais e registrais deve ser levado em conta quando do enfrentamento do tema do duplo controle de legalidade, trazendo escopos diferentes para a busca da mesma finalidade, qual seja, a segurança jurídica²⁶⁷. Essa diferenciação é apontada por Luiz Egon Richter:

O papel do Notário ao exercer a qualificação é dar qualidade, necessária e suficiente, ao negócio jurídico apresentado pelos contratantes. O Tabelião atua como agente estatal interpretando a vontade das partes e formalizando o negócio jurídico de acordo com o ordenamento jurídico.

[...]

No Registro de Imóveis, a qualificação dos títulos transcende a mera contemplação, passando para o campo da substancialidade do objeto, no caso o título apresentado para fins de registro. A verificação é o início e o caminho que deve levar à análise do mérito jurídico do título, com a finalidade de deferir ou não o registro²⁶⁸.

A diferente atuação dos notários e registradores, em especial no que diz respeito ao núcleo onde reside a fé pública por eles aferida mostra-se pertinente ao enfrentamento do tema. Enquanto a atuação do controle de legalidade do notário verifica-se através do enquadramento da vontade das partes à forma jurídica adequada²⁶⁹, demonstrando sua vinculação direta com a segurança jurídica dinâmica, a atuação registral, conforme apontado por Ricardo Henry Marques Dip, aproxima-se da noção de segurança jurídica estática:

É certo que tanto o Registro Imobiliário, quanto o Tabelionato de Notas estão destinados à segurança jurídica, mas não do mesmo modo. **O Notário dirige-se predominantemente a realizar segurança dinâmica; o Registrador, a segurança estática;** o Notário, expressando um dictum – i.e., conformando e preconstituindo prova –, é, porém e antes de tudo, um conselheiro das partes, cujo actum busca exprimir como representação de uma verdade e para a prevenção de litígios; de que segue sua livre eleição pelos contratantes, porque o Notário é partícipe da elaboração consensual do direito; **diversamente, o Registrador não exercita a função prudencial de**

²⁶⁷ RICHTER, Luiz Egon. Da qualificação notarial e registral e seus dilemas. In: DIP, Ricardo (coord.). **Introdução ao direito notarial e registral**. Porto Alegre: IRIB, Fabris, 2004, p. 222.

²⁶⁸ Ibidem, p. 187 e 193.

²⁶⁹ Ibidem, p. 210.

acautelar o actum, mas apenas a de publicar o dictum, o que torna despicienda a liberdade de sua escolha pelas partes: o Registrador não configura a determinação negocial²⁷⁰. (Grifos nossos)

Em que pese a vinculação realizada pelo doutrinador, não nos parece adequado desconsiderar a influência que o registrador imobiliário exerce quanto à segurança jurídica dinâmica²⁷¹. A qualificação registral realizada pelo registrador público, enquanto última etapa antes da produção de efeitos perante terceiros, busca a segurança do tráfico jurídico, prevenindo a violação de interesses legítimos que somente se resolveriam através de demanda judicial e, provavelmente, através de perdas e danos, o que resulta em maior proteção dos direitos individuais.²⁷²

No que se refere ao controle exercido pelos registradores públicos em instrumentos particulares, não há grandes discussões, inclusive nos sistemas registrais estrangeiros tratados, o que em parte se deve a necessidade constante de outorga de lavratura de ato notarial para a constituição do direito no registro público.

A problemática do duplo controle surge, entretanto, quando da submissão à qualificação registral de atos praticados pelo notário, também detentor das atribuições de conferir segurança jurídica e eficácia, entre outros, à vontade manifestada pelas partes interessadas.

Essa forma de controle duplo, efetuada tanto pelo notário quanto pelo registrador público, sem dúvida enriquece o conteúdo do ato submetido a registro, contando com a presença de dois profissionais do Direito com vistas à concretização dos direitos pretendidos pelos interessados. Entretanto, o resultado para essa dupla análise da legalidade é a demora na obtenção do direito, bem como a incerteza da concordância dos profissionais quanto ao atendimento dos requisitos para a produção de efeitos.

Alguns apontamentos realizados nos sistemas registrais estrangeiros merecem destaque, a fim de verificar a sua procedência quando do enfrentamento do tema em nosso sistema registral imobiliário. O primeiro deles seria o fato de o sistema registral imobiliário alemão, modelo de fôlio real adotado e que serve de inspiração a praticamente todos os sistemas de registro latinos, não se utilizar do duplo controle,

²⁷⁰ DIP, Ricardo Henry Marques. Querem matar as notas. *In: Registros públicos e segurança jurídica*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 1988, p. 95.

²⁷¹ O enfrentamento do tema da segurança jurídica dinâmica pelo registrador imobiliário será objeto do item 3.1.3. da presente dissertação.

²⁷² LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. – 8 ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Juspodivm, 2017, p.61.

inclusive quando o registro atribuí presunção absoluta de veracidade do conteúdo registral.

Nesse quesito, uma diferença fundamental deve ser apontada quando tratamos do sistema registral imobiliário brasileiro: no sistema alemão não há análise pelo registrador do título causal que resulta na transmissão do direito. Há apenas a análise, e nesse ponto há de fato o controle de legalidade, tanto formal quanto material, do acordo de transmissão firmado entre as partes, excluídos apenas os pontos abrangidos pela fé pública notarial. Dessa forma, o sistema alemão não se mostra suficiente enquanto parâmetro de aplicabilidade ou não do duplo controle de legalidade pelo registrador público imobiliário.

Ainda, quanto aos sistemas que utilizam-se da constituição, modificação ou extinção dos direitos atreladas ao título causal, e não ao seu registro, essa diferenciação coloca em xeque os limites de atuação do registrador público, haja vista o sentido primordial do registro em tais sistemas dar apenas publicidade a direitos já constituídos, sem o compromisso de assegurar-lhes a eficácia, como ocorre com no nosso ordenamento.

A utilização de tais modelos como base para discussões acerca do duplo controle de legalidade apenas se permitiria nos casos de inscrições declarativas onde a transmissão de direitos não ocorresse com o registro, como no caso de usucapião ou mesmo partilhas, judiciais ou extrajudiciais. Ainda nesse caso, a vasta gama de dispositivos, bem como a obrigação do registro público de zelar pela segurança e eficácia do ato submetido a registro, nos direciona para uma resposta também negativa quanto à aplicação das respostas trazidas pelos sistemas registrais estrangeiros, ainda que em parte esses sistemas possuam semelhanças com o nosso.

Os sistemas registrais estrangeiros possuem como característica o fato de o notário atribuir fé pública, tanto ao conteúdo, quanto ao ato ou negócio jurídico celebrado pelas partes interessadas, de modo que, ao dar autenticidade a tais elementos subjetivos, opera-se a presunção de veracidade de acordo com o ordenamento seu jurídico.

Diferente situação ocorre com os notários brasileiros, enquanto formalizam a vontade exteriorizada pelas partes e dão fé pública apenas às declarações prestadas e aos fatos ocorridos em sua presença, como a identificação e reconhecimento de capacidade jurídica. Assim, o negócio jurídico propriamente dito não é chancelado

pelo notário, não lhe sendo atribuído fé pública, tampouco evitando nulidades decorrentes de simulação ou outros vícios do negócio jurídico celebrado.

Nesse aspecto, não há, de fato, um questionamento quanto à fé pública já atestada pelo notário, mas, sim, um exame de legalidade realizado em duplicidade, sobre o qual nenhum dos profissionais atribuirá autenticidade decorrente da fé pública. A fé pública atribuída por tais profissionais, portanto, sempre se limitará à declaração das partes.

Diferentemente do sistema holandês, não há previsão de limitação da atuação do registrador público quando da qualificação registral de títulos formalizados por notários. Em verdade, as previsões, tanto legais quanto normativas limitam a atividade do registrador público brasileiro apenas no que se refere aos atos e fatos cuja autenticidade já foi atestada pelo notário, e direcionam sua atuação em prol da eficácia dos negócios jurídicos submetidos a sua apreciação.

No que tange aos demais elementos não abrangidos pela fé pública do notário, do registrador público é exigida conduta rigorosa, inclusive quanto ao recolhimento de tributos de atos ou negócios submetidos a sua competência. Dessa forma, por previsão normativa, ainda que o tabelião ateste o recolhimento de determinado tributo, do registrador público também é exigido o rigor em sua fiscalização, abrindo exceção à fé pública já outorgada pelo notário.

Ainda, quanto aos apontamentos trazidos sobre o duplo controle no sistema italiano, a ideia de que uma decisão proferida por um registrador público atentaria contra o direito dos interessados, enquanto não lhes permitiria o contraditório e a ampla defesa. Nosso sistema registral utiliza-se do procedimento de suscitação de dúvida registral, possibilitando a revisão da decisão de negativa registral, estabelecendo, ainda que de forma limitada, um sistema semelhante ao contraditório, que permite a defesa de seus interesses e o direito de recurso em caso de nova negativa dentro desse procedimento.

Assim, no ordenamento jurídico brasileiro, não se verifica qualquer previsão legal ou característica do sistema registral que possibilite a dispensa de realização pelos registradores públicos do controle de legalidade dos negócios jurídicos que lhes são submetidos a registro, seja por direta exigência de normas que pautam a sua conduta, seja pela principiologia que lhe norteia a atividade, não correspondendo o duplo controle como uma falha de nosso sistema registral, mas, sim, uma opção legislativa que privilegia a segurança jurídica dos títulos registrados à celeridade do

procedimento de registro, restando limitada apenas pela parcela do título abrangida pela fé pública, como a identificação e a capacidade das partes. Nessa linha, Milson Fernandes Paulin Aponta:

Seguimos, no Brasil, o sistema registrário eclético, mecanismo pelo qual o título se revela, ao mesmo tempo, como a fonte e o suporte do registro. **É uma situação que, por natureza, reclama a incidência da chamada dupla qualificação, compreendendo o juízo intelectual sobre os aspectos intrínsecos e extrínsecos do título, tanto por parte do notário (qualificação do actum), quanto por parte do registrador (qualificação do dictum), sempre em prol da segurança jurídica como sinônimo de tranquilidade social.** Daí que a cognição racional do formalismo com que todos os atos jurídicos devem ser praticados obriga seus operadores a conhecerem normas de euremática, que são as prevenções propensas a assegurar sua plena validade, exequibilidade e perfeição. Dentre tais operadores, decerto que merecem destaque **os notários e registradores** como órgãos da fé pública e autênticos agentes da paz privada: **estes, imprimindo efeito constitutivo, comprobatório e publicitário aos fatos jurídicos e jurígenos; competindo àqueles a responsabilidade pela impressão do caráter profilático às situações jurídicas que lhe tocam por dever de assessoramento** – ambos atuando sob as diretrizes da euremática (legal e deontológica) e entre os seios da lealdade, da certeza, enfim, da fé pública, consectários lógicos da própria segurança jurídica que fundeia e marca toda a Instituição²⁷³. (Grifos nosso)

A autonomia de que gozam os notários e registradores exige-lhes contínuo aperfeiçoamento para o desempenho de suas funções dentro desse sistema registral, devendo ser sopesada com seus deveres e, em especial, com a finalidade buscada pelo ofício, gerando maior segurança e, também, proteção dos terceiros de boa-fé que confiam no teor e eficácia dos registros cuja publicidade é atribuída. É esse o equilíbrio que parece imperar no sistema registral imobiliário brasileiro.

²⁷³ PAULIN, Milson Fernandes. Da Fé Pública Notarial e Registrária. **Revista de Direito Imobiliário RDI**. ano 37 volº 72 jan-jun/2021.

3 DA QUALIFICAÇÃO REGISTRAL E O PROCEDIMENTO DE SUSCITAÇÃO DE DÚVIDA

Superados os elementos basilares para o desenvolvimento do tema, através do estudo da noção de vinculação da administração pública à juridicidade administrativa, guardando obediência aos princípios constitucionais explícitos e implícitos que pautam a atuação do Estado, bem como do desenvolvimento e compreensão dos sistemas registrais imobiliários e a diferenciação entre as funções notariais e registrais, permitindo a análise o denominado duplo controle de legalidade e sua apenas aparente colisão quando das funções desempenhadas pelos notários e registradores, nos é permitido adentrar na análise do desempenho da qualificação registral propriamente dita.

Trataremos no presente capítulo, do exame da qualificação registral exercida pelo registrador imobiliário, verificando sua extensão e intensidade, bem como adentraremos no estudo do procedimento administrativo de suscitação de dúvida registral, de modo a verificar o tratamento dispensado pelos tribunais à atuação dos registradores públicos.

Por derradeiro, desenvolveremos a vinculação da atuação do registrador público imobiliário em cumprimento à noção de juridicidade anteriormente proposta, pormenorizando as formas de atuação da administração pública enquanto vinculada à juridicidade administrativa e a sua aplicabilidade ou não à atuação do registrador imobiliário, cuja atuação ganha especial realce quando verificadas de um lado o intenso regramento legal e infralegal de sua atividade e, de outro, a parcial ou total falta de tratamento normativo decorrente do princípio da concentração direcionado aos registros imobiliários.

3.1 QUALIFICAÇÃO REGISTRAL

A legalidade pauta a conduta das pessoas inseridas em um Estado de Direito e, quando se trata dos registradores públicos, encontramos especial apreço ao princípio, em especial em seu sentido estrito, seja pela garantia de atuação segura mediante a reprodução de atos pautados em leis e normas que detalham minuciosamente a sua função, seja pela desnecessidade do enfrentamento de questões complexas trazidas a sua apreciação.

Ao negar acesso registral a títulos por falta de previsão legal ou pela insegurança em virtude de falta de seu detalhamento através de normas regulamentadoras, os registradores públicos blindam-se contra eventuais responsabilizações. Diferentemente do que ocorre com os notários, que possuem como função a transformação da vontade declarada pelas partes em instrumento hábil a produção de efeitos, aos registradores públicos cabem a garantia da segurança jurídica e eficácia através do exame dos instrumentos levados a registro, o que enseja, na prática, uma posição mais conservadora do que a adotada pelos tabeliães de notas.

Tal posição, entretanto, encontra-se em descompasso com a noção de vinculação da administração pública à juridicidade. O que antes se via como obrigação de cumprimento literal da lei, hodiernamente se verifica pela atenção ao ordenamento jurídico como um todo, restando a verificação da extensão desse entendimento à classe de registradores imobiliários, de modo a vinculá-la aos preceitos constitucionais e infraconstitucionais, enriquecendo-a e orientando sua atuação.

A previsão legal da conduta do registrador, em determinados casos, acaba por atribuir margem de interpretação das normas aplicáveis ao caso concreto, fazendo necessária a atuação do registrador de modo a completar lacunas ou conteúdos jurídicos indeterminados, não mais se vendo amparado pela cômoda extensa previsão legal que rege sua atividade.

Como consequência da atuação registral, tendo como base o seu âmbito e intensidade de exercício, consequências se identificam, através da proteção outorgada pelo sistema registral imobiliário brasileiro, bem como pelo ordenamento jurídico pátrio, de modo a influenciar sobremaneira no desempenho da atividade do registrador.

Esses pontos serão objeto do presente subcapítulo, iniciando com apontamentos sobre o exame de qualificação registral desempenhado pelo registrador imobiliário, analisando os princípios registrares inerentes à atividade, bem como tecendo apontamentos a respeito do sistema registral brasileiro no que tange à influência da intensidade da qualificação registral de modo a resguardar terceiros de boa-fé.

3.1.1 Extensão da Qualificação Registral

A Administração Pública passa pela ideia de “relação de administração” trazida por Ruy Cirne Lima, enquanto atividade de quem não detém o domínio sobre o que está administrando, sendo orientada por “um fim alheio à pessoa e aos interesses particulares do agente ou órgão que a exercita²⁷⁴”.

Diferentemente do que ocorre no direito privado, onde as partes envolvidas nas relações jurídicas, em regra, disponibilizam seus próprios interesses, orbitando tais relações sobre a noção de *direito subjetivo*, a relação de administração é norteadada pela noção de *função*, a qual guarda semelhanças e diferenças em relação ao conceito de direito subjetivo²⁷⁵. A semelhança encontra-se na ideia de função constituir um conjunto de poderes. A diferença está no fato de que a função é orientada por interesses alheios aos daqueles que recebem tais poderes.

No Direito Administrativo, a relação de administração caracteriza-se de modo cristalino, devendo o administrador pautar a sua atividade sempre em vistas do interesse daquele que lhe atribuiu tais poderes, verificada através da noção de interesse público a ser perseguido. Com a atuação administrativa fundada não mais na noção de legalidade estrita²⁷⁶, mas flexibilizada e enriquecida pela vinculação à juridicidade, recebendo influencia axiológica dos princípios do Direito, a atuação do administrador público deve obediência ao ordenamento jurídico em sua completude, restando modificados, dessa forma, os parâmetros de sua atuação.²⁷⁷

Nesse contexto, a qualificação registral efetuada pelo registrador público entra em discussão quanto aos seus limites e fundamentos, encontrando-se correntes doutrinárias que defendem sua atuação apenas quanto a elementos formais do título submetido à apreciação, bem como àquelas que entendem pela possibilidade de exame do conteúdo substancial do negócio jurídico, e ainda, no que se refere à constatação de vícios do negócio jurídico, àquela que defende a limitação do

²⁷⁴ LIMA, Ruy Cirne. Princípios de Direito Administrativo. – 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 54.

²⁷⁵ Ibidem, p. 58-59.

²⁷⁶ Hely Lopes Meirelles lecionava a divisão clássica de que “enquanto que no direito privado se pode fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, no direito administrativo somente se pode fazer o que a lei permite”. In: MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. – 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

²⁷⁷ MAFFINI, Rafael. **Elementos do direito administrativo: atualizado até a lei nº 13.303/2016 – Estatuto das Estatais**. Porto Alegre : Livraria do Advogado Editora, 2016, pg. 43.

registrador público ao exame de nulidades de pleno direito e, de outro lado, corrente que permite ao registrador público o exame de anulabilidades em sua apreciação.

A doutrina que trabalha o tema registral imobiliário costuma utilizar-se da vinculação à legalidade do registrador público de forma estrita, sem expressamente mencionar a vinculação do registrador imobiliário diretamente ao sentido constitucional atribuído à legislação. Dessa forma, corriqueiramente é possível perceber uma forma mais conservadora na atuação do registrador público, outorgando ao notário análise mais ampla do negócio jurídico formalizado. Entretanto, em que pese agarrados à estrita legalidade, não se verificam fundamentos para dispensar tratamento legal de forma diversa a notários ou a registradores públicos, salvo àqueles atinentes à diferença entre as funções notariais e registrais²⁷⁸.

A atuação do registrador imobiliário, enquanto guardião dos direitos reais, realiza-se através da “ferramenta de qualificação registral”, meio pelo qual confirma a legalidade do título submetido à registro por meio de sua confrontação com os títulos preexistentes, bem como com a legislação e princípios registrais, se impondo a harmonia entre ambos a fim de que possam ascender à publicidade registral²⁷⁹. Dessa forma:

De acordo com o princípio da legalidade, não basta a inscrição para que o título tenha acesso ao Registro de Imóveis. **É preciso que o título seja válido e perfeito**, de forma que antes que se proceda ao registro, o documento deve passar por um exame de qualificação por parte do registrador.²⁸⁰ (grifo nosso)

A necessidade e importância dessa ferramenta é apontada por Afrânio de Carvalho, enquanto filtro hábil a garantia da higidez do registro:

(...) cumpre interpor entre o título e a inscrição um mecanismo que assegure, tanto quanto possível, a correspondência entre a titularidade presuntiva e a titularidade verdadeira, entre a situação registral e a situação jurídica, a bem da estabilidade dos negócios imobiliários. **Esse mecanismo há de funcionar como um filtro que, à entrada do registro, impeça a passagem de títulos que rompam a malha da lei**, quer porque o disponente careça da faculdade

²⁷⁸ Identidade que pode ser aferida através do tratamento legal dispensado aos profissionais, indicando as mesmas finalidades para ambas as funções, podendo-se afirmar a que a diferenciação entre ambas reside antes nas características das próprias funções e do sistema registral do que no tratamento legal.

²⁷⁹ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. – 8 ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Juspodivm, 2017, p.568

²⁸⁰ *Ibidem*, p.568

de dispor, **quer porque a disposição esteja carregada de vícios ostensivos.**²⁸¹

Para Ricardo Dip, a qualificação registral configura-se no “juízo de qualificação prudencial, positivo ou negativo, da potência de um título em ordem a sua inscrição predial, importando no império de seu registro ou de sua irregistro”²⁸². Esse juízo de qualificação prudencial é realizado através de um exame crítico e minucioso da legalidade do título que pretende ingressar na tábula registral, determinando sua adequação ao ordenamento jurídico e, como resultado de seu registro, lhe conferir a proteção decorrente da publicidade registral²⁸³. Conforme Luiz Egon Richter,

Qualificar é algo mais profundo do que simplesmente examinar ou verificar um objeto, pois o exame e a verificação ficam no campo da contemplação. A verificação é o início do caminho que deve levar à análise do mérito jurídico do título, com a finalidade de deferir ou não a lavratura da escritura pública ou o registro do título²⁸⁴.

Trata-se da tarefa de apreciar e decidir concretamente sobre a solicitação de acesso registral apresentada, afastando, neste aspecto, o registrador de uma função administrativa meramente mecanicista, inserindo-se na dimensão jurídica e independente. Tais elementos encontram-se na qualificação registral enquanto identificada através de um juízo *juris prudencial*, suficiente para decidir quanto à acessibilidade do título ao fôlio real, bem como através do reconhecimento da independência no desempenho de dita atribuição, enquanto apreciador primário das solicitações²⁸⁵. Através da decisão proferida sem sede de qualificação registral não se verifica ou examina a eventual inscribibilidade do título, mas se julga e impera um registro²⁸⁶.

A qualificação registral implica em verificação dos elementos e aplicação dos conselhos e juízos encontrados na operação anterior, verificada, portanto, a prudência

²⁸¹ CARVALHO, Afrânio de. **Registro de Imóveis: comentários ao sistema de registro em face da Lei 6.015, de 1973, com as alterações da Lei nº 6.216, de 1975**. 2a ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977. 250/251

²⁸² DIP, Ricardo Henry Marques. Sobre a qualificação no registro de imóveis. **Revista de Direito Imobiliário (São Paulo) / Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB)**. São Paulo: Revista dos Tribunais. nº 29, jan./jun., 1992, p.12.

²⁸³ SARMENTO, Eduardo Sócrates Castanheira Sarmento. **A Dúvida Registral, Doutrina – Prática – Legislação**. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2011, p. 13.

²⁸⁴ RICHTER, Luiz Egon. Da qualificação notarial e registral e seus dilemas. In: DIP, Ricardo (coord.). **Introdução ao direito notarial e registral**. Porto Alegre: IRIB, Fabris, 2004, p. 189.

²⁸⁵ DIP. *Op. Cit.*, p.18.

²⁸⁶ *Ibidem*, p.12.

através da natureza intelectual da qualificação e de seus elementos componentes, resultando em um juízo conclusivo da argumentação prudencial e no juízo imperativo que singulariza a necessidade de atendimento de segurança jurídica²⁸⁷, através da base normativa preexistente e resultando em decisão prática.²⁸⁸

O juízo prudencial, enquanto decisão proferida pelo registrador imobiliário, guarda obediência e decorre da segurança jurídica que fundamenta e norteia sua atuação²⁸⁹. Entretanto, apesar de relacionado de modo mais próximo à legalidade estrita, guardando maior proximidade com a certeza normativa²⁹⁰, não necessariamente se reduz a uma noção literal da lei. Tratar-se-ia de uma impossibilidade de integração de lacunas do direito positivo através de elementos inseridos fora dos limites do direito normativo posto, porquanto juízo qualificador destinado ao atendimento da segurança jurídica²⁹¹.

Em que pese a corriqueira atuação registral em descompasso com a amplitude do referido juízo prudencial²⁹², seu desempenho através de saber técnico especializado e necessário através de operadores do Direito mostra-se imperativo a fim de adentrar no exame dos títulos reais ou obrigacionais submetidos a registro. O conhecimento e manejo de diversos ramos do Direito exige do juízo de qualificação registral conhecimento técnico necessário para toda a gama de negócios jurídicos submetidos a sua apreciação, inclusive dos negócios jurídicos causais²⁹³.

²⁸⁷ O autor identifica a segurança jurídica aplicável aos registradores como próxima ao conceito de legalidade estrita. “por isso, o direito normativo contém a segurança jurídica e é sua única possibilidade de existência. Daí que, não se podendo aventar uma segurança jurídica não-positiva, seja por deficiência de certeza executiva, seja por dubiedade de seu objeto, o direito normativo contenha (mas não institua) e especifique a segurança. É em ordem a esses lindes que se adverte a proximidade da qualificação ao princípio da legalidade, reflexo especializador da teleologia registral. *In: DIP, Ricardo Henry Marques. Sobre a qualificação no registro de imóveis. Revista de Direito Imobiliário (São Paulo) / Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB)*. São Paulo: Revista dos Tribunais. nº 29, jan./jun., 1992, p.19.

²⁸⁸ *Ibidem*, p.19.

²⁸⁹ Os apontamentos do autor refletem a visão à época de atendimento da segurança jurídica através da noção estrita de legalidade amparada na normatização expressa, e não em uma concepção ampla da legalidade ou do manejo da noção de segurança jurídica enquanto sobreprincípio normativo.

²⁹⁰ *Ibidem*, p.28.

²⁹¹ *Ibidem.*, 1992, p.31.

²⁹² Podem ser indicados como possíveis motivos para uma atuação mais fraca nesse sentido a 1) tentativa de redução de responsabilidade civil, não apontando óbices para o acesso registra e evitando demandas judiciais; 2) o conhecimento restrito das funções institucionais reservadas aos registradores imobiliários; 3) o crescente administrativismo, enquanto controle das atividades prestadas, que tende a limitar ou anular a independência dos registradores quando do exercício da qualificação registral; e 4) o formalismo prático exacerbado que tende a substituir o saber técnico, diminuindo a função desempenhada. *In: Ibidem*, p.18.

²⁹³ No Direito Brasileiro há a aceitação de uma noção de causalidade relativa entre o direito real e o direito obrigacional, de modo a verificar-se a necessidade de complementação do negócio jurídico do Direito das Coisas com aquele baseado no Direito Obrigacional, um sendo a causa do outro.

Para uma melhor compreensão da qualificação exercida pelo registrador imobiliário, trataremos do tema sob três aspectos: sua natureza jurídica, a forma de seu exercício, enquanto análise extrínseca ou intrínseca do título e, por fim, os limites alcance do controle dos vícios do negócio jurídico.

Da Natureza Jurídica

A qualificação registral, analisada através de sua natureza jurídica, pode ser identificada doutrinariamente através de quatro acepções: jurisdicional; administrativa; enquanto jurisdição voluntária; e com o reconhecimento de uma natureza específica e *sui generis*.

Sua caracterização enquanto **atividade jurisdicional**, em que pese possa ser ventilada em ordenamentos jurídicos estrangeiros, carece da identificação de litígio entre a parte interessada e o registrador público. Não caracterizada pretensão resistida através da negativa registral, e não presentes no ordenamento jurídico quaisquer elementos que atribuam ao registrador a função de jurisdição, tal classificação resta afastada na doutrina pátria, sequer sendo reconhecida através do procedimento de dúvida, que possui natureza administrativa, porquanto não se verifica em nenhuma das fases existentes no procedimento administrativo a presença de jurisdição²⁹⁴, bem como sendo passível de revisão judicial posterior, a teor do artigo 204 da Lei 6.015/73²⁹⁵, o que torna impossível sua classificação a partir dessa natureza jurídica.

A afirmação de **natureza administrativa** à qualificação registral decorre, em grande parte, do artigo 1º da lei 8.935/94²⁹⁶, mas encontra barreiras na previsão

Localizado entre uma zona intermediária entre os sistemas Francês e Alemão, porquanto eventuais vícios que invalidem o registro afetarão a constituição do direito real, diferentemente do que ocorre com aquele sistema, bem como não sendo suficiente o negócio jurídico de disposição, como ocorre com o sistema alemão, a análise do negócio jurídico causal se faz atrelada ao Direito Obrigacional, juntamente com a apreciação dos elementos que compõe o Direito das Coisas, a fim de possibilitar a constituição do direito junto ao álbum imobiliário. *In*: BRANDELLI, Leonardo. Abstração e causalidade entre o plano real e o obrigacional e as espécies registrares imobiliárias. **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo: Revista dos Tribunais. nº 79, jul./dez., 2015, p. 85 *et seq.*

²⁹⁴ DIP, Ricardo Henry Marques. Sobre a qualificação no registro de imóveis. **Revista de Direito Imobiliário (São Paulo) / Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB)**. São Paulo: Revista dos Tribunais. nº 29, jan./jun., 1992, p.22.

²⁹⁵ Art. 204 - A decisão da dúvida tem natureza administrativa e não impede o uso do processo contencioso competente.

²⁹⁶ Art. 1º **Serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa** destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos. (grifo nosso)

constitucional de exercício privado previsto no artigo 236²⁹⁷ da Carta Magna, restando desprovido de características próprias da função administrativa, como a falta de hierarquia decorrente da autonomia de que os profissionais da área possuem²⁹⁸.

Não identificado enquanto os extremos de natureza administrativa ou jurisdicional, sua classificação enquanto **jurisdição voluntária** recebe maiores adeptos. A jurisdição voluntária, enquanto eminentemente administrativa, possui características jurisdicionais, porquanto a) não necessita de lide enquanto fator determinante; b) possui a presença do Estado enquanto terceiro imparcial; c) possui partes no sentido processual da denominação; e d) verifica-se a presença de coisa julgada²⁹⁹. Em decorrência das características tanto da qualificação registral quanto do procedimento de suscitação de dúvida, nenhum dos requisitos encontra-se atendido, não sendo, a nosso ver, o enquadramento mais adequado para a essa ferramenta de atuação registral, em que pese buscar uma adequação das classificações acima referidas.

Essas nuances trazem à tona a necessidade de identificação de uma **natureza jurídica própria e específica** para a qualificação registral, a fim de adequá-la às peculiaridades a ela atinentes, o que costuma ocorrer com certa frequência quando se estuda a classe de registradores e notários.

Ao efetuar o exame de um título e decidir por sua conformidade com a lei, o registrador público desempenha “atividade judicial saneadora do processo”, praticando ato com imparcialidade e independência, praticando ato típico de jurisdição voluntária³⁰⁰. De outro lado, enquanto adstrito ao ordenamento jurídico e pelos princípios nele existentes, não lhe sendo facultado se valer de elementos externos ao direito normativo, como equidade, direito comparado ou costumeiro, é possível identificar uma prática típica do Direito Administrativo, estando vinculado e limitado ao expressamente autorizado em lei e nas demais espécies normativas, restando ausente vontade subjetiva³⁰¹.

²⁹⁷ Art. 236. **Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado**, por delegação do Poder Público.

²⁹⁸ DIP, Ricardo Henry Marques. Sobre a qualificação no registro de imóveis. **Revista de Direito Imobiliário (São Paulo) / Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB)**. São Paulo: Revista dos Tribunais. nº 29, jan./jun., 1992, p.25.

²⁹⁹ DONIZETTI, Elpídio, **Curso Didático de Direito Processual Civil**. 19ª Ed. São Paulo: Atlas: 2016. p. 1008

³⁰⁰ DIP. *Op. Cit.*, p.14.

³⁰¹ DIP. *Op. Cit.*, p.15.

Por tais elementos, a qualificação registral tem sido vista como uma função híbrida com características próprias, que somadas lhe conferem uma natureza jurídica *sui generis*, conforme Ricardo Dip aponta:

A tendência da doutrina registraria moderna é a de, feita essa distinção de base, identificar uma natureza própria, especial da qualificação registrária, que se tem como um *tertius genus* entre a atividade administrativa e a judicial (contenciosa ou voluntária) (...).³⁰²

Ao não ter como finalidade precípua o interesse público, mas, sim, a segurança jurídica e estabilidade dos direitos inscritos, não se identificaria enquanto natureza administrativa. Do mesmo modo, tanto das naturezas jurisdicionais quanto de jurisdição voluntária, afasta-se por inexistência de jurisdição e de seus elementos próprios, sendo possível afirmar o caráter singular do juízo proferido em sede de qualificação registral, enquanto atividade pública designadamente convocada à formação de um ato jurídico privado ou ao estabelecimento de sua plena eficácia³⁰³.

A análise da decisão do registrador público, enquanto dotada de natureza jurídica própria, necessita de apreciação com relação ao seu conteúdo e extensão, especialmente pelas características próprias que a definem. Enquanto obrigatória, sendo necessária para impedir a violação da segurança jurídica através de títulos eivados de vícios, a qualificação não pode ser dispensada, ainda que já tenha sido objeto de análise por outro registrador público³⁰⁴, notário ou magistrado, devendo ser realizada em sua completude e extensão, de acordo com as características do título apresentado³⁰⁵.

Apreciação de elementos intrínsecos e extrínsecos dos títulos

A qualificação registral é realizada através do atendimento de determinados requisitos que orbitam entre características meramente formais e outras de caráter substancial, sendo, entretanto, reconhecida a independência do registrador público em seu desempenho, restando discussões relacionadas ao alcance do juízo por ele

³⁰² DIP, Ricardo Henry Marques. Sobre a qualificação no registro de imóveis. **Revista de Direito Imobiliário (São Paulo) / Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB)**. São Paulo: Revista dos Tribunais. nº 29, jan./jun., 1992, p.22.

³⁰³ *Ibidem*, p.27.

³⁰⁴ *Ibidem*, p.31.

³⁰⁵ Vide apontamentos a respeito do duplo controle de legalidade (item 2.4).

proferido. Em uma zona “neutra” no que se refere à discussão a respeito de seu alcance, é possível afirmar que a qualificação incide eminentemente sobre análise documental, através do exame do título e de sua confrontação com o acervo registral³⁰⁶. A qualificação registral pode, dessa forma utilizar-se de outros registros, como registros de imóveis contíguos que permitam a verificação de imprecisões, ou mesmo de identificação de imprecisões na qualificação que impossibilitem o registro, como a transmissão por representante onde seja verificada a situação de alienante pré-morto ao momento da disposição³⁰⁷.

De forma similar, em que pese não lastreada em registro, a apresentação de títulos concomitantes onde seja possível aferir falhas objetivas também poderiam servir de fundamento para a exceção à apreciação dos elementos que constem meramente do título submetido à registro, como a identificação de incapacidades reconhecidas em um primeiro título e não no subsequente³⁰⁸.

Dentre os elementos que compõe os elementos extrínsecos do título a ser analisado encontram-se a previsão de registro³⁰⁹, os elementos que compõe a qualificação das partes; as intervenções e outorgas necessárias para a realização do ato; a exposição das premissas do negócio jurídico que justificam a disposição do bem; a necessidade de apresentação original do título; a observância do procedimento, quando for o caso; a observância dos limites para a utilização de instrumento particular pelo valor do imóvel, o reconhecimento das firmas, presença de testemunhas; entre outros elementos que podem ser verificados pontualmente, como rasuras, espaços em branco, autorizações judiciais, etc³¹⁰.

Os elementos que compõe o controle da forma extrínseca dos títulos variam de acordo com a origem do título, seja público, nesse abrangidos os títulos notariais, judiciais e administrativos, seja particular, devendo o registrador imobiliário adequar a decisão proferida em sua apreciação levando em conta as características próprias que

³⁰⁶ KOLLET, Ricardo Guimarães. **Manual do Tabelião de Notas para Concursos e Profissionais**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 44.

³⁰⁷ DIP, Ricardo Henry Marques. Sobre a qualificação no registro de imóveis. **Revista de Direito Imobiliário (São Paulo) / Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB)**. São Paulo: Revista dos Tribunais. nº 29, jan./jun., 1992, p.33.

³⁰⁸ *Ibidem*, p.34.

³⁰⁹ Previsto no artigo 221 da Lei 6.015/73, considerado um rol fechado quanto ao primeiro inciso.

³¹⁰ *Ibidem*, p.37-38.

os compõe, sendo verificada especial diferenciação no que diz respeito aos títulos particulares³¹¹.

De maneira geral, a limitação à forma extrínseca dos títulos é verificada quando da análise de títulos judiciais, não adentrando o registrador em maiores questionamentos. Nesse sentido, Afrânio de Carvalho trata:

quando tiver por objeto atos judiciais, **será muito mais limitado, cingindo-se à conexão dos respectivos dados com o registro e à formalização instrumental**. Não compete ao registrador averiguar senão esses aspectos externos dos atos judiciais, nem entrar no mérito do assunto neles envolvido, pois, do contrário, sobreporia a sua autoridade à do juiz³¹²

Entretanto, em elementos pontuais do título judicial e no que se refere aos demais títulos submetidos a registro, uma análise mais profunda se torna viável, o que faz surgir divergências doutrinárias a respeito dos limites do controle de legalidade. A diferenciação entre as formas de controle é elucidada por Flauzilino Araujo dos Santos:

É sutil a diferença entre forma e fundo, embora se oponham por ser aquela extrínseca, uma vez que simplesmente afeta a exteriorização do ato, **enquanto o fundo é intrínseco**, porque toca de perto a essência ou o conteúdo do ato como condição de sua própria existência ou valia. **O fundo é requisito essencial porque o que não satisfaz as exigências ou condições de fundo não possui vida nem conduz valimento legal para produzir a eficácia que o Direito assinala**. Por exemplo: embora seja questão de fundo, o registrador avaliará se o procedimento permitia a expedição da ordem judicial. Não seria lógico que em ação diversa fosse

³¹¹ **Para títulos notariais:** apresentação no original, ausência de rasuras que, caso existam, devam ser ressalvadas; indicação de data, livro e folhas; título assinado e rubricado em todas as suas folhas; conferência da assinatura do tabelião com o cartão de autógrafos; a apresentação de instrumentos de retificação juntamente com o título retificado ou aditado. **Para títulos judiciais:** apresentação no original; a verificação da competência autoridade judicial; a verificação dos termos de abertura e encerramento para o caso de cartas de sentença e formais de partilha; assinatura do ato por Juiz de Direito ou servidor encarregado; verificação da numeração sequencial de folhas que compõe o instrumento; a presença de todas as peças processuais que compõe o título em consonância com a legislação. **Para títulos administrativos:** a apresentação em original ou em certidão; ausência de rasuras não ressalvadas; a confirmação do nexo entre a causa e o título exarado; a assinatura da autoridade competente e a comprovação de sua nomeação; **Para instrumentos particulares:** a apresentação do título original; a ausência de rasuras não ressalvadas; a conformidade do negócio jurídico com o valor limite legal para a sua desnecessidade de realização por escritura pública; indicação de local e data; assinatura das partes e das testemunhas instrumentárias, bem como do reconhecimento de suas firmas; a verificação da validade das procurações, alvarás, contratos sociais ou estatutos. *In:* SANTOS, Flauzilino Araújo dos. Princípio da Legalidade e Registro de Imóveis. **Revista de Direito Imobiliário (São Paulo) / Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB)**. São Paulo: Revista dos Tribunais. nº 29, jan./jun., 2006, p. 23-25.

³¹² *Ibidem*, p. 9.

expedido mandado relativo à situação registral que não foi objeto de apreciação.³¹³ (Grifo nosso)

O controle intrínseco de legalidade dos títulos se ampara no princípio da legalidade compreendido em sua plenitude, inclusive no que diz respeito à fundamentação doutrinária e jurisprudencial, podendo ser aferida à qualificação registral quatro funções.

A primeira delas, a função criativa, resulta do fato de os registros de imóveis servirem como um verdadeiro laboratório de experimentos jurídicos, enquanto trabalham com o ingresso de novos negócios imobiliários que buscam a proteção registral. Para tanto, os registradores imobiliários, enquanto juristas especializados, necessitam de capacidade construtiva para a edição de novos procedimentos, tipos e figuras jurídicas, bem como para aperfeiçoar as figuras jurídicas já existentes³¹⁴.

A função unipessoal trata da impossibilidade de exclusão de responsabilidade pelo ato ou negócio registrado ser de autoria de outro profissional jurídico. Dessa forma, a qualificação registral exercida pelo registrador público resulta em juízo prudencial próprio, não restando dispensada em decorrência da atuação de notários ou de outros registradores³¹⁵.

De forma conexa, por tratar-se de uma função inescusável, as dificuldades, sejam decorrentes da complexidade ou mesmo da profundidade da matéria não podem servir de fundamento para uma não decisão em sede de qualificação registral, devendo operar o ordenamento jurídico como um todo a fim de realizar o referido exame, de modo a não poderem ser objeto de suscitação a obscuridade legislativa, lacunas legais ou divergências doutrinárias ou jurisprudenciais³¹⁶.

Por derradeiro, trata-se de uma função independente, pois, ainda que submetido à fiscalização do Poder Judiciário, exerce sua função com inexistência de hierarquia, resultando seu juízo de qualificação registral em interpretação própria, sem vincular-se necessariamente a casos semelhantes, ou mesmo a decisões de outros registradores ou proferidas em decisões administrativas ou jurisdicionais, à exceção

³¹³ SANTOS, Flauzilino Araújo dos. Princípio da Legalidade e Registro de Imóveis. **Revista de Direito Imobiliário (São Paulo) / Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB)**. São Paulo: Revista dos Tribunais. nº 29, jan./jun., 2006, p. 11.

³¹⁴ *Ibidem*, p. 16.

³¹⁵ *Ibidem*, p. 18.

³¹⁶ *Ibidem*, p. 18.

das proferidas em caráter normativo³¹⁷. Ao decidir, interpretando razoavelmente a lei, o registrador público encontra-se no exercício de sua independência jurídica³¹⁸.

Com o conjunto de elementos que caracterizam a qualificação registral, de forma genérica, a doutrina parece entender pela busca do atendimento de juridicidade dos atos e negócios submetidos a registro. Conforme José de Mello Junqueira:

Prenotado o título, cabe ao registrador examiná-lo, fazendo um juízo de admissibilidade, se observados **os princípios da legalidade, moralidade, prioridade, continuidade, especialidade**, além de outros que informam o sistema de registro de imóveis, **não podendo se descurar da análise do conteúdo do negócio, verificando sua conformidade com as normas de direito material que o regem**. Em síntese, há que se observar, para segurança do ato registral os aspectos relativos ao próprio objeto do título e sua adequação às formalidades exigidas.³¹⁹ (Grifo nosso)

Através das premissas negociais apontadas no instrumento, é possível verificar a causa que resulta no título, valendo a substância do ato, e não apenas sua denominação. O que seria qualificado, dessa forma, é a causa do registro, e não sua expressão verbal³²⁰, de modo a não se limitar uma qualificação que trate da compra e venda de determinado imóvel, cujo pagamento seja realizado integralmente através de outro imóvel, aos requisitos formais que balizam o negócio jurídico expressamente apontando, quando se verifica tratar-se de fato de negócio jurídico diverso (permuta de imóveis).

A análise de legalidade quanto a aspectos intrínsecos dos títulos também guarda relação com sua origem³²¹, adentrando em elementos que impossibilitariam a

³¹⁷ A segurança jurídica, enquanto pilar do sistema registral imobiliário, parece indicar conclusão diversa da utilizada pelo autor, sendo melhor trabalhada no próximo subitem.

³¹⁸ SANTOS, Flauzilino Araújo dos. Princípio da Legalidade e Registro de Imóveis. **Revista de Direito Imobiliário (São Paulo) / Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB)**. São Paulo: Revista dos Tribunais. nº 29, jan./jun., 2006, p. 19.

³¹⁹ JUNQUEIRA, José de Mello, Qualificação registral –sua independência e responsabilidade civil e administrativa disciplinar do registrador de imóveis, **Revista de Direito Imobiliário**, 2016, p.3

³²⁰ DIP, Ricardo Henry Marques. Sobre a qualificação no registro de imóveis. **Revista de Direito Imobiliário (São Paulo) / Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB)**. São Paulo: Revista dos Tribunais. nº 29, jan./jun., 1992, p.40

³²¹ De forma exemplificativa, Títulos notariais e particulares: Outorga uxória a depender do regime de bens; forma de representação quando houver necessidade; autorização judicial para o ato quando for necessário; indicação de estado civil do de cujos em caso de partilha, a fim de verificar a ausência necessidade de partilha ou falta de herdeiro/meeiro; o cumprimento de regras relativas ao Código de Defesa do Consumidor, quando for o caso; exigir a indicação em doações da informações sobre parte disponível ou adiantamento de legítima, a fim de evitar discussões posteriores. Em títulos judiciais: o a correlação entre o procedimento e a ordem apresentada (imóveis ou partes fora da lide); congruência entre a ordem constante no mandado e a sentença; existência de trânsito em julgado da decisão; obediência às cláusulas testamentárias ou a existência de expressa deliberação a respeito. *In*: SANTOS, Flauzilino Araújo dos. Princípio da Legalidade e Registro de Imóveis. **Revista de Direito**

eficácia ou permitiriam que a estabilidade do registro fosse atingida por vícios existentes. Dessa forma, algumas correntes doutrinárias defendem uma menor rigidez na qualificação, limitando-a à forma de controle de legalidade apenas extrínseco do título.

Das Nulidades e Anulabilidades do Negócio Jurídico

No que diz respeito a capacidade e validade dos dispositivos, sua verificação e apontamento negativo em juízo de qualificação registral é controverso. Especialmente por tratar-se de temas que dizem respeito a impossibilidade de prática do registro em decorrência de elementos que tornem ditos atos ou contratos anuláveis. A diferenciação entre nulidades e anulabilidades entra em pauta, na medida em que os atos anuláveis seriam passíveis de ratificação, ao passo que as nulidades remanesceriam maculando o ato.

A doutrina mais conservadora entende que anulabilidades são destituídas de interesse público e que somente poderiam ser invocadas pelo interessado e, não ocorrendo, haveria o convalidamento do ato³²². Para os defensores da possibilidade de seu controle através da qualificação registral, dentre os deveres dos registradores estaria o exame das anulabilidades abrangido pelo bloco principiológico que norteia a atividade, devendo efetuar qualificação registral negativa desde que a falha seja constatada única e exclusivamente do título apresentado.

Dessa forma, não caberia ao registrador imobiliário a investigação de defeitos intrínsecos do negócio jurídico, analisando apenas requisitos extrínsecos, como os requisitos formais, a incapacidade e legitimidade, ou outro defeito visível do negócio jurídico, não sendo possível a análise de vício subjetivo, como erro, dolo, coação ou fraude contra credores³²³. Conforme defende Guilherme Loureiro:

Desse modo, em se tratando de documentos notariais, **apenas os títulos eivados de nulidade absoluta podem ter seu acesso ao fólio negado**, pois tais títulos não produzem efeito e a nulidade, quando se encontrar provada, não pode ser suprida (art. 168, parágrafo único, do Código Civil). Ainda assim, conforme se conclui do dispositivo legal citado, apenas as nulidades visíveis e patentes ao exame do título podem ser conhecidas pelo

Imobiliário (São Paulo) / Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB). São Paulo: Revista dos Tribunais. nº 29, jan./jun., 2006, p. 26-29.

³²² LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. – 8 ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Juspodivm, 2017, p.504.

³²³ *Ibidem*, p.504.

registrador, e não aquelas que demandam análise da vontade interna dos outorgantes, como a simulação e a reserva mental.³²⁴

Compreendendo pela impossibilidade de negativa em caso de nulidades relativas, ainda que visíveis e patentes, esses vícios não poderiam ser objeto de decisão negativa em sede de qualificação registral, porquanto:

a recusa do registro de ato eficaz, sob alegação de invalidade, traz muito mais insegurança do que o registro do título viciado. Em primeiro lugar porque o registrador viola a Lei 8.935/94 (art.1º), a Lei 6.015/73 (art.1º) e as normas do Código Civil que vedam o reconhecimento de ofício de vício que implique em nulidade relativa do negócio.³²⁵

A base para tal posicionamento se encontra na impossibilidade de retirada de efeitos de atos anuláveis enquanto não houver decisão judicial nesse sentido, não se justificando uma posição do registrador sem justificativa de matriz público³²⁶.

Parcela da doutrina que advoga pela possibilidade da incidência do controle de legalidade exercido em sede de qualificação registral sobre os vícios anuláveis busca o atendimento de uma legalidade mais ampla, enquanto vinculação à juridicidade, especialmente em decorrência da segurança jurídica buscada pelo registro público imobiliário³²⁷. Ao violar a finalidade precípua do sistema registral imobiliário, inserindo em seus livros títulos com vícios evidentes que geram presunção de legalidade perante terceiros, abalam-se as estruturas que justificam existência do registro imobiliário. Nesse sentido, Flauzilino Araújo dos Santos trata:

Parece-nos, todavia, **que a perspectiva jurídica de nosso Ordenamento é marcadamente mais ampla**, abarcando na apreciação da viabilidade de um registro, além da legitimidade dos interessados e da regularidade formal dos títulos, **também e especialmente a validade dos atos neles contidos**, mediante subordinação a preceitos de ordem pública, como, por exemplo, o Código de Defesa do Consumidor e a outras leis federais, estaduais e municipais que disciplinam matérias periféricas.³²⁸ (Grifo nosso)

³²⁴ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. – 8 ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Juspodivm, 2017, p.505.

³²⁵ *Ibidem*, p.505.

³²⁶ DIP, Ricardo Henry Marques. Sobre a qualificação no registro de imóveis. **Revista de Direito Imobiliário (São Paulo) / Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB)**. São Paulo: Revista dos Tribunais. nº 29, jan./jun., 1992, p.39-40.

³²⁷ SANTOS, Flauzilino Araújo dos. Princípio da Legalidade e Registro de Imóveis. **Revista de Direito Imobiliário (São Paulo) / Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB)**. São Paulo: Revista dos Tribunais. nº 29, jan./jun., 2006, p. 19-20.

³²⁸ *Ibidem*, p. 22-23.

Em que pese não defensor da apreciação em sede de qualificação registral de vícios que gerem anulabilidades, não se deve negar o papel desempenhado pela qualificação registral apontado por Afrânio de Carvalho:

diante dessa contingência, cumpre interpor entre o título e a inscrição um mecanismo que assegure, tanto quanto possível, a correspondência entre a titularidade presuntiva e a titularidade verdadeira, entre a situação registral e a situação jurídica, a bem da estabilidade dos negócios imobiliários. **Esse mecanismo há de funcionar como um filtro que, à entrada do registro, impeça a passagem de títulos que rompam a malha da lei**, quer porque o disponente careça da faculdade de dispor, **quer porque a disposição esteja carregada de vícios ostensivos**³²⁹

Para os defensores da extensão da qualificação registral sobre os vícios anuláveis, o dever de garantia de autenticidade, segurança, e eficácia serve de fundamento e permite adentrar em vícios constantes do título que ultrapassam a nulidade absoluta.

Essa inescusável obrigação, no entanto, **não decorre somente da função registrária de oferecer segurança jurídica à sociedade**, o que seria suficiente por si só, mas também de expressas disposições legais às quais o Registrador encontra-se vinculado preceptivamente, **cujo vetor é o princípio constitucional de segurança jurídica**. A regra vem implícita no art. 1.496 do CC e no art. 198 da Lei 6.015/73, subentendendo-se o exame da legalidade como dever do Registrador efetuar o estudo prévio dos documentos que pretendam acessar o registro.³³⁰ (grifos nossos)

Esse parece, inclusive, ser o direcionamento dado pela Corregedoria Geral de Justiça do Rio Grande do Sul, através da normatização do procedimento de suscitação de dúvida (que será objeto de análise no ponto 3.3.), ao estabelecer a possibilidade de o registrador questionar a eficácia ou a validade do ato de alienação de direitos reais imobiliários³³¹.

Nos parece ser essa a postura adequada do registrador público imobiliário, cuja atuação não deve se acanhar frente à vícios, tendo por objetivo sempre a inscrição de atos e negócios de forma a garantir a estabilidade das relações estabelecidas e submetidas à publicidade registral, que gerará efeitos *erga omnes*. A

³²⁹ CARVALHO, Afrânio de. **Registro de Imóveis**. Rio de Janeiro: Forense, 1997. p. 226.

³³⁰ SANTOS, Flauzilino Araújo dos. Princípio da Legalidade e Registro de Imóveis. **Revista de Direito Imobiliário (São Paulo) / Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB)**. São Paulo: Revista dos Tribunais. nº 29, jan./jun., 2006, p. 14.

³³¹ BRASIL, Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Provimento nº001, de 17 de janeiro de 2020, art. 807, § único.

fundamentação da atuação no sentido, tanto da qualificação registral, quanto da negativa notarial para a elaboração e prática do ato registral se pauta pela aplicação do ordenamento jurídico, através do atendimento tanto de normas quanto de princípios.

De um lado, a atuação do registrador público deve ter em vista a busca e tentativa de facilitação do acesso dos títulos ao registro, de modo que toda a propriedade e direitos fiquem sob o amparo do registro imobiliário³³². De outro, a obediência à segurança jurídica e aos demais princípios não pode ser deixada de lado, inserindo no fôlio real títulos eivados de vícios que não se limitem aos aspectos formais ou extrínsecos, bem como devem ser levados em conta os efeitos da publicidade registral sobre atos e negócios jurídicos anuláveis.

O reconhecimento da normatividade dos princípios constitucionais encerrou a atuação puramente mecanicista, asséptica de valores e baseada exclusivamente na subsunção e no silogismo, dando uma maior importância para a motivação dos atos administrativos, bem como empregando racionalidade ao Direito³³³, servindo essas como base para o questionamento e juridicização em caso de abusos.

Nessa seara que se encontra a atuação de toda a Administração Pública, decorrente da constitucionalização do direito e a necessidade de seu controle jurisdicional, trazendo à tona a necessidade de leitura das leis através do prisma constitucional, possibilitando, assim, a sua adequada aplicação. Tal concepção de *neoconstitucionalismo* altera a função do intérprete jurídico, gerando não só a obrigação de não violação da Constituição, mas, em especial, uma atuação capaz de potencializar os valores e objetivos elencados pela Lei Maior.³³⁴

Esse efeito expansivo das normas constitucionais, irradiando o seu conteúdo moral e axiológico conduz o intérprete a necessidade de atender os fins e valores públicos quando de sua atuação, condicionando a validade e o próprio sentido das normas infraconstitucionais.³³⁵

³³² SERPA LOPES, Miguel Maria. **Tratado dos registros públicos**. vol. II. 3 ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1955. p. 346.

³³³ BINENBOJM, Guilherme. **Uma Teoria do Direito Administrativo: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização**. – 3 ed.. revisada e atualizada – Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p.64.

³³⁴ *Ibidem*, p.65.

³³⁵ BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas**. – 9 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p.43.

O feixe de princípios Constitucionais estabelecido pelo artigo 37 é aplicável a toda a administração pública, bem como a todos os poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo de obediência obrigatória por seus agentes. Evidentemente existem agentes públicos que possuem maior discricionariedade ou margem de atuação/interpretação no desempenho de suas funções, na mesma medida que a outro é destinado o literal cumprimento da legislação e de sua regulamentação pelo agente público responsável.

Os registradores públicos, enquanto agentes em colaboração, possuem atribuições que lhe dão peculiaridade. Sua atividade recebe intensa regulamentação, tanto pela lei, quanto pelas corregedorias, através da elaboração de Códigos de Normas, afetando a forma como se procede o exame de legalidade dos títulos submetidos a registro, especialmente quando nos deparamos com os princípios específicos relacionados com o registro imobiliário.

3.1.2 Princípios Registrais

Os princípios, consoante já desenvolvido no primeiro capítulo do presente trabalho, direcionam e fundamentam a atuação do Estado e de seus agentes, enriquecendo a ação administrativa desde o feixe de princípios constitucionais, expressos e implícitos, passando pelos princípios gerais do Direito e chegando até àqueles percebidos enquanto incidentes internamente de determinados setores da sociedade.

Em sua subdivisão, os princípios podem ser denominados como *univalentes* ou *universais*, enquanto princípios lógicos relacionados à razão de ser do próprio ser humano, comuns à todas as ciências. Como princípios *plurivalentes* são identificados aqueles comuns e aplicáveis a algumas ciências. Princípios *monovalentes* são os que servem de fundamento apenas para uma ciência, como verificamos com o princípio da legalidade desenvolvido na presente dissertação. Por derradeiro, encontramos os denominados princípios *setoriais*, incidentes sobre determinado ramo de uma ciência específica.³³⁶

Cada um desses ramos, aqui desenvolvidos sob o prisma da ciência do Direito, é dotado de autonomia, e informado por um conjunto de princípios setoriais que

³³⁶ CRETELLA JR., José. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1995. p. 6

realizam a delimitação do ramo e o desenvolvimento de uma lógica interna inerente ao mesmo.³³⁷ Em que pese o direito registral imobiliário não seja identificado enquanto uma disciplina jurídica independente, restando inserta como parte do Direito Civil, características peculiares, em especial o desenvolvimento de seus princípios setoriais e os fins diversos que busca, tem lhe emprestado relativo grau de autonomia³³⁸, ao ponto de ser defendida por determinados doutrinadores sua desvinculação do Direito Civil:

Não se deve esquecer que o vigoroso impulso que se está dando para a sistematização e tratamento unitário do fenômeno publicitário (fazendo-se rebaixar à esfera estritamente patrimonial a que por tradição vem sendo reduzido) permite prever que em um futuro, talvez não muito longínquo, haja necessidade de formar um novo ramo jurídico, de aspecto marcadamente público e dotado de independência, que se ocupe do agrupamento e regulamentação unitária do fenômeno publicitário em suas diversas manifestações e campos de atuação, parte da qual deveria ser, necessariamente, o Direito imobiliário registral.³³⁹

Os princípios registrais que lhe enriquecem podem atuar, consoante classificação proposta por Flauzilino Araújo dos Santos³⁴⁰, enquanto, *princípios administrativos do registro*, como *princípios que informam os efeitos do registro* e, ainda, na forma de *princípios que informam os requisitos do registro*. Salientamos, entretanto, a inexistência de uniformidade quanto ao número e classificação dos princípios registrais, tanto pela doutrina, quanto pela legislação atinente ao tema que, em decorrência de sua fiscalização e tratamento pelo Poder Judiciário Estadual, possui diversas classificações e rol de princípios a depender do Estado em que se realize a consulta.

Insertos na primeira subdivisão apresentada, *os princípios administrativos do registro*, encontram-se os princípios da autotutela, da moralidade, da igualdade, da eficiência, da motivação e da razoabilidade, pautando a conduta do registrador público quando da realização tanto do juízo de qualificação registral, bem como do ato registral propriamente dito. Sua obediência decorre da adaptação dos princípios *monovalentes* ao sistema registral imobiliário, de modo a nortear, de modo mais

³³⁷ CRETELLA JR., José. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1995, p. 6

³³⁸ MONTES, Angel Cristóbal. **Direito imobiliário registral**. Trad. Francisco Tost. Porto Alegre: IRIB/Sergio Antonio Fabris Editor, 2005. p. 147.

³³⁹ *Ibidem*. p. 147.

³⁴⁰ SANTOS, Flauzilino Araújo dos. Princípio da Legalidade e Registro de Imóveis. **Revista de Direito Imobiliário (São Paulo) / Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB)**. São Paulo: Revista dos Tribunais. nº 29, jan./jun., 2006, p. 10-11.

abstrato, a conduta do profissional que atue na seara registral, de modo que os registradores públicos possuem o dever de perseguir de forma igual o interesse de ambas as partes, sem preferir a qualquer delas, motivando seus juízos de qualificação e exercendo-os de modo razoável.

Os *princípios que informam os efeitos do registro*, de outro lado, atuam sobre as consequências do registro realizado, orientando de maneira indireta a conduta do registrador, haja vista os deveres e as consequências decorrentes de sua implementação. Dentro desta categoria se encontram os princípios da prioridade, da inscrição, da presunção ou fé pública, da usucapião *secundum tabulas*, e o princípio da publicidade. Porquanto geram efeitos diretamente, em maior ou menor grau, trataremos de forma singela daqueles que entendemos influenciar a qualificação registral no que diz respeito à abrangência e alcance.

Prioridade/preferência

O princípio da prioridade/preferência, já visto quando do estudo dos ordenamentos jurídicos estrangeiros bem como do brasileiro, implica na atribuição de preferência jurídica àquele que submeter o seu título a registro em detrimento daquele que não o fez.

Dessa forma, prenotado o título junto ao Ofício Registral, não é possível, durante o prazo de validade da prenotação, o registro de títulos com direitos contraditórios ao que ingressou anteriormente. Tal situação decorre da ideia de necessidade de registro para a oposição dos efeitos do registro perante terceiros, não sendo resguardado o direito àquele que não busca a publicidade registral de seu título.

Fé pública

Tanto notários quanto registradores elaboram atos dotados de fé pública, cujo teor deve ser considerado autêntico e verdadeiro. Trata-se da confiança atribuída aos profissionais a fim de aferir presunção quanto aos fatos, atos e contratos ocorridos ou produzidos em sua presença ou com sua participação³⁴¹, confirmando a sua eficácia com base nas declarações e atos realizados pelas autoridades investidas em dita

³⁴¹ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos**: Teoria e Prática. – 8 ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Juspodivm, 2017, p. 670.

função³⁴². Sendo passível de oponibilidade *erga omnes*, a fé pública destina-se à produção de efeitos das declarações realizadas perante os notários ou registradores para toda a sociedade, tornando verídicos e autênticos fatos jurídicos, não havendo necessidade de prova a fim de confirmá-los³⁴³.

A fé pública registral é aplicável às informações contidas no registro, atribuindo presunção relativa de veracidade frente a terceiros de boa-fé. Aquele que adquire direito real imobiliário resta protegido contra eventuais ataques que sua posição possa sofrer, cabendo a quem questiona o direito inscrito provar sua invalidade.

Atribuindo presunção de veracidade aos direitos inscritos do álbum registral, e não aos fatos a eles relacionados, a fé pública registral gera maior segurança ao tráfico jurídico relacionado com a propriedade imobiliária. Dita atribuição de veracidade, devemos lembrar, encontra-se restrita à veracidade das declarações prestadas frente aos profissionais e aos fatos, atos e negócios jurídicos por eles presenciados, não incidindo sobre situações não presenciadas e atestadas pelos profissionais.

Dessa forma, emprestando presunção relativa de veracidade, a nulidade ou anulabilidade existente no título que dá causa ao registro, não garante a proteção do direito inscrito, bem como a posição de terceiros de boa-fé. A atuação do registrador público a fim de atestar a correção do direito que será objeto de publicidade recebe maior atenção do que em ordenamentos jurídicos, como o alemão, que desconsideram os vícios e protege de forma absoluta o direito inscrito³⁴⁴.

Publicidade / cognoscibilidade

Princípio central da função registral, pelo qual se constitui, modifica ou extingue direitos relativos a bens imóveis, bem como se possibilita o conhecimento de terceiros quanto ao conteúdo e extensão, tanto do teor do registro quanto de seus efeitos. Através do registro público, ao interessado é permitido conhecer onde encontrar as informações buscadas, sejam relativas a pessoas, bens ou qualquer outro dado submetido a registro.

³⁴² CENEVIVA, Walter. **Lei dos notários e registradores comentada**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p.49.

³⁴³ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. – 8 ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Juspodivm, 2017, p. 687.

³⁴⁴ *Ibidem*, p.580.

A partir de tal princípio norteador, são estabelecidas regras que permitem o acesso ao álbum registral independentemente de qualquer justificativa prévia, conforme dispõe os artigos 16 e 17 da lei de registros públicos:

Art. 16. Os oficiais e os encarregados das repartições em que se façam os registros são obrigados:

1º a lavrar certidão do que lhes for requerido;

2º a fornecer às partes as informações solicitadas.

Art. 17. Qualquer pessoa pode requerer certidão do registro **sem informar ao oficial ou ao funcionário o motivo ou interesse do pedido.**³⁴⁵ (grifo nosso)

Trata-se de conhecimento que a todos deve ser dado oportunidade de obter, a fim de que se garantam, tanto aos titulares dos direitos quanto à terceiros interessados, a tutela de sua própria esfera jurídica. De um lado, a constituição do direito real é garantida através da publicidade do ato, de outro, a possibilidade de conhecimento de terceiros permite a sua proteção, possuindo a publicidade registral, na visão de Afrânio de Carvalho:

o duplo efeito de constituir o direito real e de anunciá-lo a terceiros. Antes da publicidade, o ato cria obrigações entre as partes, mas, uma vez efetuada, perfaz a mutação jurídico-real, investindo a propriedade ou o direito real na pessoa do adquirente e, ao mesmo tempo, tornando o direito oponível a terceiros.³⁴⁶

A publicidade registral imobiliária possui uma dupla função, a primeira, denominada publicidade formal, possui como objetivo a possibilidade de conhecimento do teor registral, conhecida como cognoscibilidade do conteúdo do ato registral. Não se presume o conhecimento absoluto do conteúdo dos atos e fatos suscetíveis a registro quando esse se perfectibiliza, mas, sim, a cognoscibilidade desses pelas partes que possuam interesse jurídico em seu teor. Através da face formal da publicidade registral, não podem terceiros alegarem boa-fé na aquisição imobiliária sem que se tenha solicitado certidão de matrícula correspondente para o conhecimento dos direitos nela inscritos.³⁴⁷

³⁴⁵ BRASIL, Lei Federal n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

³⁴⁶ CARVALHO. Afrânio de. **Registro de Imóveis**. 3ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1982. p. 19.

³⁴⁷ ALMEIDA. Tabosa de. As Inexatidões Registrais e sua Retificação. **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo: 1983. Número 11. p. 56.

Ainda, quanto à face material da publicidade, identificamos a fé pública resultante da inscrição registral. A presunção relativa de veracidade dos elementos do registro público, tratando-se, para alguns autores, de princípio único, denominado de princípio da exatidão registral.³⁴⁸

Pode ser identificada como necessária ou não necessária, conforme leciona Serpa Lopes:

A publicidade considera-se *necessária*, quando intervém no ato jurídico, como elemento formador do mesmo ou com o caráter de inoponibilidade em relação a determinados terceiros ou a todos terceiros em geral, ou em relação ao *fato jurídico*, em sendo imposta para servir de elemento comprobatório do mesmo e determinar todos os efeitos imediatos que dêle possam defluir. Ao contrário, considera-se *não necessária*, quando destinada apenas a levar ao público o conhecimento de fatos ou situações jurídicas de interesse geral, sem que essa publicidade se faça mister à integração jurídica dessas mesmas relações.³⁴⁹ (grifo nosso)

Sua identificação enquanto necessária divide-se, ainda, enquanto constitutiva e declarativa, porquanto a publicidade constitutiva evidencia-se por sua necessidade para a constituição do direito real, ao passo que a publicidade declarativa possui seu aspecto de necessidade a fim de, através da inscrição de negócios jurídicos já perfeitos, permitir tanto a oponibilidade quanto a disponibilidade dos direitos obrigacionais³⁵⁰.

Em última classificação, enquanto *princípios que informam os requisitos do registro*, encontram-se àqueles que orientam diretamente a atuação do registrador ao efetuar o seu juízo de qualificação registral. Compreendidos então os princípios da rogação ou instância, da disponibilidade, da continuidade, da especialidade, da unitariedade e da legalidade, seu desenvolvimento se faz necessário, a fim de permitir melhor percepção dos deveres de zelo direcionados ao registrador público quando do desempenho da qualificação registral.

³⁴⁸ ALMEIDA, Tabosa de. As Inexatidões Registrais e sua Retificação. **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo: 1983. Número 11, p. 56.

³⁴⁹ SERPA LOPES, Miguel Maria de. **Tratado de Registros Públicos**. 4ª ed. Vol. I. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos S.A., 1960, p.19.

³⁵⁰ *Ibidem*, p.20.

Instância/rogação

O registrador público necessita de provocação para a prática de seus atos, não podendo praticar atos *ex officio*, salvo em exceções pontuais autorizadas legalmente. Assim se caracteriza o princípio da rogação ou instância.

Dentre as exceções ao princípio, encontram-se 1) a averbação de nome de logradouros públicos, nos termos do artigo 167, II, 13 da Lei 6.015/73; e 2) a retificação do registro já praticado, nas hipóteses do artigo 213, I da mesma Lei, correspondendo a:

- 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 georeferenciadas, 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;
- 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;³⁵¹

Interessante observar que, em que pese tratar-se possibilidade de atuação sem a provocação do interessado, à exceção dos itens elencados nas alíneas “a” e “c”, não é viável ao registrador público a prática dos referidos atos sem a comprovação pela parte interessada do objeto do ato registral.

O procedimento registral, como regra, somente terá começo com o requerimento efetuado pela parte interessada, ou em caso de determinação judicial nesse sentido, instruído do próprio título cujo registro se pretende.

Disponibilidade

Enquanto a propriedade ou preferência faz menção à prioridade na ordem de registros a serem feitos, relacionando-se com o protocolo, lógica semelhante ocorre com o princípio da disponibilidade, haja vista inviabilizar o registro de direitos não registrados junto ao registro imobiliário. Nesse contexto, se faz necessária a prévia inscrição de um direito para, posteriormente, dispor dele. Assim, não é possível dispor

³⁵¹ BRASIL, Lei Federal n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

de direitos não constituídos ou mesmo de bens não matriculados ou registrados no sistema de transcrição e inscrição.

Continuidade ou trato sucessivo

De acordo com esse princípio registral, somente são passíveis de registro os títulos que tenham por base título anterior registrado que lhe sirva de fundamento. Trata-se de princípio vinculado ao da disponibilidade, mas que visa, basicamente, o encadeamento formal dos títulos submetidos à apreciação registral. Ainda que sejam apresentados diversos títulos e se requeira apenas o registro do último, tal situação não seria permitida, ainda que a natureza do registro do título seja declaratória, como ocorre com as transmissões *causa mortis*. Trata-se, portanto, de requisito formal que visa manter a integridade do sistema registral e seu histórico.

Unitariedade da matrícula

Trata da previsão normativa que estabelece a designação de apenas uma matrícula para a caracterização de cada imóvel. Em decorrência desse princípio, não é possível a abertura de matrículas que correspondam a frações ideais de imóveis, como ocorria com o sistema de transcrições e inscrições, evidenciando a opção pelo fôlio real em nosso ordenamento jurídico.

Especialidade objetiva e especialidade subjetiva

O princípio da especialidade decorre da necessidade da completa e correta aferição tanto das partes do negócio jurídico, quanto do seu objeto. Para tanto, qualquer modificação que ocorra após o registro do direito real deve ser inscrita, a fim de permitir ao registrador público a análise tanto da validade jurídica da transmissão, quanto da correta aplicação da disponibilidade antes apontada.

A especialidade possui duas facetas, sendo a primeira denominada de especialidade subjetiva, exigindo a correta e completa identificação das partes do negócio jurídico devendo essa identificação ser atualizada em caso de alteração de estado civil, regime de bens ou qualquer outra situação que envolva as pessoas informadas no registro público. Somente assim é possível garantir a validade dos

negócios jurídicos submetidos a registro, evitando registro situações de transmissões onde o proprietário registral não seja mais o titular o direito (e.g. como em casos de casamento e eventual partilha).

Já a especialidade objetiva guarda relação com o princípio da disponibilidade. Sem a completa e correta identificação do imóvel não é possível aferir o objeto da transmissão, possibilitando, de forma incorreta, a transmissão de direitos sobre bens não registrados, como ocorreria com a venda de imóvel com construção não lançada no álbum imobiliário.

Legalidade

No âmbito registral, o princípio da legalidade se define como a imposição do cumprimento de normas e requisitos expressos pelos títulos apresentados para registro, devendo atendê-los para a obtenção da almejada publicidade registral. Dessa forma, mediante a submissão do título à qualificação efetuada pelo registrador público, verifica-se a sua validade e correspondência aos requisitos para a aferição de publicidade.

É preciso, portanto, que não apenas o título em si seja válido, mas, também, o negócio jurídico que lhe dá causa. O princípio da legalidade possui aplicabilidade durante todo e qualquer procedimento submetido ao registro público, mas possui especial destaque quando da qualificação registral efetuada pelo registrador, e, atendido durante essa etapa, evita o ingresso de títulos que constituam direitos que não possuam validade ou autenticidade, através do juízo de aprovação ou desqualificação do negócio jurídico.

Através de dito controle de legalidade, verifica-se a possibilidade do título de gerar os efeitos pretendidos, atestando sua legalidade ou sua ausência, de modo a não permitir o ingresso de títulos contrários ao ordenamento jurídico. O registro imobiliário verifica-se, dessa forma, enquanto instrumento de segurança, conforme Flauzilino Araújo dos Santos:

Reafirmo que é aptidão do Registro Imobiliário ser um instrumento de segurança e não deve macular o seu prestígio tornando-se um outdoor de fantasias e fraudes, mediante o abrigo em seus livros ou arquivos de títulos ou documentos que instrumentem ilegalidades ou arbitrariedades; assim como não deve permitir que se defraude a confiança haurida, metas que são atingidas através da depuração jurídica dos atos com vocação registral via

minuciosa qualificação, a fim de que somente acessem o sistema aqueles que se mostrarem idôneos.³⁵²

A aceção do princípio da legalidade, no que diz respeito ao registro imobiliário, infere-se através da busca por estabilidade, confiança, paz e certeza registral, trazendo à tona a noção de segurança jurídica já abordada. A segurança jurídica, que recebe posição de destaque no ordenamento jurídico pátrio, na noção de sobreprincípio trazida por Humberto Ávila, transforma-se ao adentrar na esfera registral, possuindo características próprias a serem respeitadas.

Segurança jurídica

Trata-se de princípio norteador da atividade notarial e registral, possuindo previsão normativa em praticamente a totalidade dos diplomas legais que se destinam às atividades dos ofícios extrajudiciais. Dentro do sistema registral imobiliário, destina-se à garantia da estabilidade das relações jurídicas inseridas em sua esfera de competência, contribuindo para a pacificação social através da prevenção de litígios.

Pode ser dividido, dentro do sistema registral imobiliário, em duas espécies. A primeira denominada **segurança jurídica dinâmica**, manifestando-se com a apresentação pelo adquirente de direitos imobiliários de seu título registral, garantindo, com o registro, a fruição de todos os benefícios decorrentes do ato registral, restando a salvo de quaisquer elementos que não constem do registro quando de sua aquisição.

A segunda é a denominada **segurança jurídica estática**, tratando da estabilidade dos direitos reais titulados que, uma vez registrados, garantem o seu respeito pelo ordenamento jurídico, não admitindo a restrição de sua fruição, salvo por seu consentimento ou por determinação judicial.

³⁵² SANTOS, Flauzilino Araújo dos. Princípio da Legalidade e Registro de Imóveis. **Revista de Direito Imobiliário (São Paulo) / Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB)**. São Paulo: Revista dos Tribunais. nº 29, jan./jun., 2006, p. 13.

Princípio da Concentração

Por derradeiro, apresentamos de forma breve **o princípio da concentração**, em que pese não elencado no rol estabelecido pelo autor apresentado, haja vista sua importância no que diz respeito à atuação autônoma e desvinculada de tratamento legal (total ou parcial). A concentração dos atos implica em princípio registral que torna a matrícula do imóvel o centro das informações relevantes quanto ao mesmo. Todas as informações relevantes ao terceiro de boa-fé, e que a ele poderiam ser opostas, devem constar do registro imobiliário. O artigo 54 da Lei 13.097 de 2015, em seu parágrafo único, trabalha de forma pontual o aspecto da não oponibilidade de situações jurídicas que não constem do registro imobiliário³⁵³.

Assim, o registro imobiliário se torna o centro das informações relevantes sobre o imóvel, fazendo com que, além do rol de registro possível indicado no artigo 167, I, e do rol de averbações possíveis relacionado no inciso II do mesmo dispositivo, ambos da Lei 6.015/73, as partes busquem o lançamento de informações que entendam pertinentes no álbum imobiliário, ainda que não haja qualquer previsão ou normatização quanto ao seu ingresso tanto no quesito formal, quanto no aspecto material do ato.

Através da aplicação de dito princípio, o acesso registral se expande, de modo a transformar o registro imobiliário de fato em um laboratório de experiências jurídicas, aferindo publicidade registral, ainda que destituída de efeito constitutivo, modificativo ou extintivo, a todo e qualquer ato, fato ou negócio jurídico que diga respeito aos imóveis e aos direitos inscritos, transformando a função registral imobiliária de modo a afetar mais incisivamente terceiros que se utilizem do registro como meio seguro para tomada de decisões.

O acesso registral garantido após um juízo de qualificação positivo atribui posição especial ao negócio jurídico, tornando-se oponível a terceiros de modo a evitar litígios e estabilizar os atos, fatos e negócios jurídicos imbuídos de fé pública. A função de qualificação, caso não se utilizasse dos princípios e regras até então

³⁵³ Parágrafo único. **Não poderão ser opostas situações jurídicas não constantes da matrícula** no Registro de Imóveis, inclusive para fins de evicção, **ao terceiro de boa-fé** que adquirir ou receber em garantia direitos reais sobre o imóvel, ressalvados o disposto nos arts. 129 e 130 da Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, e as hipóteses de aquisição e extinção da propriedade que independam de registro de título de imóvel.(grifo nosso)

apontados, “serviriam apenas para enganar o público, favorecendo o tráfico ilícito e provocando novos litígios”³⁵⁴.

3.1.3 Qualificação Registral e a Proteção de Terceiros

A qualificação registral, enquanto mecanismo de controle de legalidade, ao cumprir os comandos direcionados à garantia da segurança e eficácia dos atos, fatos e negócios jurídicos, gera repercussão não apenas na esfera jurídica das partes que o integram, mas também, através dos princípios de publicidade e fé pública decorrentes do registro, no que tange à interesse de terceiros.

O juízo qualificador, no que se refere à extensão e abrangência de seu controle, recebe um novo prisma a ser observado, porquanto relacionado aos efeitos de sua análise pautada apenas em elementos extrínsecos ou também intrínsecos, gerando repercussões a depender da corrente doutrinária adotada.

Em sistemas jurídicos onde não há efeito constitutivo, modificativo e extintivo dos direitos reais, o registro público atua de forma mais simplificada, normalmente através da verificação de elementos formais relacionados ao título, haja vista servir apenas de modo a confirmar a qualificação prévia realizada por outros profissionais, cujos efeitos já se encontram constituídos de acordo com o ordenamento jurídico local³⁵⁵. Entretanto, o juízo de qualificação, ainda dentro de ditos sistemas, permite eventuais negativas, a depender da amplitude adotada no que se refere aos limites da qualificação registral desempenhada pelo registrador imobiliário, bem como de seu caráter mais ou menos analítico, não afastando seu caráter prudencial³⁵⁶.

A confiança na veracidade, segurança e eficácia do registro permite a terceiros realizarem negócios jurídicos com os titulares dos direitos inscritos, de modo que, em ordenamentos jurídicos onde a proteção de terceiros é deixada em um segundo plano, permitindo-se a anulação de direitos inscritos em prejuízo daqueles que, acreditando certeza do teor registral comprometeram-se, restando desprovidos dos direitos que acreditaram ter adquirido³⁵⁷.

³⁵⁴ PÉREZ LASALA, José Luís. **Derecho Inmobiliario Registral: su desarrollo en los países latinoamericanos**. Buenos Aires: Depalma, 1965. p. 167.

³⁵⁵ Vide apontamentos a respeito do duplo controle de legalidade e os sistemas registraes meramente declaratórios (item 2.4).

³⁵⁶ JARDIM, Mónica. Os Sistemas Registraes e a sua Diversidade. **Revista Argumentum**. Marília/SP, V. 21, N. 1, Jan.-Abr. 2020, p.1.

³⁵⁷ *Ibidem*, p.1.

Nesse tipo de situações, a atuação através da qualificação registral, de modo a evitar fraudes e violações de direitos de terceiros recebe novos contornos, inclusive no que diz respeito ao exame de anulabilidades existentes sobre o negócio jurídico³⁵⁸, aumentando os conflitos que envolvem os interesses do titular *ius in re* dos direitos e daquele que pretende adquiri-los sobre o bem.

A segurança jurídica, através de sua aplicabilidade específica à área registral, entra em conflito. Através da segurança jurídica estática, busca-se a proteção do titular do direito contra qualquer invasão por terceiros, assegurando-se a impossibilidade de modificação desfavorável de sua situação sem o seu consentimento³⁵⁹. De outro lado, a segurança jurídica dinâmica consiste na proteção do terceiro enquanto potencial adquirente de determinado direito, evitando a frustração de suas expectativas legítimas em decorrência de circunstâncias por eles desconhecidas³⁶⁰.

Essa contraposição entre a segurança do direito (segurança jurídica estática) e a segurança do tráfico jurídico (segurança jurídica dinâmica)³⁶¹ necessita, para sua resolução, de maior aprofundamento, a fim de evitar, por meio da valorização apenas de uma das faces da segurança jurídica apontada ora impugnabilidade absoluta do direito que se pretende adquirir, ora a fragilização do próprio direito inscrito. A fim de solucionar o conflito, o registro público imobiliário, através das características de sua atuação, em especial dos elementos de sua qualificação registral e das particularidades do sistema registral onde se insere, nos direciona a uma forma de harmonização³⁶².

Os sistemas registrares consoante desenvolvimento realizado em capítulo anterior, podem adotar eficácias constitutivas ou declarativas de direito. Entretanto, no que diz respeito a seus elementos internos trazem fundamentalmente três classificações: o sistema do título, o sistema do título e modo, e o sistema do modo³⁶³.

³⁵⁸ A incidência da qualificação registral sobre anulabilidades do negócio jurídico é exemplo de controle que impediria a perda do direito de terceiros de boa fé, inclusive em nosso ordenamento jurídico, cujo efeito constitutivo dos registros imobiliários serve de argumento para uma maior abrangência do controle de legalidade realizado.

³⁵⁹ JARDIM, Mónica. Os Sistemas Registrares e a sua Diversidade. **Revista Argumentum**. Marília/SP, V. 21, N. 1, Jan.-Abr. 2020., p.2.

³⁶⁰ *Ibidem*, p.3.

³⁶¹ *Ibidem*, p.2.

³⁶² *Ibidem*, p.3.

³⁶³ *Ibidem*, p.6.

A primeira a ser examinada, denominada de **sistema de título**, é encontrada mais facilmente em países que utilizam as matrizes registrais adotadas pelo sistema francês, verificado em ordenamentos jurídicos que atribuem efeito declaratório aos registros públicos. Através apenas do título já ocorre a constituição do direito real, não havendo, portanto, uma diferenciação entre o negócio jurídico obrigacional e o negócio jurídico de disposição (negócio jurídico submetido à registro), ocorrendo a modificação do direito real através apenas do instrumento³⁶⁴. Com o reconhecimento da causalidade entre o negócio jurídico e o registro, eventuais vícios existentes no título podem macular o registro realizado, em que pese o assento registral possuir apenas eficácia declarativa a fim de permitir a oponibilidade perante terceiros³⁶⁵.

Em contraposição ao referido sistema, o **sistema de modo** alemão opta pela adoção do princípio da abstração, havendo uma completa desvinculação entre o negócio jurídico obrigacional e o negócio jurídico dispositivo, resguardando terceiros de forma absoluta, ao passo que eventuais vícios existentes no negócio jurídico original não afetam a higidez do registro público³⁶⁶.

Entre os dois extremos encontramos o **sistema de título e modo**, em que não há, de regra, diferenciação entre o negócio jurídico obrigacional e o negócio jurídico dispositivo, mas a constituição, modificação e extinção dos direitos reais imobiliários não se operam apenas através de dito instrumento, sendo necessária posterior formalidade para sua perfectibilização³⁶⁷.

Por resultar de adaptação dos sistemas registrais clássicos, é possível encontra-lo nas formas de *modo simples* e de *modo complexo*. Àquele identifica-se através da presença de causalidade entre o negócio jurídico obrigacional e o registro. Não há a elaboração de negócio dispositivo, de modo que a inscrição do negócio jurídico obrigacional opera a constituição do direito real pretendido e, como consequência, os vícios existentes no instrumento maculam o assento registral, não sendo sanados por eventual qualificação positiva. Trata-se do sistema adotado no Brasil, constituindo-se o direito real apenas com o registro do negócio jurídico obrigacional válido³⁶⁸.

³⁶⁴ JARDIM, Mónica. Os Sistemas Registrais e a sua Diversidade. **Revista Argumentum**. Marília/SP, V. 21, N. 1, Jan.-Abr. 2020., p.6.

³⁶⁵ *Ibidem*, p.6.

³⁶⁶ *Ibidem*, p.13.

³⁶⁷ *Ibidem*, p.7.

³⁶⁸ *Ibidem*, p.8.

Diferente situação ocorre com sua forma de *modo complexo*, onde o negócio jurídico obrigacional deve ser acompanhado de outro título, a semelhança com o que ocorre com o sistema alemão. Exemplos da adoção desse sistema se verificam na Áustria, onde há a necessidade de negócio jurídico causal válido e também de um negócio jurídico de disposição, sem, entretanto, utilizar-se do princípio da abstração para afastar eventuais vícios existentes. De forma similar, na Suíça também ocorre a exigência de um negócio jurídico de disposição, mas unilateral, através da declaração de consentimento do proprietário registral com a inscrição do título³⁶⁹.

Sistemas Registrais e a Tutela de Terceiros

Os sistemas, de modo geral, são compreendidos pelo conjunto interação de componentes, organizados de acordo com planejamento prévio e direcionados a uma finalidade. Compostos de elementos e atributos, relacionados e influenciados pelo ambiente, o conjunto de tais elementos direciona-se ao atendimento de um objetivo. O sistema registral imobiliário, através das relações entre as características técnicas, legais e organizacionais, se mostra necessário e é utilizado como aporte de outros sistemas, servindo de meio, mas também possuindo finalidade própria, qual seja, a segurança jurídica verificada pela confiança no registro público, sobreprincípio justificador da própria existência do sistema registral imobiliário. A segurança jurídica buscada, então, não se localiza apenas no conhecimento legal do direito, mas pela própria sociedade ao aceitar e confiar no sistema, reduzindo a incerteza através da publicização de informação necessária aos interessados, garantindo e compensando eventuais danos resultantes da falha nessa informação³⁷⁰.

A partir das noções apresentadas a respeito dos sistemas registrais, bem como quanto ao modo de constituição do direito real, é possível verificar a vinculação de suas características com a tutela concedida aos terceiros de boa-fé. O sistema Francês é reconhecido por oferecer uma tutela fraca no que diz respeito ao tema, por não assegurar a propriedade, característica da desnecessidade de registro, sendo

³⁶⁹ JARDIM, Mónica. Os Sistemas Registrais e a sua Diversidade. **Revista Argumentum**. Marília/SP, V. 21, N. 1, Jan.-Abr. 2020, p.11-12.

³⁷⁰ ZEVENBERGEN, Jaap. Systems of land registration: aspects and effects. **NCG Nederlandse Commissie voor Geodesie Netherlands Geodetic Commission Delft**. September 2002, p 86-98.

protegido apenas em caso de inscrição de seu título, haja vista tratar-se de um sistema de registro de títulos, e não de direito propriamente dito³⁷¹.

Assim como as características de seu sistema registral, a situação da Alemanha encontra-se em posição diametralmente oposta, oferecendo uma forte tutela no que diz respeito à proteção dos direitos de terceiros de boa-fé, por muitos denominado de “tutela máxima”, ante a definição em absoluto quanto à titularidade dos direitos inscritos, não permitindo-se afetar por invalidades e ineficácias do negócio jurídico causal, em consequência da adoção da fé pública presente receber características de presunção absoluta de veracidade.³⁷²

A correlação entre as características dos sistemas registrais e a proteção de terceiros é passível de verificação quando nos deparamos com os sistemas registrais “originais”. Entretanto, ao adentrarmos daqueles que se utilizam parcialmente de suas características, encontramos algumas diferenciações. Naqueles que se utilizam da forma de constituição de **título e modo simples**, encontramos o caso da Espanha, que é identificado como um sistema registral causal, mas, por expressa previsão legislativa, o registro recebe presunção absoluta de veracidade, outorgando aos terceiros uma maior proteção de seus direitos³⁷³.

Neste caso, cumpre verificar que a eficácia constitutiva do direito determinaria somente a perda da relevância jurídica da dupla alienação, em decorrência da não constituição do direito, mas não resultaria, necessariamente, como forma de proteção de terceiros, que também seria possível em sistemas declarativos.³⁷⁴

Essa proteção de forma mais acentuada dependeria do controle técnico de jurista especializado³⁷⁵ através do controle de legalidade desempenhado pelo registrador imobiliário, tanto em seus aspectos formais quanto em seus elementos materiais, possibilitando presunção elevada de veracidade do conteúdo do negócio jurídico inscrito³⁷⁶.

Em sistemas registrais onde a qualificação registral se limita aos aspectos formais do título, o legislador acaba por não afiançar as inscrições constantes do

³⁷¹ Mónica. Os Sistemas Registrais e a sua Diversidade. **Revista Argumentum**. Marília/SP, V. 21, N. 1, Jan.-Abr. 2020, p.15.

³⁷² *Ibidem*, p.18.

³⁷³ *Ibidem*, p.18.

³⁷⁴ *Ibidem*, p.19.

³⁷⁵ No caso espanhol, há a incidência do denominado duplo controle de legalidade, inclusive sofrendo críticas quanto a esse elemento, já apontadas no tópico correspondente.

³⁷⁶ *Ibidem*, p.20.

registro público, tendo em vista a ausência de controle substancial sobre os documentos, concedendo, dessa forma, uma tutela fraca aos terceiros.³⁷⁷ Ditos sistemas possuem a função precípua de registro de documentos, reduzindo a amplitude do princípio da legalidade sobre a qualificação registral, notadamente pelo registro não atribuir afeitos ao direito já constituído³⁷⁸.

De outro lado, ao trabalhar-se com o registro de direitos propriamente dito, o princípio da legalidade recebe maior atenção, exercendo controle mais intenso que ultrapassa os elementos formais e ingressa em elementos substanciais do negócio jurídico, possuindo como consequência uma maior estabilidade do direito constituído e servindo de base para uma tutela mais forte de terceiros³⁷⁹. Nesse sentido, Leonardo Brandelli identifica no sistema de registros de documentos e no sistema de registro de Direitos uma vinculação clara entre a segurança jurídica estática e a segurança jurídica dinâmica:

Feita a análise da distinção entre os sistemas registrais imobiliários de direitos e de títulos, que tutelam primordialmente a segurança jurídica estática e aqueles cuja tutela recai sobre a segurança jurídica dinâmica, faz-se mister agora verificar se há alguma relação necessária entre essa distinção e o sistema jurídico-civil de separação entre plano obrigacional e plano real, isto é, se há alguma relação necessária entre o sistema registral adotado, de acordo com a classificação registral analisada, e a abstração ou causalidade – absoluta ou relativa – entre os atos jurídicos obrigacionais e os efeitos reais³⁸⁰.

Há uma correlação entre o sistema adotado, a intensidade do controle de legalidade exercido em exame de qualificação registral e a tutela dos direitos de terceiros³⁸¹. Ainda, um fator decisivo para a definição da amplitude de dita tutela reside, ainda, na de opção legislativa expressa, ainda que se encontre sistemas desprovidos de maior segurança quanto à estabilidade do registro entabulado³⁸². Nesse sentido, Vicente Domínguez Calatayud trata:

A extensão e intensidade da qualificação registral está em relação direta ou proporcional com a eficácia que o ordenamento outorga ao assento

³⁷⁷ JARDIM, Mónica. Os Sistemas Registrais e a sua Diversidade. *Revista Argumentum*. Marília/SP, V. 21, N. 1, Jan.-Abr. 2020, p.21.

³⁷⁸ *Ibidem*, p.22.

³⁷⁹ *Ibidem*, p.22.

³⁸⁰ BRANDELLI, Leonardo. Abstração e causalidade entre o plano real e o obrigacional e as espécies registrais imobiliárias. *Revista de Direito Imobiliário*. São Paulo: Revista dos Tribunais. nº 79, jul./dez., 2015, p. 102.

³⁸¹ JARDIM. *Op. Cit.*, p.24.

³⁸² *Ibidem*, p.24.

praticado. A maior eficácia repousará, pois, no trabalho que o registrador fará da transcendência real do negócio, da validade dos atos dispositivos por ele gerados, da capacidade dos intervenientes, do cumprimento das formalidades extrínsecas e, certamente, dos obstáculos do registro³⁸³. (Grifo nosso)

Como fator atrelado ao próprio sistema, Fernando P. Méndez González:

o grau de potência e qualidade dos efeitos de um sistema (de seu output) está em função direta da qualidade (e intensidade) das barreiras de entrada ao mesmo (de seu input). As barreiras de entrada menos exigentes correspondem a efeitos mais débeis e – como demonstra a análise de sistemas – à necessidade de recorrer a mecanismos complementares (normalmente de mercado) para conseguir um nível de segurança minimamente aceitável. Dito de outro modo, os déficits inerentes a todo sistema registral de efeitos débeis são cobertos pelo mercado. Quer dizer, este costuma cobrir o gap entre os efeitos requeridos e os produzidos, no caso de sistemas registrais de efeitos débeis. Pelo contrário, os sistemas registrais de efeitos fortes (e fortes barreiras de entrada) costumam cobrir, por si sós, as necessidades do mercado, como o demonstra o fato de que não se geraram mecanismos alternativos ou complementares de segurança jurídica imobiliária, ali onde regem tais sistemas (v.g. Alemanha ou Espanha).³⁸⁴

A confiança no teor do registro imobiliário, a fim de gerar uma tutela mais protetiva, permite a evolução de sistemas que trabalham com sistemas causais, inserindo maior importância para a fé pública e permitindo sua adaptação, através de opções legislativas, para gerar uma maior estabilidade dos assentos registrais e garantia de terceiros, sendo possível identificar sistemas que não possuem efeitos constitutivos em sua lógica interna, mas que, através da presunção de veracidade, sofrem evolução e tendem a proteger terceiros de boa fé de maneira mais ampla.

Todos os elementos trazidos até o momento nos permitem, com relativo grau de certeza, compreender os contornos e características que o exame de qualificação registral possui, bem como algumas consequências de sua adoção mais abrangente ou restrita do juízo de qualificação. Apesar de divergências doutrinárias, ora adotando uma postura mais conservadora, ora ingressando e reconhecendo a adoção de juridicidade enquanto parâmetro de controle, pode-se identificar na jurisprudência administrativa as linhas gerais que orientam a conduta do registrador público imobiliário.

³⁸³ CALATAYUD, Vicente Domínguez. Eficácia dos sistemas registrais como base da proteção jurídica dos direitos da propriedade do cidadão. **Revista de Direito Imobiliário RDI**. vol. 61. p. 7-14. São Paulo: Revista dos Tribunais, jul-dez. 2006, p. 10-11.

³⁸⁴ González, Fernando P. Méndez. A função econômica da publicidade registral. **Revista de Direito Imobiliário RDI**. vol. 55. p. 133-159. São Paulo: Revista dos Tribunais, jul.-dez. 2003, p. 137-138.

3.2 PROCEDIMENTO DE SUSCITAÇÃO DE DÚVIDA

Durante o desempenho da qualificação registral, após o apontamento de exigências a serem sanadas, nem sempre a parte interessada se satisfaz com a decisão proferida pelo registrador imobiliário, seja por discordância com o juízo prudencial efetuado, seja pela impossibilidade fática de superação dos apontamentos realizados. Como forma de superar o juízo negativo realizado, surge o procedimento de suscitação de dúvida, verificando a razoabilidade das exigências e, em caso de juízo divergente, a sua superação, permitindo acesso ao álbum registral do título até então compreendido como em desconformidade com o ordenamento jurídico.

Através da jurisprudência administrativa é possível verificar os contornos dados pelo Poder Judiciário à atividade de qualificação registral. Entretanto, primeiramente necessitamos estabelecer parâmetros para a compreensão de dito procedimento, de modo que trataremos no presente subcapítulo de sua natureza jurídica e de suas limitações de cognição, de modo a estabelecer terreno seguro para a análise de decisões exaradas e sua influência sobre a qualificação registral.

3.2.1 Da Natureza do Procedimento de Dúvida e seu Tramite

O procedimento de suscitação de dúvida registral trata da irresignação do interessado ou da impossibilidade de sanar as exigências formuladas pelo oficial registrador em seu juízo de qualificação. Conforme aponta Walter Ceneviva:

dúvida é pedido de natureza administrativa, formulado pelo oficial, a requerimento do apresentante de título imobiliário, **para que o juiz competente decida sobre a legitimidade da exigência feita, como condição de registro pretendido.**³⁸⁵ (grifo nosso)

Eduardo Sócrates Castanheira Sarmento salienta o ponto de vista gramatical da expressão *dúvida*, traçando pontos para evitar confusões:

Do ponto de vista processual, a palavra dúvida afasta-se um pouco de seu significado usual, gramatical e filosófico de simples incerteza ou hesitação acerca da realidade de um fato ou da verdade de uma afirmativa para denota, fundamentalmente, a ideia de objeção, sendo a forma pela qual o registrador, diante de incerteza quanto à prática ou não de um ato que lhe é imposto pelo

³⁸⁵ CENEVIVA, Walter. **Lei dos Registros Públicos**. 20ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 507.

ordenamento jurídico ou solicitação de qualquer interessado, submete-o à prévia apreciação judicial, **para que se determine ou decida, formalmente, qual orientação a ser tomada ou como o ato deva ser executado.**³⁸⁶ (grifo nosso)

Com tal finalidade, o procedimento de suscitação de dúvida encontra respaldo no artigo 198 da lei 6.015/73, que assim o detalha:

Art. 198 - Havendo exigência a ser satisfeita, o oficial indicá-la-á por escrito. **Não se conformando o apresentante com a exigência do oficial, ou não a podendo satisfazer**, será o título, a seu requerimento e com a declaração de dúvida, remetido ao juízo competente para dirimí-la, obedecendo-se ao seguinte:

I - no Protocolo, anotar-se-á o oficial, à margem da prenotação, a ocorrência da dúvida;

II - após certificar, no título, a prenotação e a suscitação da dúvida, rubricará o oficial todas as suas folhas;

III - em seguida, o oficial dará ciência dos termos da dúvida ao apresentante, fornecendo-lhe cópia da suscitação e notificando-o para impugná-la, perante o juízo competente, no prazo de 15 (quinze) dias;

IV - certificado o cumprimento do disposto no item anterior, remeter-se-ão ao juízo competente, mediante carga, as razões da dúvida, acompanhadas do título.³⁸⁷ (grifo nosso)

O procedimento de suscitação de dúvida trata de mecanismo que serve para verificar a correção e razoabilidade das exigências efetuadas pelo registrador, ou, ainda, para que seja autorizado a realizar determinado ato registral quando a parte interessada não apresente condição de atendê-las.³⁸⁸ Possui sua iniciativa, de regra, atribuída ao interessado, e não ao registrador, que tem, por sua vez, a obrigação de submeter à análise do juízo competente, enquanto ato vinculado, não havendo qualquer discricionariedade que torne possível sua não suscitação. Enquanto ato vinculado, sua negativa pode ser atacada através de mandado de segurança, entretanto, a jurisprudência administrativa tem admitido a chamada “dúvida inversa” a fim de tornar célere a solução desse impasse.

A “dúvida inversa” consiste na instauração do procedimento de suscitação de dúvida pelo interessado diretamente no juízo competente, sem a intervenção do registrador público, onde o mesmo seguiria os ritos comuns do procedimento após o encaminhamento ao registrador público para sua manifestação.

³⁸⁶ SARMENTO, Eduardo Sócrates Castanheira Sarmento. **A Dúvida Registral, Doutrina – Prática – Legislação**. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2011, p. 63.

³⁸⁷ BRASIL. Lei Federal nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Art. 198.

³⁸⁸ PAIVA, João Pedro Lamana. O procedimento de dúvida e a evolução dos sistemas registral e notarial no século XXI. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 75.

O procedimento de dúvida possui natureza jurídica administrativa, ainda que analisado e julgado por um Juiz de Direito. Sobre a natureza jurídica do procedimento, Ceneviva leciona:

a dúvida é pedido de natureza administrativa, formulado pelo oficial, a requerimento do apresentante de título imobiliário, para que o juiz competente decida sobre a legitimidade da exigência feita, como condição de registro pretendido.³⁸⁹

A regulamentação de seu rito, em linhas gerais, encontra-se nos artigos 199 a 204 da Lei 6.015/73, que passam a ser transcritos para melhor desenvolvimento.

Art. 199 - Se o interessado não impugnar a dúvida no prazo referido no item III do artigo anterior, será ela, ainda assim, julgada por sentença.

Art. 200 - Impugnada a dúvida com os documentos que o interessado apresentar, será ouvido o Ministério Público, no prazo de dez dias.

Art. 201 - Se não forem requeridas diligências, o juiz proferirá decisão no prazo de quinze dias, com base nos elementos constantes dos autos.

Art. 202 - Da sentença, poderão interpor apelação, com os efeitos devolutivo e suspensivo, o interessado, o Ministério Público e o terceiro prejudicado.

Art. 203 - Transitada em julgado a decisão da dúvida, proceder-se-á do seguinte modo:

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.

Art. 204 - A decisão da dúvida tem natureza administrativa e não impede o uso do processo contencioso competente.³⁹⁰

Exaurida a previsão legal a respeito das etapas do procedimento, alguns apontamentos se fazem necessários. Sobre a intervenção do Ministério Público, João Pedro Lamana Paiva esclarece:

Aqui cabe lembrar que os estudiosos adeptos da interpretação literal da lei e, conseqüentemente, do art. 200 da LRP manifestam-se no sentido de que a presença do Ministério Público ocorrerá somente quando houver impugnação à Dúvida suscitada pelo Registrador. Salvo melhor juízo, essa não é a melhor técnica. A participação do Ministério Público será sempre obrigatória, pois, em primeiro lugar, não se deve fazer distinção entre os direitos representados pelos títulos submetidos a registro e, em segundo, isso vai ao encontro do estatuído nos arts. 127, caput, e 129, IX, da Carta Política, nos arts. 82 e 1.105 do CPC e nas leis Estaduais, as quais estabelecem que os Promotores de Justiça, no exercício de suas atribuições, além das previstas na

³⁸⁹ CENEVIVA, Walter. **Lei dos Registros Públicos Comentada**. – 20 ed. – São Paulo: Saraiva, 2010. p. 400.

³⁹⁰ BRASIL, Lei Federal n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

Constituição Federal, na Constituição Estadual, na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, devem zelar pela regularidade dos registros públicos.³⁹¹ (grifo nosso)

Dessa forma, em que pese a previsão de intervenção apenas em caso de impugnação do procedimento pelo interessado, o Ministério Público de fato atua intervindo em todos os procedimentos suscitados, independentemente da existência de impugnação.

Por se tratar de um procedimento de natureza administrativa, não há lide entre os integrantes do procedimento, não havendo, portanto, efeitos negativos em caso de revelia do interessado no prazo estabelecido pelo artigo 198, III da Lei 6015. Nesse sentido, Ceneviva explica:

Não impugnada a dúvida, nem por isso ocorre revelia. O juiz a julgará conforme seu conhecimento, pois o silêncio do interessado não representa confissão quanto à matéria de fato: a afirmação do oficial presume-se verdadeira, pela fé pública de que se reveste o exercício de sua função. Dada a natureza administrativa do procedimento, seu julgamento mesmo no silêncio daquele cujo título teve o registro adiado, é conveniente. Daí ter disposto a lei nesse sentido, com reforço da expressão “ainda assim”.³⁹²

A inexistência de lide entre o registrador e o interessado, resultando em uma série de efeitos sobre a tramitação da suscitação de dúvida, decorre de se tratar de um procedimento propriamente dito, e não de um processo administrativo. A decisão resultante de sua conclusão admite basicamente três hipóteses: procedência, resultando na negativa do registro do título; improcedência, com a determinação de seu registro; e prejudicada, nas hipóteses onde ocorrer a regularização do título ou o reconhecimento da procedência da suscitação pela parte interessada.

Qualquer que seja a hipótese, sempre ocorrerá a protocolização da decisão a fim de dar término à anotação realizada no álbum imobiliário e liberar eventuais atos para registro, tendo em vista suspensão do prazo protocolar, a fim de permitir a retroação de efeitos do registro à data de sua apresentação.

A Lei de Registros Públicos, em seu artigo 203, menciona o “trânsito em julgado” da decisão resultante do procedimento de dúvida. Entretanto, faz-se necessária a distinção entre a expressão adotada no texto legal e a coisa julgada

³⁹¹ PAIVA, João Pedro Lamana. O procedimento de dúvida e a evolução dos sistemas registral e notarial no século XXI. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 80.

³⁹² CENEVIVA, Walter. **Lei dos Registros Públicos Comentada**. – 20 ed. – São Paulo: Saraiva, 2010, p. 383.

presente em demandas judiciais de mérito, sendo a noção de transitado em julgado prevista na lei de registros públicos meramente formal, distinguindo-se de sua aceção material, enquanto princípio doutrinário e legal assentado de que, a decisão proferida no campo da jurisdição voluntária não transita em julgado, admitindo seu reexame em processos de natureza contenciosa.³⁹³

Havendo sentença, favorável ou não à parte interessada, importa observar os seus efeitos e, conseqüentemente, a existência de coisa julgada ou não decorrente da decisão. Em que pese se tratar de julgamento realizado por magistrado, não há a análise do mérito, mas, apenas, a verificação dos requisitos de acessibilidade registral do título apresentado, de modo similar ao juízo realizado pelo registrador imobiliário, à exceção da hipótese de impossibilidade de atendimento, que permite ao magistrado utilizar-se de fatores alheios ao título. Em assim sendo, jamais se falará em coisa julgada administrativa, podendo, inclusive, após o julgamento administrativo, o ingresso na via judicial, conforme preceitua o artigo 204 da Lei 6.015/73.³⁹⁴ Sobre as espécies de coisa julgada, Regnoberto Marques de Melo Jr:

O trânsito em julgado de sentença de dúvida não produz coisa julgada material ou formal, à vista da amplitude de sua decisão – restrita à declaração de existência de exigência legal incumprida –, da sua natureza administrativa, do poder dever de autotutela administrativa, e da possibilidade do uso de processo judicial contencioso.³⁹⁵

A coisa julgada decorrente do procedimento de suscitação de dúvida seria, então:

apenas uma preclusão de efeitos internos, não tem o alcance de coisa julgada judicial, porque o ato jurisdicional da administração não deixa de ser um simples ato administrativo decisório, sem força conclusiva do ato jurisdicional do Poder Judiciário.³⁹⁶ (grifo nosso)

A decisão em sede de procedimento administrativo de suscitação de dúvida caracteriza-se, portanto, pela inexistência de coisa julgada, tanto formal quanto material, o que permitiria o ingresso pela via judicial no intuito de ver revisada a decisão proferida no âmbito administrativo.

³⁹³ SARMENTO, Eduardo Sócrates Castanheira. **A dúvida Registral: doutrina, prática, legislação** – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p.105.

³⁹⁴ PAIVA, João Pedro Lamana. O procedimento de dúvida e a evolução dos sistemas registral e notarial no século XXI. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 111.

³⁹⁵ MELO JR., Regnoberto Marques de. Lei de Registros Públicos comentada. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2003, p. 506.

³⁹⁶ Idem, ibidem.

Em torno desse procedimento, em que pese simplificado, e de complexidade de matérias reduzida, gira a discussão acerca da possibilidade ou não de intervenção de terceiros³⁹⁷.

Não raras vezes é possível verificar corregedorias estaduais tratando do tema de suscitação de dúvida e garantindo ao tabelião a intervenção nos procedimentos.³⁹⁸ Como se insere no âmbito administrativo, não há restrições para que o Estado edite normas regulamentando o rito, como ocorre com a previsão constante da nova Consolidação Normativa Notarial e Registral do Rio Grande do Sul, que nos artigos 67 e 445 prevê a possibilidade do juízo administrativo de dúvida admitir a “intervenção espontânea” do tabelião antes de proferir sua decisão. Tal ocorrência resulta, não da intervenção de terceiros propriamente dita, mas da solicitação, *ex officio*, do magistrado, no sentido de esclarecer pontos controversos sobre o tema analisado.

Nos parece possível a intervenção de terceiros, desde que exista norma reguladora admitindo tal inserção no procedimento administrativo, sob pena de violação do devido processo legal, tendo em vista a inexistência de regulamentação autorizativa que modifique o rito procedimental estudado.

Lembramos, entretanto, tratar-se de procedimento de jurisdição voluntária e, também, de natureza administrativa, enquanto esfera de cognição restrita, limitada pura e simplesmente a verificação da possibilidade de registro do título. Assim, diversas modalidades de intervenção mostram-se descabidas, como o caso de oposição, nomeação a autoria, denúncia à lide, chamamentos ao processo, e a assistência simples, por tratarem de modalidades de intervenção tipicamente judiciais, que exigem a presença de lide para sua aplicabilidade.

Quanto à possibilidade de intervenção na modalidade *amicus curiae*, apontamentos doutrinários e mesmo normativos já foram realizados nesse sentido³⁹⁹. Na definição de Cassio Scapinella Bueno, o *amicus curiae* é a forma de:

um terceiro interessado que, por ato volitivo próprio ou por provocação judicial, intervém em processo pendente com a finalidade de trazer a baila o enriquecimento da discussão para as mais diversas questões jurídicas, com

³⁹⁷ SARMENTO, Eduardo Sócrates Castanheira. A dúvida Registral: doutrina, prática, legislação – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p.91.

³⁹⁸ PAIVA, João Pedro Lamana. O procedimento de dúvida e a evolução dos sistemas registral e notarial no século XXI. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 97.

³⁹⁹ BRASIL, Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Estado de São Paulo. Provimento nº 14, de 29 de abril de 2013.

vistas a trazer para o ambiente judiciário valores dispersos na sociedade civil e do próprio Estado, legitimando e pluralizando a decisão judicial⁴⁰⁰

Ainda, de acordo com o glossário jurídico do Supremo Tribunal Federal:

"Amigo da Corte". Intervenção assistencial em processos de controle de constitucionalidade por parte de entidades que tenham representatividade adequada para se manifestar nos autos sobre questão de direito pertinente à controvérsia constitucional. Não são partes dos processos; atuam apenas como interessados na causa. Plural: *Amici curiae* (amigos da Corte).⁴⁰¹

É agregado ao conceito o fato de o *amicus curiae* contribuir em “de questões complexas cujo domínio ultrapasse o campo legal ou, ainda, defender os interesses dos grupos por ele representados”⁴⁰²

Novamente, encontramos óbices à utilização de tal instituto, porquanto tratar-se de procedimento de jurisdição graciosa, voluntária, inexistindo lide e questão constitucional proposta, até porque, caso houvesse, não poderia ser decidida em âmbito administrativo, mas, sim, mediante controle concentrado ou difuso de constitucionalidade.

3.2.2 Das Limitações Existentes no Procedimento de Suscitação de Dúvida

A identificação da natureza administrativa, bem como de sua identificação enquanto mero procedimento desprovido de lide atribui características ao escopo de cognição possível e de defesa de interesses em sede de suscitação de dúvida registral. Dentre elas encontra-se a impossibilidade de realização de discussões de alta indagação, considerando o procedimento ter como finalidade os requisitos registrais do título apresentado, não se aprofundando em discussões acerca do direito material⁴⁰³.

⁴⁰⁰ BUENO, Cassio Scarpinella. Trabalhos Forenses. Ação Direta de Inconstitucionalidade – Intervenção de Amicus Curiae. **Revista de Processo**. Pg. 166. São Paulo: Revista dos Tribunais. Ano 31. Numero 138. Agosto de 2006.

⁴⁰¹ Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/glossario/verVerbete.asp?letra=A&id=533>>. Acesso em: 27 fev. 2021.

⁴⁰² LEAL, Saul Tourinho. A influência do amicus curiae nas decisões tributárias proferidas pelo Supremo Tribunal Federal. **Revista Dialética de Direito Tributário**. São Paulo. Número 181, Outubro/201, pg. 127.

⁴⁰³ PAIVA, João Pedro Lamana. **O procedimento de dúvida e a evolução dos sistemas registral e notarial no século XXI**. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 77.

Através do desempenho de função atípica ao Poder Judiciário, o procedimento de suscitação de dúvida ocorre através de apreciação de Juiz de Direito e seus recursos são analisados pelo Tribunal de Justiça correspondente. Como consequência do desempenho dessa função atípica, o escopo de atuação dos magistrados sofre determinadas limitações.

Tal situação ocorre sempre que qualquer dos poderes, judiciário, legislativo e executivo, exercer função distinta de suas primordiais, submetendo-se, então, ao tratamento aplicável àquele que lhe faz as vezes. A título de exemplo, podemos trazer, esclarecendo eventuais dúvidas, a função legiferante do poder judiciário ao editar normas internas ou mesmo a própria Consolidação Normativa Extrajudicial, quando cria normas aplicáveis a seus administrados, inserindo-se na função de legislador e, portanto, não praticando jurisdição, sua função precípua.

Essa diferenciação se mostra pertinente ao analisarmos o objeto de estudo da dúvida registral, pois, por possuir natureza de cunho administrativo, deve obediência a todas as prerrogativas e limitações outorgadas aos demais entes públicos, via de regra o executivo, quando da abertura de processos e procedimentos administrativos de forma geral.

O procedimento não comportaria, dessa forma, a aplicação integral das noções de ampla defesa e contraditório, tal como ocorre nos ritos que tramitam sob a apreciação da administração pública, em especial pela ausência da própria ideia de contraditório, ante a inexistência de lide a justificá-la. Trata-se da apresentação de razões e esclarecimentos a fim de possibilitar a correta aplicação do direito, e não de uma pretensão resistida. Em contrapartida, o procedimento administrativo instaurado, de forma geral, garante aos administrados os mecanismos e garantias atinentes aos litigantes em processo administrativo, permitindo, nos termos da lei, a contraposição de argumento e produção de provas pertinentes à matéria analisada, conforme previsão no artigo 5º, inciso LV da Carta Magna:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;⁴⁰⁴

⁴⁰⁴ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Diferentemente do que ocorre com a grande gama de processos administrativos, o procedimento de suscitação de dúvida tem seu objeto definido e limitado de forma a reduzir fortemente o seu conteúdo e, como consequência, as possibilidades de manifestação e defesa das posições dos interessados. Como podemos perceber da análise realizada do artigo 198 e seguintes concernentes à suscitação de dúvida registral, trata-se de procedimento bastante simplificado. Nesse sentido, assevera Luiz Guilherme Loureiro:

é pacífico o entendimento de que nesse tipo de procedimento **não possam ser produzidos outros tipos de prova, como a testemunhal ou a pericial**. Ainda que os partícipes no processo de dúvida não requeiram providências, o juiz pode determiná-las de ofício, uma vez que a verdade registral deve espelhar a verdade real.⁴⁰⁵ (grifo nosso)

Apenas matérias de pequena complexidade e que independam de produção de provas podem ser objeto de exame no referido procedimento, concentrando-se, assim como ocorre na qualificação registral exercida pelo registrador público, em elementos constantes do próprio título cujo registro se pretende, e a verificação, em sede de dúvida, dos motivos que foram apresentados pelo registrador como suficientes ou não para seu juízo negativo, em estrita observância aos princípios e normas que orientam sua atividade.

As afrontas à legislação aplicável, com suporte na legalidade, devem ser o foco da apreciação da dúvida registral, ou ainda, para a corrente que entende possível a atuação do registrador mediante vinculação à juridicidade, em casos de exigência não amparada na legalidade estrita, repousando a apreciação sobre a razoabilidade do juízo qualificador.

Uma característica das decisões em sede desse procedimento que possui fundamental importância para a definição dos limites, tanto mínimos quanto máximos, de atuação dos registradores públicos é a sua característica normativa. Para Eduardo Sócrates Castanheira Sarmiento, “as decisões proferidas em processos de dúvida estão carregadas de conteúdo normativo, isto é, implicam o efeito suplementar de

⁴⁰⁵ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. – 8 ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Juspodivm, 2017.

obrigar oficiais dos Registros Públicos, subordinados à Vara Judicante, dar solução igual, para casos análogos”⁴⁰⁶.

Assim, quando do enfrentamento de matérias análogas, a decisão proferida em sede de procedimento de suscitação de dúvida serve como parâmetro decisório para evitar a repetição de questionamentos idênticos, permitindo uma delimitação através do compilado de decisões que tratam dos questionamentos acerca da qualificação registral. Importa verificar, entretanto, qual o conteúdo atribuído à qualificação registral pelas decisões administrativas em sede desse procedimento.

3.2.3 Autonomia Interpretativa X Decisões em sede de Dúvida Registral

Os questionamentos doutrinários quanto à permissão para a atuação do registrador público pautar-se no sentido de vinculação à completude do ordenamento jurídico, enquanto vinculação à juridicidade administrativa, recebem resposta do Poder Judiciário através do exame das decisões administrativas proferidas dentro do procedimento de suscitação de dúvida. Se o procedimento se destina ao questionamento da qualificação registral exercida, no sentido se sua improcedência ou da impossibilidade de seu cumprimento, o primeiro sentido define, por decisão administrativa, a correspondência da atuação do registrador público com os ditames que regem a sua atividade.

Uma das situações onde verificamos a necessidade de interpretação jurídica dos dispositivos, a fim de realizar corretamente a qualificação registral encontra-se no procedimento de dúvida nº001/1.07.0123795-7⁴⁰⁷, que tratou da dispensa de exigência de reconhecimento de firma em cancelamento de hipoteca ou garantia fiduciária decorrentes do Sistema Financeiro da Habitação. Havia previsão legal apenas para a dispensa de reconhecimento para contratos elaborados em seu âmbito, conforme disposto no artigo 221, II da Lei 6.015/73. Entretanto, não havia previsão de dispensa para o cancelamento dos gravames efetuados através dos referidos instrumentos. O tratamento regulamentar residia no artigo 648, § 5º da Consolidação Normativa Notarial e Registral que vigia a época tratava expressamente da seguinte forma:

⁴⁰⁶ SARMENTO, Eduardo Sócrates Castanheira. **A dúvida Registral: doutrina, prática, legislação** – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p.106-107.

⁴⁰⁷ BRASIL, Vara de Registros Públicos de Porto Alegre, Rio Grande do Sul. Processo nº 001/1.07.0123795-7, Juiz Prolator Antonio C. A. Nascimento e Silva, julgado em 24/07/2007.

§ 5º – Impõe-se o reconhecimento autêntico de firma nos contratos ou documentos de natureza econômica de valor apreciável, na transferência de veículos automotores de qualquer valor, observando-se quando se tratar de pessoa jurídica, igual exigência relativamente ao seu representante legal.⁴⁰⁸

No julgamento do procedimento de suscitação de dúvida, entendeu-se pela possibilidade de se estender a norma regulamentar e na dispensa prevista na lei 6.015/73, para não apenas o registro do instrumento previsto no diploma legal, mas, também, para os atos que visassem o cancelamento do gravame constituído pelo referido contrato. Ainda, atribuiu-se expressamente efeito normativo à decisão, a fim de afastar a possibilidade de reingresso de discussão a respeito da matéria.

Em que pese de conteúdo singelo, reconheceu-se ao registrador a possibilidade de aferição de tratamento análogo ao dispensado pela Lei de Registros Públicos, delimitando as razões da utilização de tal analogia, situação que era constatada através da atuação de outros registradores imobiliários. Reconheceu-se, entretanto, a autonomia do registrador na interpretação da norma, através da dispensa da exigência de reconhecimento de firma, de modo a uniformizar a questão quantos aos entendimentos individuais através da expressa atribuição de efeitos normativos à decisão.

Por meio de outra decisão com atribuição de efeitos normativos⁴⁰⁹, foi dispensada a exigência de prova de quitação do Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação quando da reversão de usufruto, tendo como parâmetro a legislação tributária do Estado do Rio Grande do Sul não prever essa situação como fato gerador do tributo. Em que pese a hipótese de não incidência, a legislação tributária atribuía ao registrador o dever de sua comprovação, o que restou afastado pela decisão em sede de procedimento de suscitação de dúvida.

Característica interessante a respeito de dita decisão é que, em que pese ser prolatada em 18 de julho de 2008, atribuindo efeitos normativos à seu conteúdo, pautou-se por lei aplicável a fato ocorrido antes de sua alteração legislativa, que passou a prever expressamente a incidência do imposto sobre a extinção parcial do usufruto, fundamento utilizado na decisão normativa, estando isenta no caso de

⁴⁰⁸ BRASIL, Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Provimento nº32, de 16 de novembro de 2006

⁴⁰⁹ BRASIL, Vara de Registros Públicos de Porto Alegre, Rio Grande do Sul. Processo nº 001/1.08.0182701-2, Juiz Prolator Antonio C. A. Nascimento e Silva, julgado em 18/07/2008.

pagamento do tributo quando de sua instituição, mas em qualquer caso devendo ser comprovada mediante certidão fazendária.

Não só se permitiu a interpretação pelo registrador imobiliário de dispensa de comprovação em hipótese de não incidência tributária, cuja legislação previa a necessidade de sua comprovação, mas gerou a situação atual de interpretação da própria decisão de caráter normativo, a fim de atribuir ao registrador público a análise do enquadramento do caso à decisão normativa, bem como devendo, por mudança nas bases da própria decisão, desconsiderá-la, em situações cujos fatos tenham ocorrido em momento posterior à alteração legislativa.

Através de decisão proferida em novo procedimento de suscitação de dúvida⁴¹⁰, reconhecendo a correção das exigências formuladas e a identificação de situação com base jurídica diversa da utilizada na fundamentação da decisão normativa original, permitiu-se a rediscussão do tema e a caracterização de novos elementos para a aplicação da decisão normativa original. Através de dito procedimento se verificou a possibilidade não apenas de atuação autônoma do registrador imobiliário, mas também de interpretação do próprio comando existente na decisão normativa, de modo a permitir, através de interpretação razoável, a alteração de entendimento através de novos fundamentos.

Na mesma linha, através da decisão proferida no processo de suscitação de dúvida⁴¹¹, foi possibilitado o cancelamento de hipotecas por preempção, através da interpretação do Código Civil⁴¹² e da lei de registros públicos⁴¹³, que não previam a possibilidade de atuação do registrador público, mas cuja noção do conteúdo da preempção permitiria a atuação segura na prática do ato.

Através da referida decisão, cujo efeito normativo não foi atribuído inicialmente, permitiu-se o reconhecimento de gravame por meio do reconhecimento de preempção pelo registrador imobiliário. Posteriormente, em que pese a decisão permitir a atuação do registrador nesse sentido, em virtude de diversas suscitações de dúvida questionando o mesmo fundamento, houve a normatização da sentença anteriormente exarada, de modo a permitir o envio de informação aos registradores

⁴¹⁰ BRASIL, Vara de Registros Públicos de Porto Alegre, Rio Grande do Sul. Processo nº 5055688-96.2020.8.21.0001, Juiz Prolator Antonio C. A. Nascimento e Silva, julgado em 01/04/2021.

⁴¹¹ BRASIL, Vara de Registros Públicos de Porto Alegre, Rio Grande do Sul. Processo nº 001/1.15.0002357-5, Juiz Prolator Antonio C. A. Nascimento e Silva, julgado em 20/07/2015.

⁴¹² BRASIL, Lei Federal n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002, art. 1.485.

⁴¹³ BRASIL, Lei Federal n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, art. 238.

públicos e padronizar sua conduta. Através dessas decisões se reconheceu ao registrador imobiliário uma forma de cancelamento de gravames junto ao registro imobiliário sem previsão em lei ou ato normativo de caráter geral, haja vista a decisão ter sido proferida pelo juízo da vara de registro públicos de Porto Alegre, vinculando, *a priori*, apenas os Ofícios localizados sob sua competência.

Através de sua autonomia interpretativa, diferentemente do que acontece nos casos acima tratados que possuem maior detalhamento normativo, a atuação em sede de qualificação registral se mostra mais clara, permitindo através do juízo de qualificação o enquadramento dos elementos constantes dos títulos às necessidades do ordenamento jurídico e, especialmente, aos requisitos de registrabilidade do direito pretendido.

3.2.4 Qualificação Registral Fundada em Princípios

No que se refere ao campo principiológico como fundamento de atuação, encontramos um acórdão peculiar, que traz elementos caracterizadores da qualificação registral que excedem, em parte, a noção doutrinária clássica trazida, cuja ementa colacionamos:

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. DÚVIDA. AUSÊNCIA DE AVERBAÇÃO DE EDIFICAÇÕES. DISCREPÂNCIA COM A REALIDADE FÁTICA. PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE REGISTRAL. **O simples fato de a escritura pública conter idêntica descrição da matrícula não afasta a constatação de discrepância pelo registrador**, já que é necessário que a matrícula seja permanentemente atualizada **a fim de corresponder à realizada fática do imóvel** que ela descreve. Destarte, a averbação de eventual construção deverá anteceder o registro da escritura pública de compra e venda, cumprindo-se o disposto no art. 167, II, alínea 4, da Lei n. 6.015/1973. APELAÇÃO DESPROVIDA.⁴¹⁴

No caso julgado pela 19ª Câmara Cível, em que pese haver completa identidade da descrição do imóvel constante da escritura pública com a matrícula do imóvel, as certidões fiscais do imóvel que acompanhavam o instrumento público apontavam para a existência de construção não averbada, sendo omitida pelas partes e pelo notário no ato translativo de domínio. Ponderando pela constatação da omissão que resultaria diferenças, tanto no recolhimento do tributo, quanto do objeto real da

⁴¹⁴ BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. 19ª Câmara Cível. Apelação nº 0068367-42.2018.8.21.7000, Rel. Des. Marco Antonio Angelo, julgado em 26/07/2018.

transmissão, a 19ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul entendeu pela impossibilidade de registro do título sem a devida averbação de construção, bem como adequação do título, tanto no que se refere à tributação quanto no que se refere ao objeto da transmissão, em decorrência de violação do princípio da continuidade e da especialidade registral objetiva.

A decisão nesse sentido autoriza a qualificação registral no sentido de aferir incongruências que estejam localizadas fora do título submetido a registro, mas cuja documentação apresentada em conjunto permitiria sua aferição, verificando-se reconhecida uma das formas de exame intrínseco em sede de qualificação registral baseada não apenas nos aspectos formais do título apresentado, mas também no acervo já constante da serventia ou documentos anexados ao título onde seja possível verificar a incongruência.

Nessa mesma linha se encontram decisões que negam registro a penhoras determinadas judicialmente sobre imóveis de terceiros⁴¹⁵, utilizando-se da violação do princípio da continuidade decorrentes da transmissão em hasta pública dos imóveis sem a identidade entre o executado e o proprietário registral, ou mesmo a sua presença na demanda judicial. No mesmo sentido, a negativa de penhora de direitos e ações não registrados se encontra nas decisões do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul⁴¹⁶. Novamente se percebe a possibilidade de análise, ainda que de modo superficial, do conteúdo dos títulos judiciais, através da verificação de coerência entre a decisão judicial com o teor do mandado, bem como de ambos com o os princípios registrais de disponibilidade, continuidade e especialidade subjetiva.

O Superior Tribunal de Justiça, em que pese firmar o posicionamento de não admissão de recurso especial em sede de procedimento administrativo de suscitação de dúvida⁴¹⁷, já tratava do tema da qualificação registral enquanto capaz de utilizar-se dos princípios registrais:

Recurso em Mandado de Segurança. Registro de imóvel. Ação de Divisão. Suscitação de dúvida. Cabimento.

⁴¹⁵ Apelação Cível Nº 70074899220, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Giovanni Conti, Julgado em 19/10/2017; Apelação Cível Nº 70035595727, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Liege Puricelli Pires, Julgado em 14/10/2010; Agravo Nº 70046055083, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Pedro Celso Dal Pra, Julgado em 10/11/2011.

⁴¹⁶ BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. 20ª Câmara Cível. Apelação nº 0147565-65.2017.8.21.7000, Rel. Des. Glênio José Wassertein Hekman, julgado em 12/06/2019.

⁴¹⁷ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Terceira Turma. REsp 1748497/SC, Rel. Min. Nancy Andrighi, julgado em 02/04/2019.

I - Tendo em vista os princípios da disponibilidade, especialidade e continuidade que norteiam os registros públicos, assegurando-lhes a confiabilidade dos mesmos, pode o Oficial do Registro suscitar dúvida, independentemente de ser título judicial ou extrajudicial.

II - Não preenchidos os requisitos exigidos para a pretendida transcrição no Registro de Imóveis, inexistente o alegado direito líquido e certo a ser amparado pelo mandamus.

III - Recurso em mandado de segurança desprovido.⁴¹⁸ (grifo nosso)

Outro posicionamento do Superior Tribunal de Justiça tratava da impossibilidade de se realizar controle de constitucionalidade⁴¹⁹ através do procedimento de suscitação de dúvida que, em que pese analisado por magistrado, encontra-se dentro de atuação administrativa, de modo a lhes serem aplicáveis as regras destinadas à Administração Pública, tratando-se de reflexo de sua natureza jurídica antes desenvolvida.

Entretanto, não raras vezes verificamos apreciações de dúvidas como ato jurisdicional, em contradição à natureza jurídica do próprio procedimento utilizado, analisando provas, praticando “jurisdição às avessas” dentro procedimento administrativo. Percebe-se casos que vão desde a autorização para os membros da advocacia, e apenas a eles, de dispensa de reconhecimento de firma nos requerimentos apresentados ao registro público, ou da dispensa de registro de escrituras de pacto antenupciais em casamentos contraídos a mais de 30 anos⁴²⁰, até o reconhecimento da inconstitucionalidade do da progressividade do Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação⁴²¹. Ainda que não tenha sido concedido caráter normativo às decisões, parece-nos tratar de ato jurisdicional, sem previsão normativa ou principiológica, apreciando de forma subjetiva o reconhecimento do direito postulado.

O procedimento de suscitação de dúvida deve ser proposto e analisado dentro dos limites da esfera administrativa, não sendo concebível o reconhecimento de um direito, conforme caso acima tratado, à uma classe de profissionais em detrimento das demais. Tal reconhecimento somente nos parece viável caso fosse decidido pela dispensa da exigência para qualquer requerimento apresentado no álbum imobiliário,

⁴¹⁸ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Terceira Turma. RMS 9372/SP, Rel. Min. Antônio de Pádua Ribeiro, julgado em 19/05/2005.

⁴¹⁹ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. RMS 46179/MG, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 28/03/2019.

⁴²⁰ BRASIL, Vara de Registros Públicos de Porto Alegre, Rio Grande do Sul. Processo nº 001/1.12.0302723-1, Juiz Prolator Antonio C. A. Nascimento e Silva, julgado em 07/02/2013.

⁴²¹ BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. 21ª Câmara Cível. Apelação nº 70038374096, Rel. Des. Marco Aurélio Heinz, julgado em 22/09/2010.

independentemente de quem o apresenta, analisando, assim, a aplicabilidade do princípio da segurança jurídica e a desnecessidade de tal exigência sem o ofender.

Da mesma forma, nos parece forçoso admitir a inconstitucionalidade em âmbito de procedimento de suscitação de dúvida, haja vista a inexistência de lide, ou seja, a ausência do ente ou órgão federativo com interesse jurídico em defender a norma atacada. De outra banda, cumpre lembrar que, em caso de súmulas vinculantes, a administração pública deve reconhecer a alegada inconstitucionalidade, tratando-se de exceção à vedação retro mencionada, conforme Constituição Federal:

Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário **e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal**, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.⁴²² (grifo nosso)

Ainda, no sentido de reforçar a ideia de falta de jurisdição no âmbito do procedimento de dúvida, lembramos a possibilidade de a parte, não lhe sendo favorável, buscar a via judicial para a propositura de demanda competente, demonstrando a falta de coisa julgada e, por conseguinte, o esvaziamento da análise do mérito pretendido.

Dessa forma, em que pese servirem de base autorizativa da qualificação registral, demonstrando a clara possibilidade de atuação do registrador enquanto vinculado à juridicidade do ordenamento jurídico, e não apenas a legalidade estrita, as decisões proferidas no âmbito desse procedimento administrativo não se mostram suficientes para delimitação precisa da atuação dos registradores, face a situações que transbordam à esfera administrativa e identificam-se, invariavelmente, com a noção de jurisdição plena, devendo ser sempre interpretadas com parcimônia a fim de não se compreender pelo reconhecimento de declaração de inconstitucionalidade e dispensa de exigência legal pelo registrador público.

Em que pese dita ressalva, o reconhecimento da autonomia do registrador público e de sua atuação em juízo de qualificação registral mediante a aplicação de princípios jurídicos demonstra elevada importância para as situações onde não haja

⁴²² BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

um tratamento claro do tema a ser analisado, ou mesmo inexistente regulamentação da matéria.

Através dos elementos que caracterizam a atuação do registrador público quando do exercício do juízo de qualificação registral e das linhas traçadas pelas decisões proferidas em sede de suscitação de dúvida, surge a necessidade de estabelecer as diretrizes que determinam o desenvolvimento e conteúdo da qualificação registral, ora restrita pelas decisões normativas e extensas normatizações pelas corregedorias estaduais, ora ampliada pela autonomia conferida e pelo manejo dos princípios jurídicos pertinentes.

3.3 DELIMITAÇÃO DE LIMITES À ATUAÇÃO DO REGISTRADOR IMOBILIÁRIO

O estudo quanto a abrangência do controle realizado em sede de qualificação registral passa pelas noções já apresentadas, possuindo características peculiares enquanto traz elementos que justificam sua atuação de forma mais ampla e, de outro lado, recebe tratamento tanto doutrinário quanto legal que tende a limitar seu escopo. O exaustivo tratamento legal para determinados casos, em descompasso com a completa inexistência de tratamento verificada em outro extremo fazem parte do dia a dia do registrador público imobiliário que, através de seu juízo qualificador independente, deve interpretar e suprir eventuais lacunas no desempenho de sua atividade.

Faz-se necessária, então, uma delimitação pontual a respeito dos limites da ferramenta qualificadora. Para tanto, trataremos no presente subcapítulo dos efeitos resultantes da ampla pormenorização verificada na regulamentação da atividade, passando a analisar situações diametralmente opostas, onde pouca ou nenhuma diretriz é estabelecida para, ao cabo, desenvolver e verificar a vinculação do registrador público à juridicidade administrativa quando do exercício de sua qualificação registral, bem a desenvolvê-la no que diz respeito aos graus em que essa vinculação se verifica em comparação a outros agentes públicos.

3.3.1 Qualificação Registral e seu Intenso Regramento

O juízo de qualificação registral utiliza-se das previsões legais e fundamentação encontradas no Direito Civil, sendo esse, como regra, a base de interpretação pelo

registrador público. As leis civis tratam de uma série de negócios jurídicos e de seus requisitos, características e efeitos, evidenciando-se sua importância quando do juízo decisório realizado no controle de legalidade realizado pelo registrador imobiliário, o qual incide desde aspectos formais, como a relação de elementos para eficácia de contratos hipotecários⁴²³, até a previsão de nulidades e anulabilidades dos negócios jurídicos, tanto de forma geral, quanto de forma específica, consoante se verifica da proibição de venda de ascendente para descendente sem o consentimento dos demais descendentes⁴²⁴.

Trazendo elementos formais para a realização do exame de qualificação, o Direito Civil efetua elevado detalhamento dos requisitos registrais, sem, contudo, exauri-los. De forma mais detalhada, diversos diplomas legais específicos realizam uma maior caracterização dos requisitos dos títulos registráveis, como o que acontece com a lei 9.514/97 que em seu artigo 24 assim trata:

Art. 24. O contrato que serve de título ao negócio fiduciário conterá:

- I - o valor do principal da dívida;
- II - o prazo e as condições de reposição do empréstimo ou do crédito do fiduciário;
- III - a taxa de juros e os encargos incidentes;
- IV - a cláusula de constituição da propriedade fiduciária, com a descrição do imóvel objeto da alienação fiduciária e a indicação do título e modo de aquisição;
- V - a cláusula assegurando ao fiduciante, enquanto adimplente, a livre utilização, por sua conta e risco, do imóvel objeto da alienação fiduciária;
- VI - a indicação, para efeito de venda em público leilão, do valor do imóvel e dos critérios para a respectiva revisão;
- VII - a cláusula dispondo sobre os procedimentos de que trata o art. 27.

Em outras situações, o detalhamento é tamanho que pormenoriza as cláusulas que deverão constar no título, de forma a delimitar a qualificação registral e deixar pouca ou nenhuma margem para apreciação que não diga respeito aos elementos formais do título propriamente ditos. É o caso das cédulas de crédito bancário, cujo teor do artigo 19 da lei 10.931 /04 assim trata:

Art. 19. A CCI deverá conter:

- I - a denominação "Cédula de Crédito Imobiliário", quando emitida cartularmente;

⁴²³ Art. 1.424. Os contratos de penhor, anticrese ou hipoteca declararão, sob pena de não terem eficácia: I - o valor do crédito, sua estimação, ou valor máximo; II - o prazo fixado para pagamento; III - a taxa dos juros, se houver; IV - o bem dado em garantia com as suas especificações.

⁴²⁴ Art. 496. É anulável a venda de ascendente a descendente, salvo se os outros descendentes e o cônjuge do alienante expressamente houverem consentido.

- II - o nome, a qualificação e o endereço do credor e do devedor e, no caso de emissão escritural, também o do custodiante;
- III - a identificação do imóvel objeto do crédito imobiliário, com a indicação da respectiva matrícula no Registro de Imóveis competente e do registro da constituição da garantia, se for o caso;
- IV - a modalidade da garantia, se for o caso;
- V - o número e a série da cédula;
- VI - o valor do crédito que representa;
- VII - a condição de integral ou fracionária e, nessa última hipótese, também a indicação da fração que representa;
- VIII - o prazo, a data de vencimento, o valor da prestação total, nela incluídas as parcelas de amortização e juros, as taxas, seguros e demais encargos contratuais de responsabilidade do devedor, a forma de reajuste e o valor das multas previstas contratualmente, com a indicação do local de pagamento;
- IX - o local e a data da emissão;
- X - a assinatura do credor, quando emitida cartularmente;
- XI - a autenticação pelo Oficial do Registro de Imóveis competente, no caso de contar com garantia real; e
- XII - cláusula à ordem, se endossável.

De certo modo, o detalhamento dos requisitos através da previsão das cláusulas do instrumento se coaduna com o Direito que rege os títulos de crédito, mediante a noção do princípio da cartularidade inerente ao Direito Cambiário, tratando-se de um ramo formal do Direito cuja presença expressa de determinados elementos e características se fazem necessárias.

Entretanto, tal situação não é exclusiva dos instrumentos elaborados sob a observância dos ditames do Direito Cambiário, havendo previsões gerais de requisitos através de legislação específica, como os requisitos dos instrumentos públicos insertos na lei 7.433/85 e sua regulamentação através do Decreto 93.240/86, que, somados à normatização estadual pelo Poder Judiciário, através dos códigos de normas, bem como ao arcabouço legislativo que surge com o tempo, a exemplo dos requisitos específicos para imóveis situados em condomínio edilício previstos da lei 4.591/64, entre outras, diariamente requisitos são expressamente acrescentados ao exame de qualificação registral.

Nessa equação, as sentenças em sede de dúvida registral ditam os meios de atuação para lacunas antes existentes, sendo preenchidas e acrescentadas à normatização da atuação do registrador público, reduzindo a cada dia a sua margem de atuação. Não se estranha, portanto, a resistência doutrinária quanto à vinculação à juridicidade administrativa, ante o grande e extenso regramento dispensado à atividade e que hodiernamente é acrescido por novas normas e resoluções, sendo compreensível uma postura de controle apenas formal dos títulos na prática registral.

Entretanto, em que pese a intensa regulamentação, a atividade do registrador público está longe de restar completamente pormenorizada, de modo similar ao aspecto da “crise da lei formal” apontado enquanto rápida transformação da sociedade e da incapacidade da lei para seu tratamento, os registros públicos identificam-se como um verdadeiro laboratório de negócios jurídicos, rapidamente ultrapassando as previsões legais e necessitando da atividade de interpretação autônoma do profissional do Direito para o seu adequado funcionamento.

A interpretação jurídica efetuada pelo registrador imobiliário se faz necessária, respeitando tanto a doutrina quanto a jurisprudência sobre determinados temas já tratados na legislação civil, identificando e dispensando tratamento ao negócio jurídico de acordo com seus elementos essenciais, consoante é possível perceber no caso de permutas entre imóveis cuja torna exceda o valor do bem transmitido. Sobre o tema, Ademar Fioranelli assim trata:

Não obstante a disposição textual contida no art. 1.122, determinando o pagamento em dinheiro, seguramente tal regra não será inflexível ou absoluta a ponto de impedir que o pagamento não possa ser feito de outra forma. O ajuste deve ser avençado em dinheiro, mas o pagamento – que é a execução do contrato – poderá ser avençado de maneira diversa. Observa Pontes de Miranda (Tratado de Direito Privado, Tomo XXXIV, 1962) que, se a contraprestação for parte em dinheiro e parte em outro bem vendível, **tem de se indagar qual a parte de maior valor, para apurar se está configurada a compra e venda ou a permuta.**⁴²⁵(grifos nossos)

Através de interpretação razoável do Direito, o enquadramento substancial do instrumento é reconhecido pela jurisprudência administrativa, prevendo a necessária interpretação dos princípios registrares quando da análise do conteúdo dos títulos submetidos a registro, não se limitando, dessa forma, a atuação do registrador apenas às formalidades quando do encontro de equívocos substanciais verificados no título⁴²⁶. Através das áreas passíveis de interpretação ao registrador imobiliário, lhes é reconhecida a possibilidade de ingresso em elementos substanciais do instrumento aparentes no título, ante a impossibilidade de aferição de elementos externos ao documento que não lhe sejam submetidos à apreciação, como identidade⁴²⁷ e

⁴²⁵ FIORANELLI, Ademar. **Direito Registral Imobiliário**. Porto Alegre: IRIB/safE, 2001, p. 449

⁴²⁶ BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Conselho Superior da Magistratura. Apelação nº 9000002-48.2013.8.26.0101, Rel. Des. Elliot Akel, julgado em 26/08/2014.

⁴²⁷ BRASIL, Tribunal de Justiça de Santa Catarina. 3ª Câmara de Direito Público. Apelação nº 0011711-85.2012.8.21.0018, Rel. Des. Ricardo Roesler, julgado em 27/11/2018.

capacidade⁴²⁸ das partes contratantes. De fato, o rigor na qualificação desempenhada pelo registrador público é sempre exigido na medida de suas possibilidades⁴²⁹, cuja exigência de atuação se demonstra ao se deparar com vícios evidentes constantes do negócio jurídico, ainda que já apreciados por notário e, *prima facie*, chancelado por sua fé pública⁴³⁰.

Ao violar a segurança jurídica, a atuação do registrador público se faz necessária, enquanto fundamento nuclear de sua atuação, ainda que não haja norma expressa destinada à sua atuação, sendo encontrado nos princípios gerais e específicos aplicáveis à atividade registral o fundamento de sua atuação, vedando acesso registral a vícios constatáveis do título submetido a registro⁴³¹, ainda que constantes de títulos judiciais⁴³².

Grande parte da doutrina que trata do tema de registros públicos incorre, a nosso ver, em contradição no que diz respeito à defesa da “autonomia”⁴³³ dos profissionais que exercem atividade delegada notarial e registral. Em que pese a tão defendida autonomia registral em face da fiscalização pelo poder judiciário, os registradores públicos raramente a utilizam como fundamento de atuação.

Existem exemplos icônicos da falta de controle de legalidade decorrente dessa omissão. Um deles é o caso da inércia dos registradores públicos imobiliários quando da burla da lei de parcelamento de solo, através da venda de frações ideais de terrenos sem a obediência aos requisitos mínimos apontados pela Lei Federal 6.766/79⁴³⁴. Ocorria a venda não de parte certa e determinada de área, mas de percentuais ínfimos quando comparados com a área total registrada, mas que correspondiam, de fato, à terrenos certos e determinados, com área total semelhante à de lotes negociados usualmente.

⁴²⁸ BRASIL, 21ª Vara Cível de Brasília, Distrito Federal. Processo nº 2014.01.1.112637-3, Juiz Prolator Hilmar Castelo Branco Raposo, julgado em 31/08/2018.

⁴²⁹ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Terceira Turma. REsp 1748504/PE, Rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino, julgado em 14/05/2019.

⁴³⁰ BRASIL, Tribunal de Justiça de Minas Gerais. 1ª Vara Cível de Contagem. Processo nº 0198116-18.2013.8.13.0079, Juiz Prolator Vicícius Miranda Gomes, julgado em 22/09/2020.

⁴³¹ BRASIL, Vara Cível de Riacho Fundo, Brasília, Distrito Federal. Processo nº 2015.13.1.003601-7, Juíza Prolatora Andreia Lemos Gonçalves de Oliveira, julgado em 16/07/2018.

⁴³² BRASIL, Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Sétima Turma de Recursos - Itajaí. Recurso Inominado nº 0312684-14.2015.8.24.0033, Rel. Juiz Rodrigo Coelho Rodrigues, julgado em 10/06/2019.

⁴³³ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. – 8 ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Juspodivm, 2017, p. 3.

⁴³⁴ BRASIL, Lei Federal n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

Tratava-se de uma forma de transmissão de propriedade em desconformidade com a lei de parcelamento de solo, esquivando-se da aprovação municipal do loteamento, bem como da doação para o município das áreas destinadas aos espaços públicos e de eventuais compensações necessárias para a aprovação do loteamento.

Em que pese evidente a transmissão de forma a burlar a lei de parcelamento de solo, alienando juridicamente bem diverso do pretendido pelas partes, não houve qualquer atuação dos registradores públicos no sentido de evita-la, haja vista o atendimento formal dos requisitos registrais e a postura de não perquirir a respeito de vícios aparentes constantes do título, bem como dos aspectos de fundo do instrumento apresentado para registro.

No Estado do Rio Grande do Sul essa fuga dos requisitos da lei de parcelamento de solo somente foi evitada através de um provimento da Corregedoria Geral de Justiça, estabelecendo parâmetros subjetivos de aferição a serem examinados no caso concreto pelo registrador:

Art. 1º - Os Tabeliães, Oficiais de Sede Municipal e Distritais devem se abster de lavrar escrituras correlativas a negócios jurídicos de alienação de frações ideais, **quando à base de dados objetivos, constatarem ocorrência de fraude e infringência à lei e ao ordenamento positivo consistente no instituir ou ampliar loteamentos de fato.**

§ 1º - Para os efeitos deste Provimento, considera-se fração ideal a resultante do desdobramento do imóvel em parte não localizadas e a permanecerem contidas dentro da área original, mas em razão do alienar acarretam a formação de condomínios.

§ 2º - As frações podem estar expressas, indistintamente, em percentuais, frações decimais ou ordinárias ou em área (metros quadrados, hectares, etc...).

§ 3º - **Entre outros fatores objetivos**, a serem considerados, há os da **disparidade entre a área fracionada e a do todo maior, forma de pagamento do preço em prestações, critérios de rescisão contratual, de sorte que a interpretação de dados autorize reconhecer configuração de loteamento dissimulado.**

§ 4º - O disposto neste artigo não se aplica aos condomínios institutivos e constituídos sob a égide da Lei nº 4.591/64, eis previstos e tutelados por legislação especial.⁴³⁵ (grifo nosso)

Através dos registros realizados em descompasso com a lei de parcelamento de solo, houve violação de uma gama de princípios registrais, desde a unitariedade da matrícula, até a segurança jurídica, enquanto não era mais possível a identificação

⁴³⁵ BRASIL. Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Provimento 30, de 06 de setembro de 1988.

do imóvel adquirido, sendo necessária demanda judicial para a caracterização e demarcação do imóvel adquirido.

A aplicação da legalidade estrita, sem a observância dos princípios que regem a matéria, permitiu a prática de atos registrais que inviabilizavam o próprio direito de propriedade devidamente constituído através do registro público do título aquisitivo.

Não devemos olvidar ser uma das mais importantes funções dos registros públicos a segurança jurídica, no exemplo citado, decorrente da propriedade, sua oponibilidade *erga omnis*, bem como a presunção de validade decorrente dos registros públicos.

Outra previsão expressa de atuação que atribui elevada margem de interpretação ao registrador público é a inclusão da usucapião extrajudicial⁴³⁶ no rol de atos praticados pelo registrador imobiliário. Em que pese elencar elementos objetivos de aferição, atribui ao registrador a possibilidade de exigência que vise sanar qualquer tipo de dúvida, sendo sua atuação similar à de jurisdição voluntária.

Não havendo o esclarecimento dos apontamentos realizados pelo registrador a fim de garantir o cumprimento do ordenamento jurídico pertinente à matéria, não lhe é atribuída obrigação de registro pelo mero atendimento formal dos requisitos da usucapião, facultando ao interessado a suscitação do procedimento administrativo de dúvida registral a fim de questionar a exigência realizada pelo registrador público.

Trata-se, invariavelmente, de atuação desapegada da noção de completude da lei, sendo incluídos paulatinamente dentro do rol de atividades dos registradores públicos funções que se utilizam tanto do conhecimento jurídico necessário para o ingresso na atividade, quanto da sua interpretação jurídica independente, mediante vinculação ao Direito para a resolução dos atos que lhes são atribuídos, e não apenas à estrita legalidade. Ainda, inserida nessa gama de atos, encontramos a possibilidade de mediação⁴³⁷, a adoção de medidas para coibir a prática de abusos contra pessoas idosas⁴³⁸, de atos que visem a prevenção de crimes de lavagem de dinheiro mediante informação de transações suspeitas⁴³⁹, dentre outras que são ou serão atribuídas aos serviços extrajudiciais, tanto no sentido de diminuir a carga elevada de demandas judiciais existente em nosso país, quanto no sentido de se aproveitar da estrutura

⁴³⁶ BRASIL, Lei Federal n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, art. 216-A.

⁴³⁷ BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. Provimento 67, de 26 de março de 2018.

⁴³⁸ BRASIL, Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Provimento n° 01, de 25 de janeiro de 2021

⁴³⁹ BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. Provimento n° 88, de 01 de outubro de 2019.

notarial e registral enquanto agentes públicos em colaboração com o Estado que visam a segurança jurídica e a pacificação social.

A atuação dos registradores públicos sempre está atrelada a direitos fundamentais como o da propriedade. Verificada a função objetiva dos direitos fundamentais, consubstanciada, também, no dever de proteção, não haveria empecilho, *a priori*, para uma atuação que restrinja aspectos meramente individuais⁴⁴⁰, deixando-se influenciar não apenas por uma autorização expressa para a atuação, mas, também, permitindo a ponderação de direitos fundamentais em sua apreciação.⁴⁴¹

Tal vinculação à juridicidade apenas se mostraria descabida caso nos encontrássemos em situação onde não houvesse qualquer autonomia funcional ou mesmo cumprimento de determinação superior, como o caso dos agentes de trânsito ou fiscais tributários que, em regra, encontram-se estritamente vinculados aos ditames legais e aos regramentos aos quais são hierarquicamente subordinados, não sendo esse o caso, *a priori*, dos registradores públicos, que são dotados de autonomia interpretativa no desempenho de suas funções, exceto em situações em que a regulamentação da atividade esgote a sua atuação e não lhe atribua margem para interpretação, agindo, nessa situação em específico, como mero aplicador da norma escrita.

Haja vista a impossibilidade de total regulamentação prévia das atividades, decorrente das modificações e transformações que ocorrem na sociedade, sempre inovando o direito escrito através de novas situações submetidas a registro, o sistema registral brasileiro adota o procedimento administrativo de suscitação de dúvida como mecanismo de freio a eventuais juízos de qualificação desarrazoados, que funciona tanto no sentido de desconstituir exigência efetuada de forma indevida, como para garantir acesso registral ao interessado em caso de impossibilidades casuisticamente apreciadas pelo magistrado em sede de jurisdição administrativa.

Essa atuação pautada em formulações não previstas expressamente em lei permitem o atendimento de princípios constitucionais, como o da função social da

⁴⁴⁰ BINENBOJM, Guilherme. **Uma Teoria do Direito Administrativo**: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização. – 3 ed.. revisada e atualizada – Rio de Janeiro: Renovar, 2014. p.75.

⁴⁴¹ Ibidem. p.76.

propriedade⁴⁴², ainda que de forma restrita, garantindo o respeito e obediência aos preceitos da Carta Magna. Ocorre que, além das situações que exigem a apreciação do registrador e que fogem às prescrições normativas existentes, onde o registrador atuaria de modo a complementar lacunas, preenchendo normas de conteúdo jurídico indeterminado, ou fazendo respeitar os princípios constitucionais, gerais e específicos registraes, surgem situações que de tão inovadoras sequer possuem regramento.

3.3.2 Registro de Imóveis e o Princípio da Concentração

O rol de atos praticados pelo registrador imobiliário encontra-se disposto no artigo 167 da Lei 6.015/73, trazendo em seus dois incisos uma relação de atos que serão realizados pelo registrador imobiliário. Subdivididos entre os incisos do citado artigo, encontram-se os atos de registro e os atos de averbação, sendo doutrinariamente compreendido como taxativo o rol de registros previstos, porquanto ato com atributo de centralidade do registro imobiliário, de regra emprestando efeitos constitutivos, modificativos e extintivos de direitos reais ou gerando importantes restrições ou consequências, de modo a figurarem enquanto objetivo central da atuação registral e da publicidade buscada pelos interessados.

Os registros que não se encontrarem listados no referido inciso necessitam, então, de expressa previsão em lei especial, não sendo facultado, consoante entendimento consolidado, o ingresso de registros não previstos na legislação atinente ao tema⁴⁴³.

De outro lado, em seu inciso II encontra-se a relação de averbações que podem ser praticadas pelo registrador público, elencando um rol exemplificativo de atos que possuem acesso ao registro imobiliário, havendo, ainda, a possibilidade de ingresso de outros não relacionados no referido dispositivo. Isso se deve ao teor do artigo 246 da Lei 6.015/73 que, somado ao inciso referido, traz a seguinte redação:

⁴⁴² APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0106.15.004946-3/001 Relator: Des.(a) Audebert Delage Relator do Acórdão: Des.(a) Audebert Delage Data do Julgamento: 12/07/2016 Data da Publicação: 22/07/2016.

⁴⁴³ O referido entendimento foi incorporado pelo Código de Normas do Estado do Rio Grande do Sul, através do artigo 416, XI, que assim dispõe: Art. 416 – Aplicam-se ao serviço, à função e à atividade registral imobiliária, além da impessoalidade, moralidade e eficiência, os seguintes princípios próprios:
[...] XI – tipicidade – a afirmar serem registráveis apenas títulos e direitos reais previstos em lei, exceto as averbações baseadas no princípio da concentração, desde que no requerimento estejam fundamentadas. BRASIL. Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Provimento 01, de 17 de janeiro de 2020.

Art. 167. No Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos.

II –a averbação:

5. da alteração do nome por casamento ou por desquite, ou ainda de outras circunstâncias que, de qualquer modo, tenham influência no registro ou nas pessoas nele interessadas.

[...]

Art. 246. **Além dos casos expressamente indicados no item II do artigo 167, serão averbadas na matrícula as sub-rogações e outras ocorrências que, por qualquer modo, alterem o registro**⁴⁴⁴. (grifo nosso)

Eis o fundamento normativo que iniciou as discussões doutrinárias e jurisprudenciais a respeito do princípio da concentração dos atos. Conforme João Pedro Lamana Paiva, o princípio da concentração “propugna que nenhum fato jurígeno ou ato jurídico que diga respeito à situação jurídica do imóvel ou às mutações subjetivas que possa vir a sofrer podem ficar indiferentes ao registro/averbação na respectiva matrícula imobiliária”⁴⁴⁵. Trata-se por essência da concentração de todas as informações pertinentes ao imóvel, no que se refere tanto aos direitos quanto à própria relevância da informação, bem como de qualquer situação que possa vir a afetar terceiros⁴⁴⁶.

Por buscar a completude das informações relativas ao imóvel, característica inerente ao sistema de fôlio real, persegue-se o ingresso de todos os atos que lhe digam respeito e possam influenciar em alguma medida a esfera jurídica do proprietário e dos terceiros que confiam nos efeitos decorrentes do registro imobiliário. Não se permitiria, então, que qualquer fato jurígeno ou ato jurídico que diga respeito à situação jurídica do imóvel ou às mudanças subjetivas possam ficar indiferentes à matrícula do imóvel, não se limitando aos direitos reais, incluindo a relação de direitos pessoais pertinentes, de modo a possibilitar sua oponibilidade⁴⁴⁷.

Através de dito princípio, se busca a eliminação de riscos, em respeito à segurança jurídica dinâmica, buscando-se dar publicidade à real situação jurídica do bem, de modo a restringir a produção de efeitos de situações jurídicas não constantes do registro imobiliário. A lógica do princípio da concentração desenvolvida doutrinariamente também foi incorporada pela Consolidação de Normas do Estado do

⁴⁴⁴ BRASIL, Lei Federal n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

⁴⁴⁵ PAIVA, João Pedro Lamana. Princípio da concentração. **ANOREG/BR** –2013.

⁴⁴⁶ REMEDIO, Antonio; PACHECO, Marcos Vinícius Aguiar. A Lei 13.097/2015 e a Efetivação do Princípio Da Concentração No Registro De Imóveis. **Direito & Paz** | São Paulo, SP - Lorena | Ano IX | n. 37 | p. 4-25 | 2º Semestre, 2017, p. 14-15.

⁴⁴⁷ PAIVA, João Pedro Lamana. Princípio da concentração. **ANOREG/BR** –2013.

Rio Grande do Sul, que, após a previsão do princípio em seu artigo 416, estabelece no artigo 585 a correlação entre a oponibilidade contra terceiros e a ineficácia das situações jurídicas não inscritas:

Art. 416 – [...]

XII – concentração – **a possibilitar que se averbem na matrícula, atendida a rogação/instância, as ocorrências que alterem o registro**, inclusive títulos de natureza judicial ou administrativa, para que haja uma publicidade ampla e de conhecimento de todos, preservando e garantindo, com isso, os interesses do adquirente e de terceiros de boa-fé.

[...]

Art. 585 – Serão averbadas, ainda, na matrícula, nos termos da Lei nº 13.097/15, **para efeitos erga omnes, inclusive no intuito de dar conhecimento aos interessados requerentes de certidão:**

I – além dos casos expressamente previstos em lei e nesta Consolidação, as subrogações **e outras ocorrências que, por qualquer modo, alterem o ato;**

II – **os atos, fatos e contratos relativos ao imóvel**, registro ou averbação ou às pessoas neles constantes poderá o ser averbados **para que produzam efeitos contra terceiros;**

III – as informações constantes dos registros ou das averbações são suficientes para atestar tanto a titularidade dos direitos quanto as restrições pessoais e os ônus, encargos ou gravames existentes no imóvel.

Parágrafo único – **Não poderão ser opostas situações jurídicas não constantes da matrícula no Registro de Imóveis**, inclusive para fins de evicção, ao terceiro de boa-fé que adquirir ou receber em garantia direitos reais sobre o imóvel, ressalvado o disposto nos arts. 129 e 130 da Lei nº 11.101/05 e as hipóteses de aquisição e extinção da propriedade que independam de registro de título de imóvel.⁴⁴⁸ (grifos nossos)

O princípio da concentração relaciona-se diretamente com a proteção de terceiros de boa-fé, também prevista pela legislação processual em seu artigo 792 ao estabelecer a presunção de fraude à execução em casos de alienação após a averbação junto ao ofício imobiliário⁴⁴⁹. Sob esse espírito foi editada a Lei 13.097/2015, que em seu artigo 54 trata da materialização do princípio da concentração de atos quanto a um de rol hipóteses judiciais e administrativas, trazendo expressa disposição em seu parágrafo único quanto à impossibilidade de oposição de situações jurídicas não constantes na matrícula imobiliária.

⁴⁴⁸ BRASIL. Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Provimento 01, de 17 de janeiro de 2020.

⁴⁴⁹ Art. 792. A alienação ou a oneração de bem é considerada fraude à execução: I -quando sobre o bem pender ação fundada em direito real ou com pretensão reipersecutória, **desde que a pendência do processo tenha sido averbada no respectivo registro público**, se houver; II -**quando tiver sido averbada, no registro do bem**, a pendência do processo de execução, na forma do art. 828; III -**quando tiver sido averbado, no registro do bem**, hipoteca judiciária ou outro ato de constrição judicial originário do processo onde foi arguida a fraude; [...]; BRASIL, Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015.

O conteúdo do princípio da concentração na matrícula imobiliária orienta os pressupostos registrais, visando uma inscrição mais segura⁴⁵⁰, enquanto capaz de informar com precisão os direitos inscritos e suas características. Entretanto, um “efeito colateral” é verificado quando da aplicação de dito princípio. Ao dar acesso registral a todo e qualquer fato, ato ou situação que diga respeito ao imóvel e aos direitos inscritos, cria-se a possibilidade de atuação registral completamente desamparada de normas que delimitem os requisitos e elementos dos instrumentos que irão ingressar no registro público. Não verificamos, portanto, qualquer meio de atendimento ao princípio da concentração dos atos que não passe pela atuação do registrador imobiliário através da adequação dos instrumentos desprovidos de previsão legal expressa à juridicidade, analisando substancialmente os títulos apresentados, a fim de evitar o ingresso de títulos inválidos, ineficazes ou imperfeitos, de modo a privilegiar a segurança jurídica oriunda da estabilidade tanto do direito inscrito quanto daqueles que busquem informações através da publicidade registral.

3.3.3 Graus de Vinculação à Juridicidade

Através de uma atuação desapegada da certeza garantida pela legalidade estrita, a vinculação à juridicidade administrativa engloba tanto a legalidade formalmente considerada, enquanto compatibilidade com a lei, quanto o ordenamento jurídico como um todo, em uma noção de consonância com o Direito, trazendo consigo uma atuação mais ampla e que necessita da correta e razoável aplicação do Direito. Onde antes havia apenas uma alternativa possível, onde uma estava certa e as demais erradas, hoje encontramos uma zona cinzenta sem grande certeza quanto ao que está em desconformidade com o ordenamento jurídico.⁴⁵¹

Exemplo que pode ilustrar a aplicabilidade clara da vinculação à juridicidade administrativa à Administração Pública de forma geral é a nomeação de parentes para exercício de cargos de livre nomeação e exoneração, ainda que não houvesse, à época, proibição expressa. De forma adaptada, aos registradores públicos também

⁴⁵⁰ REMEDIO, Antonio; PACHECO, Marcos Vinícius Aguiar. A Lei 13.097/2015 e a Efetivação do Princípio Da Concentração No Registro De Imóveis. **Direito & Paz** | São Paulo, SP - Lorena | Ano IX | n. 37 | p. 4-25 | 2º Semestre, 2017, p. 19.

⁴⁵¹ BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização**. – 3 ed. revisada e atualizada – Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

não é lícito a contratação de empregados com grau de parentesco em linha reta ou colateral até o terceiro grau para o exercício de forma interina na serventia.⁴⁵²

Trata-se da aplicabilidade da moralidade administrativa, princípio norteador do Direito Administrativo, que em diversos casos desconstituiu atos que obedeciam formalmente ao princípio da legalidade, mas jamais se prestaram a obedecê-lo substancialmente. Nesse caso parece ser patente a inconformidade com o ordenamento jurídico, ainda que olhemos para o passado com os olhos da experiência.

Em outros casos, entretanto, não resta tão clara essa afirmação, gerando conflitos cuja solução acaba sendo dada *a posteriori* sem atribuir muita certeza ao agir Estatal. De fato, quem vê depois, vê melhor⁴⁵³, por isso injusto utilizar-se de um novo parâmetro para determinar como deveria ter sido procedido ato praticado no passado.

Um exemplo de tal situação foi a remoção de delegatários de ofícios extrajudiciais após a Constituição Federal de 1988, que determinou que o *ingresso* na atividade dependia de concurso público, mas antes da edição da Lei 8.935/94, que exigia concurso público para a remoção entre as serventias. Nesse panorama, diante da ausência de disposição legal sobre concurso público para remoção, leis estaduais foram editadas tratando do tema sem a exigência de concurso ou com os requisitos de seu processo seletivo mitigados.

Nos dias de hoje não restam dúvidas sobre a necessidade de concurso público para a remoção das serventias extrajudiciais. Entretanto, em que pese o panorama acima narrado, as remoções baseadas em leis estaduais foram desconstituídas, e até hoje trazem problemas a serem solucionados no Poder Judiciário. Trata-se, como antes apontamos, de análise de uma decisão baseada em um conhecimento que somente se poderia ter no futuro.

Em situações similares, a administração pública como um todo se vê compelida à não atuar, com receio de sua responsabilização pela escolha errada. No caso dos registros públicos, entretanto, essa não atuação ensejará a impossibilidade de opor direito a terceiros, prejudicando o seu exercício e, em determinados casos,

⁴⁵² BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. Provimento nº77, de 07 de novembro de 2018.

⁴⁵³ MENDONÇA, José Vicente dos Santos. Art. 21 da LINDB – Indicando consequências e regularizando atos e negócios. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p. 43-61, nov. 2018.

ocasionando a não constituição do próprio direito, dado o caráter constitutivo de alguns atos, como a grande parte dos atos praticados junto ao registro imobiliário.

A legalidade administrativa à qual está vinculada a Administração Pública adquire, então, uma nova faceta, evoluindo de uma legalidade consubstanciada em regras para uma legalidade fundada em princípios gerais, inclusive aqueles criados pela prática da própria administração⁴⁵⁴, gerando, entretanto, margens de atuação que podem conduzir a debilitação da segurança e certeza jurídicas.⁴⁵⁵ Revela-se, assim, a necessidade de elevar a Constituição ao elo que dá sentido ao ordenamento jurídico, especialmente no que diz respeito aos direitos fundamentais, vinculando a atividade administrativa à juridicidade.⁴⁵⁶

Contudo, é possível apontar áreas cujos atos excluem qualquer ideia de justiça, tratando-se de um setor axiologicamente neutro, mas, ainda assim, não sendo possível negligenciar o contexto das fontes do Direito⁴⁵⁷, especialmente pelo fato de o Direito Administrativo tratar de inúmeras atuações dentro de tais setores, como normas organizativas, funcionais, de direção e de natureza técnico-científicas.⁴⁵⁸

Resta verificar, portanto, a incidência e o limite do vetor axiológico na seara dos registros públicos, campo esse que, assim como grande parte da corrente publicista, encontra-se apegada à concepção original de legalidade administrativa.⁴⁵⁹

A atuação do registrador público mediante a aplicação dos princípios registrais que norteiam sua atividade é resultado do reconhecimento da eficácia do próprio sistema registral adotado⁴⁶⁰, devendo obediência aos princípios setoriais tanto nas etapas procedimentais de sua atividade quanto no juízo de qualificação registral por ele desempenhado.

No que toca a qualificação registral, o controle de legalidade do título permite a análise da eficácia e da validade sob a perspectiva material do negócio jurídico, bem

⁴⁵⁴ BINENBOJM, Guilherme. **Uma Teoria do Direito Administrativo**: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização. – 3 ed.. revisada e atualizada – Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 163.

⁴⁵⁵ *Ibidem*, p. 167.

⁴⁵⁶ *Ibidem*, p.36.

⁴⁵⁷ OTERO, Paulo. **Legalidade e Administração Pública**. O Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade. Coimbra: Almedina, 2007, p. 26-27.

⁴⁵⁸ *Ibidem*. p. 27.

⁴⁵⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. – 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 85.

⁴⁶⁰ SCHEELJE, Álvaro Delgado. Eficácia dos sistemas registrais na proteção jurídica do direito de propriedade e demais direitos patrimoniais do cidadão. **Revista de Direito Imobiliário**. vol. 57. p. 248-258. São Paulo: Revista dos Tribunais, jul.-dez. 2004, p. 249-250.

como das formalidades necessárias para a sua formalização⁴⁶¹. Classicamente vinculada à noção de legalidade estrita⁴⁶², a atuação registral sempre é apresentada como meio autônomo de aplicação e respeito dos princípios setoriais, dentre eles a legalidade.

Em que pese elencada pela doutrina enquanto princípio setorial, devemos lembrar que, como princípio hermenêutico, a interpretação conforme a Constituição mostra-se necessária independentemente da atuação do Poder Judiciário, restando todos os órgãos do Estado vinculados positiva e negativamente a sua aplicação⁴⁶³, “rebaixando” a lei, de fundamento único e superior de atuação, para apenas um dos princípios do sistema de juridicidade instituído pela Constituição⁴⁶⁴, evitando absolutizações incompatíveis com o pluralismo do Estado democrático.⁴⁶⁵

A atuação administrativa, legitimada pela juridicidade, encontra seu limite diretamente ora nas regras ou princípios constitucionais, sem a necessária mediação do legislador, ou mesmo ações ou omissões da Administração. Em outros casos, a lei poderá, sim, servir de fundamento básico para o ato, mas os princípios constitucionais sempre servirão de mecanismo de ponderação com a legalidade estrita, validando condutas *praeter legem* ou mesmo *contra legem*.⁴⁶⁶

A possibilidade de atuação *praeter legem* ou mesmo *contra legem* suscita a problemática da não vinculação do administrador à legalidade estrita, o que daria ensejo ao cometimento de eventuais arbitrariedades. Entretanto, devemos lembrar que tal problemática não inova a situação jurídica preexistente a tal entendimento. A noção tradicional de Estado de Direito garante, de um lado, a vinculação à legalidade estrita, enquanto expressão da garantia de igualdade e respeito à vontade político-

⁴⁶¹ SCHEELJE, Álvaro Delgado. Eficácia dos sistemas registrais na proteção jurídica do direito de propriedade e demais direitos patrimoniais do cidadão. **Revista de Direito Imobiliário**. vol. 57. p. 248-258. São Paulo: Revista dos Tribunais, jul.-dez. 2004, p. 250-251.

⁴⁶² Cf. CENEVIVA, Walter. **Lei dos Registros Públicos Comentada**. – 20 ed. – São Paulo: Saraiva, 2010; e LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. – 8 ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Juspodivm, 2017.

⁴⁶³ BINENBOJM, Guilherme. **A nova Jurisdição Constitucional Brasileira**. – 4 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014. p. 202.

⁴⁶⁴ *Idem*. **Uma Teoria do Direito Administrativo: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização**. – 3 ed.. revisada e atualizada – Rio de Janeiro: Renovar, 2014. p.70.

⁴⁶⁵ FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. – 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 45.

⁴⁶⁶ BINENBOJM, Guilherme. **Uma Teoria do Direito Administrativo: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização**. – 3 ed.. revisada e atualizada – Rio de Janeiro: Renovar, 2014. p.71.

democrática; de outro, exige o controle judicial de tal atividade, permitindo a tutela jurisdicional das posições jurídicas subjetivas dos particulares.⁴⁶⁷

A interpretação do conjunto de regras e princípios constitucionais pela Administração Pública é reconhecido pelo próprio Supremo Tribunal Federal:

A rigor, nos últimos anos viu-se emergir no pensamento jurídico nacional o princípio constitucional da juridicidade, que repudia pretensas diferenças estruturais entre atos de poder, **pugnando pela sua categorização segundo os diferentes graus de vinculação ao direito**, definidos não apenas à luz do relato normativo incidente na hipótese, senão também a partir das capacidades institucionais dos agentes públicos envolvidos.⁴⁶⁸

Ao não estarem os registradores públicos totalmente vinculados à legalidade estrita, sendo verificada a permissão de sua atuação em complemento à previsão normativa, bem como através da destinação de normas que lhe permitem autonomia de interpretação, sua atuação merece maior cuidado.

A partir da noção de juridicidade, não se permite mais a defesa da clássica dicotomia entre ato discricionário e ato vinculado, de modo a afastar o controle sobre o mérito através da verificação de elementos discricionários pela atuação administrativa. Por meio de incidência do vetor axiológico constitucional, a liberdade decisória comporta enquadramento através dos graus de vinculação à juridicidade, de modo a comportar maior ou menor controle externo quanto ao conteúdo decisório⁴⁶⁹.

Através de uma escala decrescente de densidade normativa vinculativa, Binenbojm nos apresenta inicialmente os atos vinculados por regras, sejam legais, constitucionais ou regulamentares, sendo essas suficientes para descrever a conduta a ser perseguida pelo agente administrativo. Em um segundo nível encontram-se os atos vinculados por conceitos jurídicos indeterminados, através dos quais se faz necessária a interpretação e valoração técnica a fim de aferir a correta aplicação da norma ao caso concreto. Por derradeiro encontramos os atos vinculados diretamente

⁴⁶⁷ BINENBOJM, Guilherme. **Uma Teoria do Direito Administrativo**: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização. – 3 ed.. revisada e atualizada – Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 188.

⁴⁶⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. AgRg em MS 26849/DF. Relator: Min. Luiz Fux, julgado em 10/04/2014.

⁴⁶⁹ BINENBOJM. *Op. Cit.*, p.220.

por princípios, enquanto fundados em normas jurídicas de alto grau de abstração, mas nem por isso insuscetíveis de controle externo⁴⁷⁰.

Exercendo influência e definindo os graus de vinculação à juridicidade⁴⁷¹, os meios de determinação do ato, enquanto vinculação plena, utilização de conceitos jurídicos indeterminados, a existência de margem de apreciação, as opções discricionárias, ou a redução da discricionariedade a zero⁴⁷², atuam de modo a evitar uma atuação anárquica⁴⁷³, não permitindo a criação de entendimentos completamente divergentes a depender da circunscrição imobiliária onde o bem se localize, os limites de atuação dos registradores devem ser estabelecidos de forma clara.

A atuação dos registradores baseada em qualificação registral meramente formal e de verificação de nulidades, não atuando em defesa do ato registral através do exame de validade e eficácia quando da verificação de anulabilidades passíveis de gerar o desfazimento judicial do ato registral, direciona a atuação para um sentido de legalidade estrita que lhe é confortável, a fim de evitar demandas e questionamentos quanto ao seu juízo de qualificação registral. Diferentemente dos notários, que possuem contato com as partes e presenciam sua manifestação de vontade, materializando-a através dos atos e negócios que posteriormente serão submetidos a registro, bem como assessorando-as quando de sua formalização, aos registradores é atribuída função passiva, aguardando o ingresso do título na serventia para o controle de legalidade a fim de atingir o registro pretendido.

De um lado, não se pode advogar pela completa independência em sede de juízo de qualificação, como ato classicamente tratado como discricionário, seja pela ausência de opções discricionárias ao registrador, que não desempenha sua função fundado no binômio conveniência e oportunidade, seja pela ausência de interesse público a ser perseguido pelo juízo em sede de exame de qualificação registral, que deve buscar a segurança jurídica, a validade e a eficácia do ato.

Em contrapartida, a atuação registral, em que pese fortemente regrada, não se limita a uma análise formal de requisitos extrínsecos, característica de sistemas de registros de documentos, mas desempenha função com autonomia interpretativa a fim

⁴⁷⁰ BINENBOJM, Guilherme. **Uma Teoria do Direito Administrativo**: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização. – 3 ed.. revisada e atualizada – Rio de Janeiro: Renovar, 2014. p.221-225.

⁴⁷¹ *Ibidem*, p.39.

⁴⁷² *Ibidem*, p.40.

⁴⁷³ OTERO, Paulo. **Legalidade e Administração Pública**. O Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade. Coimbra: Almedina, 2007. p. 164.

de, dentro de determinada margem de apreciação, verificar a juridicidade do título submetido a registro e, quando necessário e ausentes decisões vinculativas em sede de suscitação de dúvida, preencher conceitos indeterminados a fim de resguardar as finalidades do registro imobiliário e a veracidade de seus registros.

A atribuição para o preenchimento de conceitos jurídicos indeterminados, bem como o reconhecimento de margem de apreciação é verificada no caso do provimento 30/88 da Corregedoria Geral de Justiça do Rio Grande do Sul, que destina comando imperativo no sentido de proibir a lavratura e o registro de títulos quando através de “dados objetivos, constatarem ocorrência de fraude e infringência à lei e ao ordenamento positivo consistente no instituir ou ampliar loteamentos de fato”, e estabelecendo em seu artigo 1º, §3º:

§ 3º - **Entre outros fatores objetivos, a serem considerados**, há os da disparidade entre a área fracionada e a do todo maior, forma de pagamento do preço em prestações, critérios de rescisão contratual, de sorte que a interpretação de dados autorize reconhecer configuração de loteamento dissimulado.⁴⁷⁴(grifo nosso)

A norma expressamente atribui ao registrador imobiliário, não apenas a função de preencher o conteúdo dos fatores objetivos indicados, mas, também, a de mediante exercício razoável de interpretação, apontar fatores objetivos que configurem a violação repelida pelo provimento, que expressamente determina a revisão dos atos submetidos a registro, sem fazer ressalvas à sua origem, seja particular, notarial ou mesmo judicial.

Parte da doutrina que entende pela vinculação plena na atividade registral entende pela impossibilidade de negativa de acesso registral, entre outros, aos títulos viciados por anulabilidades, como ausência de outorga uxória para a transmissão da propriedade. Trata-se de uma noção de qualificação registral que entende impossível o apontamento do registrador quanto a tais vícios, ainda que visíveis e patentes, haja vista a sua anulação dever ocorrer em sede de jurisdição plena. Esse entendimento parece perder força a cada dia, especialmente frente ao princípio da concentração, enquanto permite o acesso ao registro imobiliário de situações não reguladas, ocorridas através de fato ou ato jurídico que diga respeito à

⁴⁷⁴ BRASIL. Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Provimento 30, de 06 de setembro de 1988.

situação jurídica do imóvel ou que acabem modificando o registro⁴⁷⁵, sem, entretanto, atribuir qualquer parâmetro ao registrador, restando-lhe a busca de conformidade com o ordenamento jurídico como um todo.

Através da noção de vinculação à juridicidade, a atuação do registrador visa a eficácia dos direitos submetidos a registro, bem como da segurança dos atos, finalidades precípua da atividade registral, justificando sua atuação a fim de garantia, dentro de sua efetiva capacidade, da não anulação dos registros submetidos à registro. Com o ímpeto de preservar a legítima confiança depositada no assento registral, a proteção de terceiros de boa-fé existente no direito pátrio desempenha papel definidor da amplitude do controle de legalidade exercido, de modo a permitir à qualificação registral o controle de juridicidade do título apresentado, não se limitando à legalidade estrita propriamente dita. A referida proteção de terceiros presente no ordenamento jurídico, inclusive ensejando o desenvolvimento do princípio da concentração dos atos, é percebido através da proteção emprestada pelo nosso ordenamento jurídico, sendo inclusive objeto da súmula 375 do Superior Tribunal de Justiça ao afastar eventual fraude à execução contra terceiros de boa-fé.

Assim, o agir do registrador, à exceção de procedimentos detalhados a fim de reduzir sua margem de interpretação a zero⁴⁷⁶, deve se pautar pela busca dos princípios que regem sua atividade. Ocorre que, devido às características peculiares da atividade registral, em especial a existência do procedimento de suscitação de dúvida, ainda que exista margem para interpretação, através da instauração desses procedimentos, a margem de atuação do registrador público vai se reduzindo, até encontrar limite expresso nas decisões administrativas que regulamentam a matéria, seja através de atribuição expressa de efeito normativo à decisão, seja através de reiterados posicionamentos, de modo a harmonizar o juízo de qualificação sem realizar diferenciação entre os interessados que buscam ou não o referido procedimento, haja vista não haver dúvidas quando ao fundamento decisório que será utilizado em casos idênticos.

Portanto, que pese inicialmente distante de agentes públicos destituídos de autonomia, como ocorre com os fiscais tributários ou agentes de trânsito, com o

⁴⁷⁵ ERPEN, Décio Antônio. PAIVA, João Pedro Lamana. Princípios do Registro Imobiliário Formal' in **Introdução ao Direito Notarial e Registral**, coord. Ricardo Dip, IRIB / safE, Porto Alegre, 2004, p. 181

⁴⁷⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **Eficácia dos Direitos Fundamentais**. – 13 ed. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018. p. 197.

passar do tempo, as matérias que ensejariam uma atuação *praeter legem* vão sendo reguladas, limitando a sua atuação. Tal regulamentação e a segurança decorrente dela somente é possível ante o levantamento da questão ao juízo competente.

Aos registradores imobiliários, portanto, é possível aferir um grau de vinculação dinâmico quanto à juridicidade, oscilando entre a autonomia decisória e recebendo reduções quanto à margem de apreciação, porquanto os regramentos legais, regulamentares e em procedimento de suscitação de dúvida surgem, bem como vinculando-se, ainda que não em definitivo, às próprias decisões em sede de qualificação registral, não havendo fundamento na autonomia para o cometimento de arbitrariedades.

Por derradeiro, quanto a aplicação da juridicidade administrativa *contra legem*, tanto doutrina quanto jurisprudência são uníssonos quanto a impossibilidade de se afastar a incidência de lei ou ato normativo, ainda que parcialmente, pois tal afastamento implicaria em reconhecimento de inconstitucionalidade sem o devido processo legal⁴⁷⁷, tratando-se de monopólio do poder judiciário, com rito expressamente previsto, através da cláusula de reserva de plenário⁴⁷⁸.

⁴⁷⁷ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. – 8 ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Juspodivm, 2017.

⁴⁷⁸ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 97.

4 CONCLUSÃO

A importância dos registros públicos, enquanto mecanismos que se destinam a garantia de direitos fundamentais, bem como de seu efetivo exercício, não pode ser ignorada. O registro imobiliário encontra-se enquanto última etapa para a adequada constituição de direitos e produção de efeitos, realizando o controle da legalidade do instrumento submetido à registro através do juízo de qualificação. Essa legalidade, entretanto, sofreu transformações com a evolução da sociedade e do Direito, de modo a estabelecer novas diretrizes e parâmetros de atuação, vinculando a atuação do operador do Direito aos princípios jurídicos, lhe atribuindo maior elasticidade no desempenho de suas atribuições.

A atuação dos registradores imobiliários não pode incorrer em excessos, seja pela aplicação de interpretações desarrazoadas, ultrapassando seu escopo de atuação, seja por negar acesso registral a títulos que não encontram na legalidade estrita amparo e detalhamento de seus requisitos, engessando a função registral. Dessa forma, a fim de evitar atuações desproporcionais ou anárquicas, o estudo da qualificação registral imobiliária se mostra pertinente, a fim de possibilitar a compreensão dos limites positivos e negativos para sua atuação.

Através de uma evolução da noção de legalidade estrita para uma ideia de vinculação à juridicidade administrativa, a administração pública de modo geral, nela incluídos os registradores públicos como particulares em colaboração com o Estado, deve obediência aos princípios Constitucionais e gerais do Direito, quando do desempenho de suas funções. Dessa forma, a compreensão dos princípios jurídicos se mostra relevante, especialmente quando do estudo do sobreprincípio da segurança jurídica, enquanto pilar do Estado Democrático de Direito, em suas mais diversas acepções, por abranger uma gama de princípios de extrema relevância jurídica, dentre eles o princípio da legalidade, o que faz com que a relativização de suas facetas se opere com grande parcimônia.

Através da caracterização dos serviços notariais e registrais, enquanto mecanismos de fruição e/ou constituição de direitos fundamentais, atrelados à Administração Pública, foi possível traçar os elementos primordiais das funções notariais e registrais, trazendo elementos que nos permitiu compreender seu escopo de atuação, bem como as características e limitações da fé pública inerente às funções. Enquanto a fé pública notarial incide sobre as declarações de vontade

prestadas na presença no tabelião, o registrador público se atém ao teor do título, incidindo sua fé pública sobre o conteúdo do registro que se utiliza do título como fundamento.

O estudo do registro imobiliário em apartado se justificou não por maior relevância frente os demais tipos de registros públicos, mas pela grande grama de princípios setoriais que lhe atribuem certa autonomia, bem como por se caracterizar em verdadeiro laboratório de experiências jurídicas, corriqueiramente com inúmeros negócios jurídicos que não possuem tratamento legal exaustivo, o que enriquece o exame de qualificação por ele realizado.

Ao aprofundar o estudo sobre os sistemas registrais imobiliários estrangeiros, nos foi possível verificar as características essenciais dos sistemas registrais imobiliários que servem de base para os demais sistemas desenvolvidos ao redor do mundo, incluso o nosso sistema que se utiliza de elementos de cada um dos três sistemas principais. Dessa forma, nos foi possível traçar os elementos e características existentes no sistema registral imobiliário brasileiro, de modo a permitir adentrar em discussões de limites de atuação registral em sede de qualificação, como o duplo controle de legalidade.

Diferentemente do que ocorre nos sistemas registrais imobiliários estrangeiros, que refutam a possibilidade de duplo controle de legalidade, as características de nosso sistema registral imobiliário nos permitem afastar as críticas quanto ao desempenho em duplicidade do controle de legalidade, pelo notário e pelo registrador imobiliário, na exata medida da fé pública notarial e registral existente em nosso ordenamento jurídico.

Através do desenvolvimento da ferramenta de qualificação registral, sua caracterização enquanto decisão decorrente de juízo prudencial desempenhado pelo registrador imobiliário, enquanto dotado de autonomia, nos foi permitido adentrar em sua natureza jurídica, compreendida como *sui generis*, bem como nos elementos que o caracterizam, através das discussões a respeito da análise intrínseca e extrínseca do título, bem como de vícios existentes no negócio jurídico. Apesar de classicamente verificar-se apego à legalidade estrita e ao exame meramente formal do instrumento, verificamos uma tendência de atuação pautada na juridicidade administrativa, adentrando em aspectos materiais e de fundo dos títulos, com a qual concordamos.

Tal situação decorre da aplicabilidade não apenas dos princípios monovalentes, enquanto aplicáveis ao Direito como um todo, mas, também, aos

princípios setoriais que permeiam a atividade registral imobiliária, de modo a vincular a atividade registral à segurança jurídica tanto em seu aspecto estático quanto à sua face dinâmica.

A segurança jurídica, compreendida como motivo de ser do sistema registral imobiliário, pauta sua atividade, atrelando a sua finalidade à estabilidade, pacificação social e prevenção de litígios. Através de suas dimensões, protege-se inicialmente, por sua acepção estática, o próprio direito inscrito, resguardando o titular contra eventuais ataques e restrições de seu direito. Em sua face dinâmica, direciona-se à proteção do tráfego jurídico, garantindo a estabilidade dos negócios jurídicos e a proteção das expectativas legítimas de terceiros de boa-fé.

Essa proteção de terceiros decorre tanto das previsões existentes em nosso ordenamento jurídico, quanto das características do sistema registral imobiliário adotado em nosso país. Por se tratar de um sistema de registro de direitos, cuja constituição dos direitos reais se caracteriza por meio de título e modo simples, o juízo de qualificação registral se mostra de fundamental importância a fim de garantir a acessibilidade de títulos perfeitos, justificando uma análise substancial do negócio jurídico, de modo a evitar o ingresso de títulos que maculem o assento registral e deixem desprotegidos eventuais interessados.

Tal forma de atuação é verificada quando estudamos o procedimento de suscitação de dúvida registral que, através de suas características, enquanto jurisdição administrativa, com cognição limitada, se presta a verificar a correção ou mesmo eventual impossibilidade de atender o juízo de qualificação. Através das decisões proferidas em dito procedimento, é possível traçar os elementos reconhecidos pelo Poder Judiciário, enquanto desempenha dita função atípica, dos limites e possibilidades de apreciação durante o juízo de qualificação, sendo reconhecida a possibilidade de qualificação fundada em princípio, tanto Constitucionais quanto setoriais, bem como de atuação *praeter legem*, reconhecendo sua autonomia, bem como o exame de elementos intrínsecos do título.

Não podendo agir *contra legem*, o registrador imobiliário se vê fortemente regrado durante o desempenho de sua atividade, havendo em determinados casos a previsão de rol tão exaustivo que praticamente restringem sua forma de atuação à legalidade estrita. Entretanto, em decorrência da vinculação à juridicidade e da conseqüente vinculação aos princípios jurídicos, a necessidade de interpretação autônoma de modo técnico se faz presente.

Tal situação se verifica especialmente quando nos confrontamos com o princípio da concentração dos atos, que permite o acesso registral a toda e qualquer situação jurídica que altere o registro. Abrindo uma gama indefinida de atos passíveis de averbação, o princípio da concentração possibilita o ingresso de títulos sem qualquer previsão legal ou normativa, devendo o juízo qualificador realizar-se através de sua vinculação à juridicidade administrativa.

Como consequência, a identificação do grau de vinculação do registrador imobiliário quando do juízo de qualificação registral encontra-se de modo *sui generis*. Assim como ocorre com outras características dessa categoria de particulares em colaboração, sua vinculação à juridicidade se dá de modo peculiar, oscilando entre seus graus. Ora atrelados quase que integralmente à legalidade estrita, em decorrência da ampla regulamentação da atividade, em outros momentos situados em uma zona intermediária, vinculados por conceitos jurídicos indeterminados cujo preenchimento deve ser realizado através de sua interpretação e valoração técnica, e em outras situações vinculados diretamente a princípios jurídicos, com elevado grau de abstração, a vinculação dos registradores públicos imobiliários transita entre seus graus.

Dita situação ocorre ante a tendência de inexistência de regramento em determinadas situações, que lhe outorgam apreciação mais abrangente, e da corriqueira normatização, seja por legislação, regulamentação ou mesmo decisões proferidas em sede de suscitação de dúvida, de modo a expandir ou restringir sua margem de apreciação, a depender dos casos que lhes são apresentados, bem como das necessidades de regulamentação que a sociedade demanda. A nosso ver, a vinculação também estaria relacionada com as próprias decisões pretéritas, em que pese não vinculantes, decorrente da própria noção de autonomia interpretativa, haja vista um erro não justificar outro mas, de outro lado, dita autonomia jamais poder ser utilizada como fundamento para o comedimento de arbitrariedades, tratando casos idênticos de forma desigual, utilizando-a como manto protetor contra discriminações e juízos desproporcionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. Colisão de Direitos Fundamentais e Realização de Direitos Fundamentais no Estado de Direito Democrático. Trad. Luís Afonso Heck. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, v.17, 1999.

ALEXY, Robert. **Derecho y Razon Prática**. Trad. Manuel Atienza, México. DF. Distribuciones Fontamara, 1993, p.14.

ALEXY, Robert. **Teoría de los Derechos Fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

ALMEIDA. Tabosa de. As Inexatidões Registrais e sua Retificação. **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo: 1983. Número 11. p. 43-63. Disponível em < <https://www.irib.org.br/publicacoes/RDI011/pdf.PDF>>. Acesso em 27 fev. de 2021.

ALMEIDA JÚNIOR, João Mendes de. **Órgãos da fé pública**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1963.

ARAÚJO, Aricele Julieta Costa de. A importância e a possibilidade de alteração do nome civil das pessoas naturais. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVI, n. 116, set 2013. Disponível em: < http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13616 >. Acesso em 27 fev. de 2021.

ARAÚJO, Valter Shuenquener de. O princípio da proteção da confiança: uma nova forma de tutela do cidadão diante do Estado. Nitério: Impetus, 2009.

ARAÚJO. Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004.

ÁVILA, Humberto. Repensando o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. In: SARMENTO, Daniel(Org.). **Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

ÁVILA, Humberto. **Segurança Jurídica: Entre Permanência, Mudança e Realização no Direito Tributário**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**. 14.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. A noção jurídica de interesse público no direito administrativo brasileiro. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). **Direito administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BAPTISTA, Patrícia. **Transformações do Direito Administrativo**. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional**. – 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BARROSO, Luis Roberto. Neoconstitucionalismo e a Constitucionalização do Direito. **Revista de Direito Administrativo**, nº 240, 2005, p.1/42.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas**. – 9 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BASTOS, O Controlo da Legalidade quando estão em causa títulos notariais. **Revista Lusíada. Direito**. Lisboa. 2004. II Série. Número 2. P. 125-135. Disponível em <https://issuu.com/medull/docs/direito_2_2004_issuu_5de915b91fc28c>. Acesso em 27 fev. de 2021.

BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa. **Responsabilidade Civil do Estado decorrente de atos Notariais e de registro**. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

BESSION, Éric. **Lês livres fonciers et la reforme hypothécaire** – etude historique et critique sur la publicité dès transmissions immobilières em France et a l'étranger depuis lês origines jusqu'a nos jours, 1^a. ed., Paris, J. Delamotte, 1891.

BINENBOJM, Gustavo. **A nova Jurisdição Constitucional Brasileira**. – 4 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o Direito Administrativo. In: SARMENTO, Daniel (Org.). **Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005

BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização**. – 3 ed. revisada e atualizada – Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BLIACHERIENE, Ana Carla. **Controle da Eficiência do Gasto Orçamentário**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Brasília: UNB, 1989.

BORGES, José Souto Maior. O princípio da segurança jurídica na criação e aplicação do tributo. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, v. 1, n. 13, p. 2-3, maio 2002. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 27 fev. de 2021.

BRANDELLI, Leonardo. Abstração e causalidade entre o plano real e o obrigacional e as espécies registras imobiliárias. **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo: Revista dos Tribunais. nº 79, jul./dez., 2015, p. 85-124.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 27 fev. de 2021.

BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. Provimento nº37, de 07 de julho de 2014. Disponível em <

https://atos.cnj.jus.br/files//provimento/provimento_37_07072014_11072014155005.pdf> Acesso em 27 fev. de 2021.

BRASIL. Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Provimento 01, de 17 de janeiro de 2020. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/export/legislacao/estadual/doc/2020/Consolidacao_Normativa_Notarial_Registral_Prov_001_2020_v2.pdf>. Acesso em: 04 jul. de 2021.

BRASIL. Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Provimento 30/88. Disponível em <<https://www.mprs.mp.br/legislacao/provimentos/671/>> Acesso em 27 fev. de 2021.

BRASIL, Lei Federal n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm>. Acesso em 27 fev. de 2021.

BRASIL, Lei Federal n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm>. Acesso em 27 fev. de 2021.

BRASIL, Lei Federal n. 7.844, de 18 de outubro de 1989. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7844.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%207.844%2C%20DE%2018%20DE%20OUTUBRO%20DE%201989.&text=Disciplina%20o%20inciso%20LXXVI%20do,31%20de%20dezembro%20de%201973.>>. Acesso em 27 fev. de 2021.

BRASIL, Lei Federal n. 8.935, de 18 de novembro de 1994. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8935.htm>. Acesso em 27 fev. de 2021.

BRASIL, Lei Federal n. 9.492, de 10 de setembro de 1997. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9492.htm>. Acesso em 27 fev. de 2021.

BRASIL, Lei Federal n. 9.534, de 10 de dezembro de 1997. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9534.htm>. Acesso em 27 fev. de 2021.

BRASIL, Lei Federal n. 9784, de 29 de janeiro de 1999. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm>. Acesso em 27 fev. de 2021.

BRASIL, Lei Federal n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm>. Acesso em 27 fev. de 2021.

BRASIL, Lei Federal n. 13.286, de 10 de maio de 2016. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2016/Lei/L13286.htm#art2>. Acesso em 27 fev. de 2021.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. AgRg no REsp 1377074/RJ, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, julgado em 16/02/2016.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. RMS 46179/MG, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 28/03/2019.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Terceira Turma. AgInt no REsp 1471168/RJ, Rel. Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, julgado em 12/09/2017.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Terceira Turma. REsp 1748504/PE, Rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino, julgado em 14/05/2019.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Terceira Turma. REsp 1748497/SC, Rel. Min. Nancy Andriahi, julgado em 02/04/2019.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Terceira Turma. RMS 9372/SP, Rel. Min. Antônio de Pádua Ribeiro, julgado em 19/05/2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.800-1-DF. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgado em: 11 jun. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. AgRg em MS 26849/DF. Relator: Min. Luiz Fux, julgado em 10/04/2014.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Plenário. Recurso Extraordinário n. 589.998/PI, Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em 20/02/2013.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. Recurso Extraordinário nº 201.819/RJ. Relatora: Min. Ellen Gracie. Relator para acórdão: Min. Gilmar Mendes. Julgado em 11/10/2005.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Primeira Turma. Recurso Extraordinário n. 101033. Relator(a): Min. Oscar Correa Julgado em 30/03/1984.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. Recurso Extraordinário n. 99214. Relator(a): Min. Moreira Alves. Julgado em 22/03/1983.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. Recurso Extraordinário n. 201595, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, julgado em 28/11/2000.

BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Conselho Superior da Magistratura. Apelação nº 9000002-48.2013.8.26.0101, Rel. Des. Elliot Akel, julgado em 26/08/2014.

BRASIL, Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Vara Cível de Riacho Fundo, Brasília. Processo nº 2015.13.1.003601-7, Juíza Prolatora Andreia Lemos Gonçalves de Oliveira, julgado em 16/07/2018.

BRASIL, Tribunal de Justiça do Distrito Federal. 21ª Vara Cível de Brasília. Processo nº 2014.01.1.112637-3, Juiz Prolator Hilmar Castelo Branco Raposo, julgado em 31/08/2018.

BRASIL, Tribunal de Justiça de Minas Gerais. 1ª Vara Cível de Contagem. Processo nº 0198116-18.2013.8.13.0079, Juiz Prolator Vicícius Miranda Gomes, julgado em 22/09/2020.

BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. 3ª Câmara Cível. Apelação nº 0365596-98.2010.8.19.0001, Rel. Des. Mario Assis Gonçalves, julgado em 09/08/2017.

BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Vara de Registros Públicos de Porto Alegre. Processo nº 001/1.07.0123795-7, Juiz Prolator Antonio C. A. Nascimento e Silva, julgado em 24/07/2007.

BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Vara de Registros Públicos de Porto Alegre. Processo nº 001/1.08.0182701-2, Juiz Prolator Antonio C. A. Nascimento e Silva, julgado em 18/07/2008.

BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Vara de Registros Públicos de Porto Alegre. Processo nº 001/1.15.0002357-5, Juiz Prolator Antonio C. A. Nascimento e Silva, julgado em 20/07/2015.

BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Vara de Registros Públicos de Porto Alegre. Processo nº 001/1.12.0302723-1, Juiz Prolator Antonio C. A. Nascimento e Silva, julgado em 07/02/2013.

BRASIL, Vara de Registros Públicos de Porto Alegre, Rio Grande do Sul. Processo nº 5055688-96.2020.8.21.0001, Juiz Prolator Antonio C. A. Nascimento e Silva, julgado em 01/04/2021.

BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. 18ª Câmara Cível. Apelação nº 0318447-65.2014.8.21.7000, Rel. Des. Pedro Celso Dal Prá, julgado em 11/12/2014.

BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. 19ª Câmara Cível. Apelação nº 0068367-42.2018.8.21.7000, Rel. Des. Marco Antonio Angelo, julgado em 26/07/2018.

BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. 19ª Câmara Cível. Apelação nº 0280098-56.2015.8.21.7000, Rel. Des. Marco Antonio Angelo, julgado em 02/06/2016.

BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. 20ª Câmara Cível. Apelação nº 0147565-65.2017.8.21.7000, Rel. Des. Glênio José Wassertein Hekman, julgado em 12/06/2019.

BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. 21ª Câmara Cível. Apelação nº 70038374096, Rel. Des. Marco Aurélio Heinz, julgado em 22/09/2010.

BRASIL, Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Sétima Turma de Recursos - Itajaí. Recurso Inominado nº 0312684-14.2015.8.24.0033, Rel. Juiz Rodrigo Coelho Rodrigues, julgado em 10/06/2019.

BRASIL, Tribunal de Justiça de Santa Catarina. 3ª Câmara de Direito Público. Apelação nº 0011711-85.2012.8.21.0018, Rel. Des. Ricardo Roesler, julgado em 27/11/2018.

BUENO, Cassio Scarpinella. Trabalhos Forenses. Ação Direta de Inconstitucionalidade – Intervenção de Amicus Curiae. **Revista de Processo**. Pg. 166. São Paulo: Revista dos Tribunais. Ano 31. Numero 138. Agosto de 2006.

BUENO, Sérgio Luiz José. **Tabelionato de Protestos**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7ª ed. Almedina: Coimbra, 2003.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CARVALHO, Afranio de. **Registro de Imóveis**. 3ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1982.

CARVALHO, Paulo de Barros. Sobre os princípios constitucionais tributários. **Revista de Direito Tributário**. v. 55, jan-mar 1991.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed. Salvador: Juspodium, 2009.

Calatayud, Vicente Domínguez. Eficácia dos sistemas registrais como base da proteção jurídica dos direitos da propriedade do cidadão. **Revista de Direito Imobiliário RDI**. vol. 61. p. 7-14. São Paulo: Revista dos Tribunais, jul.-dez. 2006.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos notários e registradores comentada**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos Registros Públicos Comentada**. – 20 ed. – São Paulo: Saraiva, 2010.

CHAVES, Carlos Fernando Brasil; REZENDE, Afonso Celso Furtado de. **Tabelionato de notas e o notário perfeito**. 6. ed. Campinas: Millennium, 2011. p. 78-79.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. O Conceito de Interesse Público no Estado Constitucional de Direito. **Revista da ESMEC**, v.20, n. 26, 2013.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. O Direito Administrativo no Divã do Estado Constitucional de Direito: A Travessia da Legalidade para a Juridicidade Administrativa. **Revista da ESMESC**. Volume 21, nº 27. 2014.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; CATARINO, João Ricardo. Constitucionalização do Direito Administrativo e a juridicidade administrativa: Um estudo sobre o caso Brasileiro e Português. **Revista Jurídica Portucalense**. N.º 17 | Volume 2 | 2015.

COMASSETTO, Miriam Saccol. **A função notarial como forma de prevenção de litígios**. Porto Alegre: Norton, 2002.

COUTO E SILVA, Almiro do. **Conceitos Fundamentais do Direito no Estado Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2015.

COUTO E SILVA, Almiro do. O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de Anular seus Próprios Atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei nº 9.784/99). **Revista Eletrônica de Direito do Estado**. Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº. 2, abril/maior/junho, 2005. Disponível na Internet:<www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 27 fev. de 2021.

COUTO E SILVA, Almiro do. Poder Discricionário no Direito Administrativo Brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**. nº 179/180.

COUTO E SILVA, Almiro do. Prefácio. *In*: VALIM, Rafael; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; POZZO, Augusto Neves dal (Org.). **Tratado sobre o princípio da segurança jurídica no direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014.

DINIZ, Maria Helena. **Sistemas de Registros de Imóveis**. 8. Ed. – São Paulo: Saraiva, 2009.

DIP, Ricardo Henry Marques. **Direito Administrativo Registral**. São Paulo: Saraiva, 2010.

DIP, Ricardo Henry Marques. Querem matar as notas. In: **Registros públicos e segurança jurídica**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 1988.

DWORKIN, Ronald. **Taking Rights Seriously**, Massachussets: Harvard University Press, 1980.

ENTERRÍA, Eduardo García de; y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramon. **Curso de Derecho Administrativo**. vol. I, 2ª ed., Madrid, Editora Civitas, 1978.

ESPOSITO, Antonio Kurt. **The History of the Torrens System of Land Registration with special reference to its German Origins**. 192 f. Dissertation (Master degree of Laws) – The University of Adelaide, Australia, 2000.

ERPEN, Décio Antônio. PAIVA, João Pedro Lamana. Princípios do Registro Imobiliário Formal' in "**Introdução ao Direito Notarial e Registral**", coord. Ricardo Dip, IRIB / safe, Porto Alegre, 2004.

FAGUNDES, Miguel Seabra. **O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário**, 8. ed. / atualizada por: Gustavo Binenbojm. Forense : Rio de Janeiro, 2010.

FARIA, José Eduardo. Antinomias jurídicas e gestão econômica. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 25, Abril, 1992, p. 167-184.

FASSA, Odemilson Roberto Castro. **Registrador de imóveis e responsabilidade patrimonial**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

FIORANELLI, Ademar. **Direito Registral Imobiliário**. Porto Alegre: IRIB/safE, 2001.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Eficiência Administrativa na Constituição Federal. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 220, abr./jun, ano 2000, p. 165-177.

FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. – 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

GABARDO, Emerson. O Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Interesse Privado como Fundamento do Direito Administrativo Social. **Revista de Investigações Constitucionais**. Curitiba, vol. 4, n. 2, maio/ago. 2017, p.95-130.

GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder. O suposto caráter autoritário da supremacia do interesse público e das origens do direito administrativo: uma crítica da crítica. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). **Direito administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao**

Professor Celso Antônio Bandeira de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 155-201.

GARCIA, Emerson. A Moralidade Administrativa e sua Densificação. **Revista de Informação Legislativa**, v.39, n. 155, p. 155-173, jul./set. 2002.

GONÇALVES, Guilherme Leite. Os paradoxos da certeza do direito. **Revista Direito Gv**, São Paulo, v. 2, n. 1, jun. 2006.

González, Fernando P. Méndez. A função econômica da publicidade registral. **Revista de Direito Imobiliário**. vol. 55. p. 133-159. São Paulo: Revista dos Tribunais, jul.-dez. 2003.

GONZÁLEZ, José. Qualificação dos Actos Registráveis com Intervenção (Duplo Controlo da Legalidade). **Revista Lusíada. Direito**. Lisboa. 2004. II Série. Número 2. P. 75-84. Disponível em <https://issuu.com/medull/docs/direito_2_2004_issuu_5de915b91fc28c>. Acesso em 27 fev. de 2021.

GRAU. Eros Roberto. O Direito Posto e o Direito Pressuposto. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

GUEDES, Demian. A presunção de veracidade e o estado democrático de direito: uma reavaliação que se impõe. In: **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

HACHEM, Daniel Wunder. **Princípio constitucional da supremacia do interesse público**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. – 12 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

KOLLET, Ricardo Guimarães. **Manual do Tabelaio de Notas para Concursos e Profissionais**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

KÜMPPEL, Vitor Frederico. O papel do MP no Registro Civil. **ARPEN**, São Paulo, ano 15, nº 147, mai. 2014.

LEAL, Saul Tourinho. A influência do amicus curiae nas decisões tributárias proferidas pelo Supremo Tribunal Federal. **Revista Dialética de Direito Tributário**. São Paulo. Número 181, Outubro/2010.

LIMA, Ruy Cirne. **Pequena História Territorial do Brasil: Sesmarias e Terras Devolutas**. 5ªed., Porto Alegre: Sulina, 2002.

LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo**. – 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

LOPES, Joaquim Barata. O Duplo Controlo da Legalidade. **Revista Lusíada. Direito**. Lisboa. 2004. II Série. Número 2. P. 87-97. Disponível em <https://issuu.com/medull/docs/direito_2_2004_issuu_5de915b91fc28c>. Acesso em 27 fev. de 2021.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática.** – 8 ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Juspodivm, 2017.

LUHMANN, Niklas. Law as Social System. In: **Northwestern University Law Review**, vol. 83.

LUHMANN, Niklas. Operational closure and structural coupling: the differentiation of the legal system. In: **Cardozo Law Review**, 1992, vol. 13.

LUHMANN, Niklas. **Sociologia do Direito I.** Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1983.

LUHMANN, Niklas. **El derecho de la sociedad.** Ciudad de México: Editorial Herder, 2005.

MAFFINI, Rafael. **Elementos de Direito Administrativo:** atualizado até a lei 13.303/2016 – Estatuto das Estatais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

MAFFINI, Rafael. Serviços notariais e de registro: a gestão privada de uma função pública. **Revista do Direito Imobiliário**, v. 85, p. 391-404, 2018.

MALBERG, Raymond Carré de. **A função administrativa.** Tradução de Sérgio Resende de Barros. In: MALBERG, Raymond Carré. Contribution à la théorie générale de l'état Paris: Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1920.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito.** 18ª ed, Rio de Janeiro: Forense, 1999.

MCCORMACK, John L. Torrens and Recording: Land Title Assurance in the Computer Age. **William Mitchell Law Review:** Vol. 18 : Iss. 1 , Article 4, 1992.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 127.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** – 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **A noção jurídica de interesse público.** In: Grandes Temas de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELO JR., Regnoberto Marques de. **Lei de Registros Públicos comentada.** Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2003.

MENDONÇA, José Vicente dos Santos. Art. 21 da LINDB – Indicando consequências e regularizando atos e negócios. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p. 43-61, nov. 2018.

MIRAGEM, Bruno Nubens Barbosa. **Direito Civil:** responsabilidade civil. São Paulo: Saraiva, 2015.

MONTES, Angel Cristóbal. **Direito imobiliário registral.** Trad. Francisco Tost. Porto Alegre: IRIB/Sergio Antonio Fabris Editor, 2005.

MOREIRA NETO. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed., 2. tir. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. 3ª ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro, Renovar, 2007.

NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

NORONHA, Fernando. **Direito das Obrigações** - 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

OLIVEIRA, José Carlos de. **Responsabilidade patrimonial do Estado: danos decorrentes de enchentes, vendavais e deslizamentos**. São Paulo: Edipro, 1995.

OTERO, Paulo. **Legalidade e Administração Pública: O Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade**. Coimbra: Almedina, 2007.

PAIVA, João Pedro Lamana. **O procedimento de Dúvida e a Evolução dos Sistemas Registral e Notarial no Século XXI**. – 4 ed. – São Paulo: Saraiva, 2014.

PAIVA, João Pedro Lamana. Princípio da concentração. **ANOREG/BR**, 2013.
Disponível em: <

https://www.sinoreges.org.br/index.php?pG=X19leGliZV9ub3RpY2lhcw==&in=MTgyMg==&filtro=10#title_noticia >. Acesso em 04/07/2021.

PAIVA, João Pedro Lamana, ALVARES. Pércio Brasil. **Registro Civil de Pessoas Jurídicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

PAULIN, Milson Fernandes. Da Fé Pública Notarial e Registrária. **Revista de Direito Imobiliário RDI**. ano 37 volº 72 jan-jun/2021.

PÉREZ LASALA, José Luís. **Derecho Inmobiliario Registral: su desarrollo en los países latinoamericanos**. Buenos Aires: Depalma, 1965.

PETEFFI DA SILVA, Rafael. Comentários ao art. 236 da Constituição. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura. **Comentários à Constituição Federal de 1988** – Rio de Janeiro : Forense, 2009.

PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. Notas sobre os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança no Direito Tributário. In: CRUZ, Ariele Chagas; SARMENTO, George; SEIXAS, Taysa Matos (Org.). **Direitos Humanos Fundamentais**. 1ªed. São Paulo: Saraiva, 2014.

Pontes de Miranda, Francisco Cavalcanti. **Tratado de direito privado**. t. 11. Rio de Janeiro: Borsoi, 1954.

POVEDA VELASCO, Ignácio Maria. Ordenações do Reino de Portugal. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**. v.89, ano 1994, p. 24.

REMEDIO, Antonio; PACHECO, Marcos Vinícius Aguiar. A Lei 13.097/2015 e a Efetivação do Princípio Da Concentração no Registro De Imóveis. **Direito & Paz** | São Paulo, SP - Lorena | Ano IX | n. 37 | p. 4-25 | 2º Semestre, 2017.

RIBEIRO NETO, Anna Christina. **O alcance social da função notarial no Brasil**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008.

RICHTER, Luiz Egon. **Da qualificação notarial e registral e seus dilemas**. In: DIP, Ricardo (coord.). Introdução ao direito notarial e registral. Porto Alegre: IRIB, Fabris, 2004.

RIZZARDO, Arnaldo. **Direito de Empresa**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

RODRIGUES, Marcelo Guimarães. **Tratado de Registros Públicos e Direito Notarial**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

SÁ PEREIRA, Virgílio de. Direito das Cousas. Art. 524-678. In: LACERDA, Paulo de. (Org.). **Manual do Código Civil Brasileiro**. Vol. VIII. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos, 1924.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **O Conselho Nacional de Justiça e a independência do Judiciário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: Dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição do retrocesso social no direito constitucional brasileiro. In: **Constituição e Segurança Jurídica: Direito Adquirido, Ato Jurídico Perfeito e Coisa Julgada - Estudos em Homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence**.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Constitucional**. /Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero. – 6 ed. – São Paulo: Saraiva, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Eficácia dos Direitos Fundamentais**. – 13 ed. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SARMENTO, Daniel (Org.). **Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

SARMENTO, Eduardo Sócrates Castanheira Sarmento. **A Dúvida Registral, Doutrina – Prática – Legislação**. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2011.

SCHEELJE, Álvaro Delgado. Eficácia dos sistemas registraes na proteção jurídica do direito de propriedade e demais direitos patrimoniais do cidadão. **Revista de Direito Imobiliário**. vol. 57. p. 248-258. São Paulo: Revista dos Tribunais, jul.-dez. 2004.

SERPA LOPES, Miguel Maria de. **Tratado de Registros Públicos**. 4ª ed. Vol. I. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos S.A., 1960.

SERPA LOPES, Miguel Maria de. **Tratado de Registros Públicos**. 4ª ed. Vol. IV. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos S.A., 1961.

SILVA, José Afonso da. **Constituição e Segurança Jurídica**. In: ROCHA, Carmem Lúcia Antunes (Org.). Constituição e segurança jurídica: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

SILVA, José Afonso da. Constituição e Segurança Jurídica. In: ROCHA, Carmem Lúcia Antunes (Org.). **Constituição e segurança jurídica**: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

STRECK, Lenio Luiz. Ministros do STJ não devem se aborrecer com a lei. Disponível em: < <http://www.conjur.com.br/2012-jun-07/senso-incomum-nao-aborreca-lei-ministra-nancy-andrighi>> Acesso em: 23/05/2021.

TARTUCE, Flávio. **Direito civil**: direito das obrigações e responsabilidade civil, vol. II. 13. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

TEUBNER, Gunther. **O direito como sistema autopoietico**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Tributário e Segurança Jurídica**: Metodica da Segurança Jurídica do Sistema Constitucional Tributário. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

VLIET, Lars P. W. Van. A grondschuld alemã. tradução: Josué Modesto Passos. **Revista de Direito Imobiliário – RDI**, v. 39, n. 81, p. 567–603, jul./dez., 2016.

XAVIER, Alberto. **Princípios da legalidade e da tipicidade na tributação**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1978.

WILSCH, Harald. The German “Grundbuchordnung”: History, Principles and Future about Land Registry in Germany. **Zeitschrift für Vermessungswesen 4**: 224–233, 2012.

WOLFF, Martin. **Tratado de Derecho Civil**, T. III, Vol. I, 32^a. Ed., Barcelona, Bosch, s.d.

ZAVASCKI, Teori Albino. Os Princípios Constitucionais do Processo e suas Limitações. **Revista da ESMESC**, v.5, n. 6, p. 49-58, maio 1999.

ZEVENBERGEN, Jaap. Systems of land registration: aspects and effects. **NCG Nederlandse Commissie voor Geodesie Netherlands Geodetic Commission Delft**. September 2002.