

6.

PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E REGISTRO DE IMÓVEIS

FLAUZILINO ARAÚJO DOS SANTOS

1.º Oficial de Registro de Imóveis de São Paulo-SP

SUMARIO: 1. Considerações iniciais - 2. Introdução - 3. Princípios registrais - 4. Princípio da legalidade - 5. Natureza da função registral de qualificação - 6. Os limites da qualificação registral - 7. Conclusão.

1. Considerações iniciais

O direito registral imobiliário brasileiro tem levado consigo notória fama de ser obtuso e de difícil compreensão, tanto pela clausura de seus operadores, quanto por preconceitos movidos por razões subjacentes. Isso torna o Brasil – tão pródigo no desenvolvimento de outras áreas do direito – carente de uma doutrina nacional acerca do Registro de Imóveis¹, que seja capaz de se impor no mundo jurídico com grandeza tal que espanque aquela idéia errônea, anacrônica e carcomida de que o nosso sistema registral não passa de mais um canal de burocracia *et cetera*.

¹ Ver DIP, Ricardo. *Registro de Imóveis* (vários estudos). Porto Alegre: IRIB/Sérgio Antonio Fabris Editor, 2005. p. 182 que fala da “ausência de uma comunidade científica que, à altura das necessidades presentes, fundasse de modo idôneo a autonomia dos diferentes segmentos do direito registral (em particular, o direito registral imobiliário), transitando suas conclusões, em base objetiva, aos centros decisórios judiciais, de que emanam importantes reflexos, incluindo os políticos”. Afirma, ainda, que “não há propriamente um pensamento científico do registro imobiliário: comunidade exige permanência, comunicação persistente e unidade estável (comunidade)”.

Há que se considerar ser essa uma idéia isolada², pois sustentada por alguns poucos prisioneiros de seus próprios conceitos, afastados da realidade e que viajam na contramão da nossa história socioeconômica, negando-se a ver o Brasil como um país capaz de estar na vanguarda mundial, apto a disputar e liderar mercados nos quatro cantos do mundo e atrair investimentos e divisas dentro do novo modelo de crescimento econômico global, cujo comportamento já nos garante um lugar de eleição no mapa do futuro.

Há um abafado clamor pelo desenvolvimento de uma teoria registral apta a convencer os aplicadores da lei da exata dimensão desse instituto, que, subestimada, culmina na penalização da comunidade produtiva para a qual o registro imobiliário dirige seus raios de blindagem da segurança jurídica do tráfico imobiliário, em proporção direta à preocupação manifestada pela sociedade civil, no que se relaciona à credibilidade interna e externa do país e ao seu bem-estar econômico e social.³

Num passado ainda recente, viveu-se um período em que as principais reformas estiveram ausentes e a resolução dos grandes problemas nacionais era sucessivamente adiada. Grandes mudanças já ocorreram. O Estado tem, forçosamente, reduzido o seu peso na economia. Obviamente, todos nós pugnamos por um Estado forte, capaz, moderno, eficiente, mas que não seja tutelar.

Eis a razão por que os serviços públicos estão sofrendo um processo de desburocratização, tornando-se mais eficazes. Há unanimidade quanto à necessidade de se acabar com a administração pública lenta, pesada, intervencionista e sobre-

² Os atores envolvidos na construção de uma conjuntura favorável para o desenvolvimento do país rejeitam a velha lamechice ideologicamente estatizante. Como asseverou o saudoso Miguel Reale, na *Exposição de Motivos do Anteprojeto do Código Civil*: “Muito embora sejamos partícipes de uma 'sociedade em mudança', já fizemos, no Brasil, a nossa opção pelo sistema e o estilo de vida mais condizentes com as nossas aspirações e os valores de nossa formação histórica. Se reconhecemos os imperativos de uma Democracia Social, repudiamos todas as formas de coletivismo ou estatalismo absorventes e totalitários. Essa firme diretriz não só nos oferece condições adequadas à colocação dos problemas básicos de nossa vida civil, como nos impõe o dever de assegurar, nesse sentido, a linha de nosso desenvolvimento”. *Diário do Congresso Nacional* – Seção I, 13.06.1975.

³ O Instituto de Registro de Imóveis do Brasil – IRIB – tem sido fator catalisador para que essa mudança aconteça, principalmente por meio do diálogo que mantém com importantes setores governamentais, jurídicos, da cadeia produtiva do país e com organismos internacionais, além da vasta produção bibliográfica especializada. Acrescente-se, ainda, como elemento coadjuvante para o êxito na busca desse ideal, o provimento dos cargos de Registrador de Imóveis via concurso público, de provas e títulos, na medida em que oxigena o sistema com a outorga de delegações de registros para profissionais oriundos de outras carreiras jurídicas.

regulamentada. Existe uma palavra muito importante para serviços públicos concedidos: *regulação*.⁴ Regulação é mais do que um vocábulo corrente entre fornecedores e consumidores de serviços públicos e de chamamento à responsabilidade institucional. É uma via de mão única na qual trafegam os interesses de administrados, concedentes e concessionários de serviços públicos. Não há mais caminho para retorno ao modelo da administração pública ortodoxa, porque os cidadãos, agora não apenas cidadãos, mas também clientes, pois são usuários dos serviços públicos, não toleram mais a ineficiência ou a inércia administrativa. Essa circunstância reclama regeneração e contextualização dos serviços prestados pelos Registros de Imóveis no país. Temos que responder uma pergunta: o que podemos fazer para melhorar o Registro de Imóveis no Brasil?⁵

A autonomia de gestão administrativa e financeira do notário e do registrador, bem como sua condição de profissional de direito, foram afirmadas pela Lei 8.935 de 18.11.1994⁶ como elementos de sinalização da evolução pela qual o Direito Administrativo passou nos últimos anos. Nesse contexto, ganhou relevo o estudo das Agências Reguladoras como novo instrumento para a regulação das atividades econômicas e de mercados, sobretudo a questão relativa à extensão do poder normativo do órgão regulador.⁷

⁴ O ato de regular visa estimular os investimentos necessários ao desenvolvimento da atividade concedida, promovendo o bem-estar dos usuários de serviços públicos e propiciando a eficiência econômica.

⁵ A emergência da sociedade do conhecimento condicionada e induzida pela Internet reclama, para a eficácia da publicidade registral, a absorção pelo Sistema de Registro Imobiliário das Novas Tecnologias da Informação e Comunicação (NTICs) e a construção de uma infraestrutura institucional para interconexão em rede de todos os Registros de Imóveis do país. Essa expectativa da sociedade está consubstanciada na Portaria 149, de 05.07.2007, da Ex-Presidente do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Ministra Ellen Gracie, que instituiu grupo de trabalho, do qual o autor participa como representante da Associação dos Registradores de Imóveis de São Paulo (ARISP), com o objetivo de desenvolver funcionalidades tecnológicas voltadas à integração das bases de dados das serventias extrajudiciais com os órgãos do Poder Judiciário. (Publicado no *DJ* de 10.07.2007, seção 1, p. 24).

⁶ Dispõe o art. 21 da Lei 8.935/94 que “o gerenciamento administrativo e financeiro dos Serviços Notariais e de Registro é de responsabilidade exclusiva do respectivo titular, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, investimento e pessoal, cabendo-lhe estabelecer normas, condições e obrigações relativas à atribuição de funções e de remuneração de seus prepostos de modo a obter a melhor qualidade na prestação dos Serviços”.

⁷ O Registro Civil das Pessoas Naturais do Estado de São Paulo, por meio da Associação dos Registradores de Pessoas Naturais de São Paulo – Arpen-SP, dá excelente e pioneiro exemplo de alto impacto, ao fazer visitas de inspeção do funcionamento das serventias que recebem ressarcimento dos atos gratuitos de registro civil ou que recebem subvenções (caso das

2. Introdução

Embora o presente estudo tenha por finalidade e limite abordar o *princípio da legalidade* no Sistema de Registro de Imóveis, vamos adentrar no tema através de uma preliminar visão panorâmica.

De forma geral, o Registro de Imóveis se apresenta no universo jurídico nacional com uma estrutura de inatacável lógica interna, regida pelos chamados “princípios registrais”, os quais, não obstante tenham como gênese os “princípios gerais de direito”, se distinguem da generalidade desses, em virtude da sua aplicabilidade *in concreto*, como resposta direta da legislação, ou por esta induzida, para problemas práticos.

O que são princípios de direito?

Vejamos primeiramente a lição de Miguel Reale, ao ensinar que princípios são “certos enunciados lógicos admitidos como condição ou base de validade das demais asserções que compõem dado campo do saber”.⁸

Princípio é definido também como “proposição posta no início de uma dedução, não sendo deduzida de nenhuma outra do sistema considerado e, por conseguinte, colocada até nova ordem fora de discussão”.⁹

Segundo o dicionarista De Plácido e Silva, “os princípios revelam o conjunto de regras ou preceitos, que se fixam para servir de norma a toda espécie de ação jurídica, traçando, assim, a conduta a ser tida em qualquer operação jurídica”.¹⁰

Denso é o comentário tecido por Celso Antonio Bandeira de Mello acerca dos princípios em geral. Diz ele: “princípio é, por definição, mandamento nuclear de um

serventias deficitárias). Essas visitas têm por objetivo auditar o tipo de atendimento que essas serventias prestam. Como o IRIB mantém uma digníssima Comissão de Ética, composta pelos respeitadíssimos oficiais Ademar Fioranelli (SP), Ercília Maria Moraes Soares (TO) e Paulo de Siqueira Campos (PE), não restam dúvidas de que já podemos acionar o Conselho de Ética para apreciar pontuadas situações relativas aos deveres de casa, para casos em que a “lição de casa” não é feita, ou é mal feita. Essa é uma proposta que tenho sustentado publicamente, desde o XXXI Encontro do IRIB (2004).

⁸ REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 1991. p. 300.

⁹ LALANDE, André. *Vocabulário Técnico e Crítico da Filosofia*. São Paulo: Martins Fontes, 1999. p. 861.

¹⁰ SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. 13 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997. p. 639.

sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para a sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo”.¹¹

Augustin A. Gordillo garante que um princípio é muito mais importante do que uma lei. Segundo o autor, “el principio establece una dirección estimativa, un sentido axiológico, de valoración, de espíritu. El principio exige que tanto la ley como el acto administrativo respeten sus límites y además tengan su mismo contenido, sigan su misma dirección, realicen su mismo espíritu”.¹²

Antes disso, Gmur já afirmara que “a segurança jurídica, objetivo superior da legislação, depende mais dos princípios cristalizados em normas escritas do que da roupagem mais ou menos apropriada em que se apresentam”.¹³

No Brasil, assim como na maioria dos países que adotam sistemas jurídicos de origem romanística, os princípios são considerados como fonte subsidiária do direito. Por isso, no art. 4.º da LICC, no art. 8.º da CLT e no art. 126 do CPC, os princípios aparecem como uma das formas de suprimento de lacunas.

Mais do que isso, dispõe a Constituição da República que “os direitos e garantias nela expressos não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados...” (§ 1.º do art. 5.º).

Resta, assim, revelada a gigantesca importância de um princípio no sistema jurídico, já que os princípios não são meros acessórios interpretativos, senão os pontos fundamentais que servem de base para a inspiração, elaboração, interpretação e aplicação do direito e, estejam implícita ou explicitamente no direito, aplicam-se cogentemente a todos os casos concretos.¹⁴

¹¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Elementos de Direito Administrativo*. São Paulo: RT, 1981. p. 230.

¹² GORDILLO, Augustín. *Tratado de derecho administrativo*. tomo 1, vol. 12. 4 ed. Buenos Aires (Argentina): Ediciones Macchi, 1984.

¹³ Apud MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 11 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1991. p. 124.

¹⁴ Conforme Amauri Mascaro Nascimento, uma concepção *positivista* leva à identificação dos princípios com as normas previstas nos ordenamentos jurídicos, nas quais aqueles se encontram, expressam-se e têm os seus meios de exteriorização, em alguns sistemas caracterizados como

Os princípios podem ser classificados como *universais* ou *onivalentes*, *regionais* ou *plurivalentes*, *monovalentes* e *setoriais*.

Onivalentes são os princípios lógicos, razão de ser do próprio pensamento humano, quando aplicáveis a todas as ciências. Por exemplo: princípio da identidade – não é possível uma coisa ser e não ser ao mesmo tempo.

São princípios *plurivalentes* aqueles comuns aplicáveis a algumas ciências que guardam semelhança entre si, como o princípio da causalidade, das ciências naturais: à causa corresponde dado efeito.

Já os princípios *monovalentes* são os que servem de fundamento apenas a uma ciência; como por exemplo, o *princípio da legalidade*, que informa toda a ciência do Direito: a lei submete a todos.

Por fim, há os princípios *setoriais*, que são os princípios de um ramo de ciência, podendo-se usar a expressão, também, para designar os princípios próprios de um setor.¹⁵

No campo do Direito, cada ramo autônomo, público ou privado, ao receber autonomia, é informado por um conjunto de princípios – os princípios setoriais, que garantem as características do novo ramo.¹⁶

Embora o Direito Registral Imobiliário não seja concebido como disciplina jurídica independente, senão como parte integrante do Direito Civil, dentro deste, em razão de suas características especiais, de seus princípios substantivos próprios e dos

técnica de integração de lacunas; uma posição *jusnaturalista* leva às concepções dos princípios como valores transcendentais ao direito positivo, acima deste e com funções retificadoras de suas injustiças. NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Curso de Direito Processual do Trabalho*. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 96. Carnelutti, todavia, já salientava que “os princípios gerais do direito não são algo que exista fora, senão dentro do próprio direito escrito, já que derivam das normas estabelecidas. Encontram-se dentro do direito escrito como o álcool no vinho: são o espírito ou a essência da lei”. CARNELLUTTI, Francesco. *I sistema di Diritto Processuale Civile*; I. Funzione e Composizione Del Processo. Pádua, 1936. p. 120.

¹⁵ Essa é a classificação oferecida por José Cretella Júnior, ao aludir sobre a *principiologia administrativa*, ou *canônica*, como o conjunto de postulados básicos que garantem a autonomia de um sistema dentro do universo jurídico, mantendo-se firme e sólida, a despeito da variação de normas (CRETELLA JR., José. *Curso de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1995. p. 6) e por Amauri Mascaro Nascimento (NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Curso de Direito Processual do Trabalho*. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 96).

¹⁶ CRETELLA JR., op. cit., p. 6.

fins peculiares que busca, tem sido configurado como um setor jurídico com relativa autonomia.¹⁷

Angel Cristóbal Montes refere-se a autores que já vêem o Direito Registral Imobiliário como um ramo independente do Direito, dotado de genuína e própria substantividade, os quais consideram que sua autonomia constitui simplesmente uma nova manifestação do processo de desintegração que o Direito civil acusa há tempo e preconiza que:

“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”.¹⁸

3. Princípios registrais

Entende-se por princípios registrais regras, critérios e idéias fundamentais que servem de base ao Sistema de Registro Imobiliário de um país, tecnicamente desenvolvidos a partir de seu arcabouço jurídico, para consecução das finalidades da instituição registral, qual seja, a segurança máxima do tráfego imobiliário, que traz em seu bojo o desenvolvimento e a segurança econômica.¹⁹

¹⁷ MONTES, Angel Cristóbal. *Direito imobiliário registral*. Trad. Francisco Tost. Porto Alegre: IRIB/Sergio Antonio Fabris Editor, 2005. p. 147.

¹⁸ Idem.

¹⁹ O XIII Congresso Internacional de Direito Registral – patrocinado pelo Cider (Centro Internacional de Direito Registral), celebrado em 2001 em Punta del Este, República do Uruguai – aprovou a seguinte conclusão: “A segurança jurídica incorpora sempre segurança econômica, mas a inversa não é verdadeira, visto que é impossível, por definição, a segurança econômica incorporar a jurídica, pois o adquirente desapossado recebe uma compensação mas perde o bem. Isto confirma-se empiricamente por duas vias: por um lado, ao observar que os seguros de títulos não cobrem o valor do bem, mas, sim, e tão só, uma parte ou todo o preço da compra. Assim, o seguro do proprietário não costuma cobrir as mais-valias, o seguro do credor só cobre a importância do crédito hipotecário, tanto que as apólices costumam incluir exceções tão

Pela ótica do Direito Comparado, pode-se afirmar que os princípios registrais, na qualidade de diretrizes gerais, não são um produto lidimamente nacional. São, ao contrário, resultado de técnica que transcende as fronteiras de cada país, válidos para todas as nações que perseguem um bom sistema de tráfico imobiliário. Tendo como suporte o registro de segurança jurídica, cujos princípios emigram para o universo jurídico de cada nação mediante o fenômeno da recepção, de conformidade com o seu ordenamento positivo, ainda que por indução, porque não explicitamente enunciados em preceitos legais.²⁰

Sobre essa característica dos princípios ensina Norberto Bobbio que:

“Ao lado dos princípios gerais há os não expressos, ou seja, aqueles que se podem tirar por abstração de normas específicas ou pelo menos não muito gerais: são princípios, ou normas generalíssimas, formuladas pelo intérprete, que busca colher, comparando normas aparentemente diversas entre si, aquilo a que comumente se chama o espírito do sistema”.²¹

A *Carta de Buenos Aires*, produzida no I Congresso Internacional de Direito Registral, patrocinado pelo Cinder (Centro Internacional de Direito Registral), celebrado naquela cidade em 1972, proclamou que “los principios del Derecho Registral son las orientaciones fundamentales, que informan esta disciplina y dan la pauta en la solución de los problemas jurídicos planteados em el Derecho positivo”.

Com efeito, embora não se possa afirmar peremptoriamente que os princípios registrais sempre precedem as normas positivas, pois, salvo exceções, são essas que os consagram, sua fluência orienta a atividade legiferante como explicação doutrinária ou jurisprudencial e, em um segundo momento, após a edição da norma positiva, os princípios explicarão a verdadeira dimensão da publicidade legalmente acolhida pela via legislativa.

complexas, chegando a dizer que estas asseguram apenas que foi feito pela companhia seguradora um exame cuidadoso do título e elencados todos seus defeitos. Por outro lado, os mecanismos de segurança econômica desenvolvem-se numa relação inversa aos da segurança jurídica proporcionados pelos diversos sistemas”. Disponível em: <http://www.irib.org.br/notas_noti/boletimel312a.asp> Acesso em: 12 maio 2006.

²⁰ PÉREZ LASALA, José Luís. *Derecho Inmobiliario Registral: su desarrollo en los países latinoamericanos*. Buenos Aires: Depalma, 1965. p. 103.

²¹ BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. Trad. Maria Celeste C. J. Santos. 10 ed. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, 1999. p. 159.

Como indica José Luis Pérez Lasala, face ao domínio do império da lei sobre os princípios registrais, não se pode falar em princípios em geral aplicáveis a todas as legislações, senão que cada princípio deve ser cientificamente aferido dentro das particularidades do sistema jurídico do país.²²

Antonio R. Coghlan adverte que “la diversidad de regímenes registrales existente es elocuentemente indicativa de la diferencia en cuanto a los principios que los informan. Es más, ni siquiera los sistemas que recogen los mismos principios necesariamente les otorgan el mismo vuelo, isto es, igual tratamiento por la ley”.²³

Deve ser considerado que o valor teórico e a eficácia prática dos princípios registrais ultrapassam um simples exercício acadêmico, pois orientam tanto o intérprete – como, por exemplo, no exame de caso concreto para decretação de nulidade independentemente de ação direta na forma do art. 214 da Lei de Registros Públicos –, quanto o legislador em sua atividade típica.²⁴

Aliás, quanto ao valor teórico e à utilidade prática dos princípios registrários, indica Roca Sastre, baseado em Jerónimo González, que eles “orientan al juzgador, economizan preceptos, facilitan el estudio de la materia y elevan las investigaciones a la categoría de científicas”, ou servem, pelo menos, “para facilitar la investigación de las radicales orientaciones del sistema”.²⁵

Ainda que todos os estudiosos do Direito Registral Imobiliário brasileiro sejam unânimes em ordinariamente pontuar princípios registrais e classificá-los como vigas mestras do edifício registral, a determinação do número desses princípios, embora se mantenha nos limites de nosso ordenamento jurídico, não se apresenta sistematizada e metodicamente catalogada, até porque envolve vasta e diversificada gama acerca da importância, extensão e alcance do tema.

²² PÉREZ LASALA, op. cit., p. 104.

²³ COGHLAN, Antonio R. *Teoría General de Derecho Inmobiliario Registral*. Buenos Aires (Argentina): Abeledo-Perrot, 1995. p. 13.

²⁴ Maria Helena Leonel Gandolfo, ao aludir sobre a importância prática dos *princípios gerais* no Direito Registral Imobiliário brasileiro – em palestra proferida no curso realizado durante o XXVII Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil, em Vitória, ES (07.08.2000) –, asseverou que “é a falta de observância dos princípios gerais que muitas vezes impossibilita o registro dos títulos, ocasionando devoluções inevitáveis, quase sempre recebidas com desagrado e inconformidade pelos interessados”.

²⁵ ROCA SASTRE, Ramón Maria. *Derecho Hipotecario*. tomo I. 7 ed. Barcelona (Espanha): Bosch, 1979. p. 184.

Dessa forma, a enumeração dos princípios registrais apresenta variações relativas à determinação, ou à denominação; algumas delas resultam da agregação de princípios, outras, verdadeiros subprincípios.

Acertadamente, reconheceu Álvaro Melo Filho que “a diversidade de princípios não advém do fato de que uns sejam mais científicos do que outros, mas das circunstâncias de que seus arautos conduzem o raciocínio por vias diferentes, e não consideram as mesmas questões da mesma forma”.²⁶

Desprendido de ânimo sistematizante²⁷, apresento três listas de princípios que informam o sistema de registro de imóveis, elaboradas de acordo com uma classificação que leva em conta a interconectividade de atributos encontrados em um ato de registro, os quais, embora se apresentem distintos, são pragmaticamente relacionados. Dizem respeito aos *princípios que informam os requisitos do registro*, aos *princípios que informam os efeitos do registro* e aos *princípios administrativos do registro*.

A) *Princípios que informam os requisitos do registro*

- a) Princípio da rogação ou instância
- b) Princípio da disponibilidade
- c) Princípio da continuidade
- d) Princípio da legalidade
- e) Princípio da especialidade
- f) Princípio da unitariedade

B) *Princípios que informam os efeitos do registro*

- a) Princípio da publicidade
- b) Princípio da prioridade
- c) Princípio da inscrição
- d) Princípio da presunção
- e) Princípio de usucapião *secundum tabulas*

²⁶ MELO FILHO, Álvaro. Princípios do direito registral imobiliário. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo:RT/IRIB, n. 17/18, jan-dez. 1986. p. 28.

²⁷ Por favor, não vejam nessa confissão nem pseudo-humildade, nem tampouco despreço aos méritos da sistematização dos princípios registrários, já empreendido por alguns estudiosos do tema, mas uma tentativa de contribuição e disposição para suportar opiniões contrárias. Como autocrítica.

C) *Princípios administrativos do registro*

- a) Princípio de autotutela
- b) Princípio da moralidade
- c) Princípio da igualdade
- d) Princípio da eficiência
- e) Princípio da motivação
- f) Princípio da razoabilidade

4. Princípio da legalidade

A noção do *princípio da legalidade*, no Registro de Imóveis, diz respeito ao comportamento do Registrador, ao permitir o acesso ao álbum registral apenas para os títulos juridicamente válidos para esse fim e que reúnam os requisitos legais para sua registrabilidade e a conseqüente interdição provisória daqueles que carecem de aditamentos ou retificações e definitiva, daqueles que possuem defeitos insanáveis.²⁸

Essa subordinação a pautas legais previamente fixadas para manifestação de condutas que criem, modifiquem ou extingam situações juridicamente postas não é exclusiva da temática registral, mas resulta da própria aspiração humana por estabilidade, confiança, paz e certeza de que todo o comportamento para obtenção de um resultado regulamentado para a hipótese terá a legalidade como filtro, vetor e limite.

Em matéria registral, na medida em que essa confrontação é praticada pelo Registrador, exsurge daí um juízo de aprovação ou de desqualificação do negócio

²⁸ A distinção se faz importante para o efeito de se conceder ou não a prorrogação dos efeitos da prenotação. Como afirmei em *Algumas linhas sobre a prenotação*, “prorrogar a vigência dos efeitos da prenotação, vencido o trintídio, é a parte nevrálgica da questão. De pronto atente-se que a prorrogação do prazo dos efeitos da prenotação deverá ser por mais trinta dias ou pelo prazo que for fixado. Uma prorrogação indefinida *sine die*, ou muito prolongada, pode se constituir em burla aos princípios registraes. A prorrogação do prazo dos efeitos da prenotação ou a repristinação desses efeitos, sob a alegação da ocorrência de força maior ou de fato inevitável, imprevisível ou estranho à vontade do interessado, que o impossibilitou de cumprir as exigências legais dentro do prazo do artigo 205 da LRP, deverá ser apurada em procedimento próprio, visto que pelas repercussões jurídicas que produz não permite que venha basear-se em vagas lembranças pessoais do oficial e em outros elementos desse tipo. Mas é de rigor a devida formalização, legitimando assim seus resultados, e ainda porque serão analisados aspectos intrínsecos que determinarão se houve omissão ou negligência por parte do interessado”. *Revista de Direito Imobiliário n. 43*, São Paulo: RT/IRIB, jan/abr. 1988.

jurídico que trafega com destino ao álbum registral em perseguição da publicidade *erga omnes*, decorrente de sua inscrição.

Esse controle de legalidade exercido pelo Registrador é realizado pelo procedimento da *qualificação registral* e implica na efetiva constatação se determinada situação jurídica reúne ou não as qualidades necessárias para gerar o direito que pretende, pronunciando sua *legalidade* mediante a admissibilidade do título ou, se for o caso, a ausência circunstancial ou definitiva desse atributo, por meio da respectiva Nota de Exigência ou de Devolução.

Sobre a *qualificação registral imobiliária*, diz Ricardo Dip que ela é o juízo prudencial, positivo ou negativo, da potência de um título em ordem à sua inscrição predial, importando no império de seu registro ou de sua irregistrção.²⁹

José Luis Pérez Lasala pondera que, segundo Jerónimo González, se não existisse a função qualificadora, os assentos do registro somente serviriam para enganar o público, favorecendo o tráfico ilícito e provocando novos litígios.³⁰

Por sua posição na estrutura jurídica nacional como fiador da autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos que lhe são acometidos pela legislação (cf. art. 1º da Lei 6.015/73), em sede registral, a qualificação empreendida pelo Registrador se constitui, concretamente, em uma apreciação técnica imparcial, que transcende aos interesses privados ocasionalmente em jogo, visto que da publicidade registral emerge, claramente, o interesse público de obter a satisfação de certos fins comunitários com a máxima dose de credibilidade, além do que, se lançar um ato indevido, fica sujeito à responsabilização civil, penal e administrativa.

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

²⁹ DIP, op. cit., p. 186.

³⁰ PÉREZ LASALA, op. cit., p. 167.

atos com vocação registral via minuciosa qualificação, a fim de que somente acessem o sistema aqueles que se mostrarem idôneos.³¹

Roca Sastre comenta que:

“si en un buen sistema de Registro la nulidad de un título inscrito es inoperante en cuanto pueda perjudicar a un tercero adquirente de buena fe, es evidente la necesidad de evitar, en cuanto sea posible, que los títulos nulos puedan llegar a ser inscritos, No ocurre así en los sistemas de transcripción, en los cuales en ningún caso la registración de un título nulo puede impedir que su nulidad afecte a tercero, pues el Registro se desentiende de los vicios Del documento registrado, y éste vale por lo que valiere. Por tal motivo en estos sistemas el Registrador está reducido al papel de un simple autómatas o mero archivero”.³²

Afrânio Carvalho, ao aludir sobre a presunção registral³³, lembra que o registro “não tem a virtude de limpar o título que lhe dá origem, sanando os vícios jurídico-materiais que o inquinam, nem a de suprir faculdade de disposição. A inscrição não passa uma esponja no passado, não torna líquido o domínio ou qualquer outro direito real”.

Ao afirmar que o exame prévio da legalidade faz com que o público confie plenamente no registro, diz o autor:

“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

³¹ SANTOS, Flauzilino Araújo dos. *Os problemas mais comuns encontrados nos contratos-padrão dos loteamentos urbanos*. Disponível em: <www.primeirosp.com.br> Acesso em: 18.10.2006 e na *Revista de Direito Imobiliário* n. 47: São Paulo, RT/IRIB, julho/dez 1999.

³² ROCA SASTRE, op. cit., p. 255.

³³ O *princípio da presunção* que tem como efeito inversão do ônus da prova, desde o art. 859 do Código Civil de 1916, o qual dispunha, *in verbis*, “presume-se pertencer o direito real à pessoa, em cujo nome se inscreveu, ou transcreveu”, é mantido com maior ênfase no atual Código Civil ante o enunciado do § 2º do art. 1.245, segundo o qual “enquanto não se promover, por meio de ação própria, a decretação de invalidade do registro, e o respectivo cancelamento, o adquirente continua a ser havido como dono do imóvel”, podendo evoluir para a *usucapião “secundum tabulas”*, desde que presentes o lapso temporal e a boa-fé, nos termos do § 5º do art. 214 da Lei 6.015/73, introduzido pela Lei n. 10.931 de 02.08.2004.

da lei, quer porque o disponente careça da faculdade de dispor, quer porque a disposição esteja carregada de vícios ostensivos”.³⁴

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.³⁵

O Regulamento de 1939 (Decreto 4.857), que precedeu a atual Lei de Registros Públicos, foi mais claro quando normatizou o assunto, dispondo no art. 215 que “tomada a nota de apresentação e conferido o número de ordem, em conformidade com o art. 200, o oficial verificará a legalidade e a validade do título, procedendo ao seu registro, se o mesmo estiver em conformidade com a lei”, tendo naquela época fixado no § 1º o prazo improrrogável de cinco dias para efetivação dessa verificação.

5. Natureza da função registral de qualificação

A determinação da natureza jurídica da função qualificadora do Registrador tem sido objeto de teses díspares. Ricardo Dip, que melhor se ocupou do tema, aponta quatro correntes que, de um modo geral, disputam o acerto, filiando-se à última: a) jurisdicional; b) administrativo; c) de jurisdição voluntária; d) singular ou especial.³⁶

Com efeito, quando o Registrador examina um título e o declara conforme a lei e lhe dá abrigo no arquivo registral imobiliário ou o desqualifica, a exemplo da

³⁴ CARVALHO, Afrânio de. *Registro de Imóveis*. Rio de Janeiro: Forense, 1997. p. 226.

³⁵ MONTES, op. cit., p. 281. O autor reproduz a expressão de Gómez Pavón, para quem “a qualificação não é um privilégio nem um direito do Oficial de Registro. É um dever que a Lei lhe confiou: a alma de seus deveres e a razão mesma de sua existência”.

³⁶ DIP, op. cit., p. 179-188. O autor conclui: “Desse modo, não se estorva a pluralidade de noções construtivas em torno da instituição social do registro: de um lado, preserva-se a aferição correcional por meio de coordenação, com a fiscalização judiciário-administrativa da prestação contínua e regular dos serviços; de outro, fomentando-se um reto conceito corporativo, de sorte que colégios profissionais possam dar contributo ao desenvolvimento ético, técnico e científico das funções e atividades registrares; mais além, a primazia jurisdicional, garantia maior dos direitos”.

atividade judicial saneadora do processo, pratica ato típico de jurisdição voluntária, imparcial, com independência e soberania.

Por outro ângulo, ao considerar-se que o Registrador está adstrito ao ordenamento jurídico positivo e aos princípios por ele adotados, mesmo que por indução, não lhe sendo facultado, em razão do estreito limite da qualificação, valer-se de elementos subsidiários para construção de seu juízo fora do direito normativo (como por exemplo, do direito costumeiro, do direito comparado, da determinação eqüitativa do direito etc.), tem comportamento típico da prática de ato administrativo, sujeitando-se, inclusive, aos princípios informativos do Direito Administrativo. O que muito bem salienta Adriano Damásio, “o administrador público somente poderá fazer o que estiver expressamente autorizado em lei e nas demais espécies normativas, inexistindo, pois, incidência de sua vontade subjetiva”.³⁷

A tendência da moderna doutrina registral é configurar a função qualificadora como um *tertius genus*, uma função híbrida, com características próprias, as quais, somadas a outras assemelhadas de institutos típicos, conferem à qualificação uma natureza jurídica *sui generis, singular* ou *especial*.³⁸

Pelo caráter que representa, a atividade qualificadora do Oficial de Registro expressa o princípio da legalidade em sua plenitude, inclusive no que tange a sua influência na atividade legiferante, como explicação doutrinária ou jurisprudencial para edição de normas que disciplinarão a atividade registral futura. Então, podem ser afirmados os seguintes aspectos:

a) *A qualificação registral tem uma função criativa.* A qualificação efetivada pelo Registrador dá azo à função criativa do Registro Imobiliário, voltada para o desenvolvimento da ciência jurídica no campo dos negócios imobiliários, onde atua de forma específica ao apontar, de modo concreto, atos da vida real que ainda não contam com o expresse respaldo do direito positivo. Nesse mister detecta, com precisão, as carências do sistema jurídico de instrumentos legais necessários para o fomento das atividades econômicas imobiliárias. Assim, orienta, com apuro técnico e fundamento

³⁷ DAMÁSIO, Adriano. Limite das medidas provisórias. In: MOTA DE SOUZA, Carlos Aurélio (coord.). *Medidas Provisórias e segurança jurídica*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003. p. 68.

³⁸ CHICO Y ORTIZ, José María. *Estudios sobre derecho hipotecario*. 4 ed. tomo I. Madrid: Marcial Pons, p. 536-537.

nas práticas de mercado, a necessária regulamentação legal das atividades que têm imóveis por objeto, via processo legislativo, a fim de possibilitar o acesso de novos negócios imobiliários ao Registro de Imóveis, dotando-os de segurança. Com efeito, os Serviços de Registros de Imóveis funcionam como um laboratório de experimentos jurídicos. Na medida em que seus operadores manuseiam o direito vivo, e novos negócios e requerimentos sociais que aportam em busca da proteção registral, são capazes de detectar situações ligadas ao tráfego imobiliário que reclamam suporte legal compatível com a estrutura econômica e jurídica do país e até com o Direito Comparado. Os encarregados dos Registros de Imóveis são juristas especializados na matéria e, por se concentrarem em oferecer as garantias e a segurança do Registro, de acordo com o princípio da legalidade, gozam naturalmente de capacidade construtiva de orientação para a edição de novos procedimentos, tipos e figuras jurídicas e o aperfeiçoamento dos existentes.

b) *É uma função unipessoal.* Mesmo que o título tenha sido qualificado por outro Registrador, ao proceder o ato registral, toda responsabilidade vai se concentrar na pessoa do Registrador autor ou que autorizou a confecção do ato. Releva-se ser de fundamental importância, no caso de assunção de uma nova serventia registral, com relação aos títulos que foram qualificados pelo Registrador antecessor, mas que ainda estão em fase de processamento, que o novel Registrador proceda a nova qualificação desses títulos.

c) *É uma atuação com responsabilidade pessoal.* Mesmo havendo autorização qualificadora do título para substitutos ou escreventes na forma do art. 20 da Lei n. 8.935/94, a responsabilidade civil, penal e administrativa permanece concentrada na pessoa do Registrador (art. 22), o qual não pode invocar como excludente, eventual possibilidade dos atos registrares terem sido praticados em discrepância com sua opinião.³⁹ Deve, outrossim, abster-se de qualificar qualquer documento em que haja interesse pessoal, interesse de seu cônjuge ou de parentes, na linha reta, ou na colateral, consanguíneos ou afins, até o terceiro grau (Lei 8.935/94, art. 27). Nessa hipótese, a

³⁹ De conformidade com o art. 24 da Lei n. 8.935/94, a responsabilidade criminal será individualizada, aplicando-se, no que couber, a legislação relativa aos crimes contra a administração pública.

qualificação deverá ser feita pelo substituto designado para responder pelo respectivo serviço nas ausências e impedimentos do Registrador (art. 20, § 5º) ou, na falta ou impedimento deste, por Oficial *ad hoc*.

d) *É uma função inescusável.* Sendo a qualificação um ato necessário, o Registrador não pode alegar dificuldades em razão da profundidade ou novidade da matéria, obscuridade legislativa, existência de lacunas na lei, dificuldades de pesquisas, divergência doutrinária ou jurisprudencial, da consulta a órgãos de assessoria, entidades de classe ou ao Poder Fiscalizador. Parece-nos que não há como o Registrador se recusar a proclamar sua decisão, motivado por eventual estado de *perplexidade*, por semelhante problema não ter ainda aportado em sua serventia ou não constar na literatura jurídica ou não ter sido enfrentado pelos tribunais. Ao caracterizar o comportamento do Registrador ante a qualificação registral, José María Chico y Ortiz diz que “Álvaro D’Ors habla de ‘imperplejidad’ o postura que sabe resolver las cuestiones, llegar al fondo del problema y darle solución através de una decisión ‘reglada’ que se ajusta a la norma”.⁴⁰

e) *É uma função independente.*⁴¹ Embora o Registrador esteja sujeito à fiscalização permanente do Poder Judiciário e mantenha vínculos com entidades de classe (Anoreg, Arisp, IRIB etc.) e relacionamento profissional com outros registradores e operadores do direito, ao exercer a qualificação, converte-se em autoridade única que decide por si mesma se o ato pode ou não ser registrado ou averbado. Essa independência se manifesta no conteúdo de sua decisão, já que não está vinculado nem mesmo ao que decidiu em caso anterior e semelhante, até porque deve ter em mente que “erros pretéritos, não justificam erros futuros”. O Registrador também não pode ficar impressionado com qualificação diversa de outro Registrador (como, por exemplo, no caso de um título que envolva imóveis de circunscrições diversas e já tenha sido julgado apto por outro Registrador), com orientação de instituições de classe ou com decisões administrativas ou jurisdicionais para casos análogos, salvante quando há caráter

⁴⁰ CHICO Y ORTIZ, op. cit., p. 539.

⁴¹ Ricardo Dip baseia-se em Hernández Gil, para quem “a sentença prudencial de qualificação, emitida em ordem ao atendimento da segurança jurídica, reclama a independência decisória de seu agente, a mesma independência que tem o Juiz para proferir suas decisões”. DIP, op. cit., p. 178.

normativo decretado pelo Juízo competente. Em caso de coação para que o Registrador pratique qualquer assento em agressão a sua convicção jurídica, sem instauração do devido processo legal de dúvida, o Oficial poderá se socorrer de *mandado de segurança* para ver cessado o constrangimento. Quando o Registrador, interpretando razoavelmente a lei, toma determinada decisão, fundamentando-a, seguramente, está no exercício de sua independência jurídica como profissional do direito que é. Qualquer aluno de primeiro ano do curso de Direito, já nas aulas iniciais de Teoria Geral do Direito, aprende que “o contraste de opiniões no direito é fundamental para o próprio crescimento do direito”. Podemos, nessa hipótese, falar em reparação de eventuais danos causados por sua decisão, jamais em falta administrativa a ser punida pelo órgão censor. Por óbvio, salvo se agiu dolosamente (ou com imprudência ou negligência, quem sabe até em certas hipóteses caracterizadas por imperícia).

f) *É função indelegável.* Somente pode ser exercida pelo Registrador encarregado da serventia como titular ou designado. Não há como o Oficial de Registro se elidir da qualificação, trasladando a competência e a responsabilidade para o Juiz Corregedor à guisa de “consulta”. Essa é uma prática juridicamente reprovável e representa uma demonstração de pouca capacidade do Registrador, além de violação dos deveres de Registrador.⁴² Conforme a Lei de Registros Públicos, o Juiz somente tem poder de qualificação registral mediante a instauração do competente Procedimento Administrativo da Dúvida. Não há como o Registrador se exonerar concretamente da responsabilidade de qualificação que lhe é atribuída, nem mesmo pela via transversa da “consulta” a órgãos superiores.

g) *A qualificação registral deve ostentar o signo de integralidade.* É dever do Registrador de Imóveis proceder ao exame exaustivo do título exibido, quer seja uma escritura notarial, um título judicial, um contrato particular com ou sem força de escritura pública, um requerimento etc., sob pena de incorrer em responsabilidade. A qualificação deve abranger completamente a situação examinada, em todos os seus aspectos relevantes para a registo ou seu indeferimento, permitindo quer a certeza

⁴² Destaca-se no rol de deveres do Registrador, *proceder de forma a dignificar a função exercida*, previsto no inciso V do art. 5º da Lei 8.935/94. Aqui, sim, pelo descumprimento desse dever, temos uma infração disciplinar caracterizada (Art. 31, V).

correspondente à aptidão registrária, quer a indicação integral das deficiências para a inscrição perseguida.⁴³

É certo que nem sempre a qualificação registral empreendida pelo Oficial é compreendida em seu verdadeiro sentido e alcance, tal como prevista no ordenamento legal vigente, principalmente por notários e por magistrados. Tanto que não poucos registradores colecionam histórias de insatisfações manifestas por colegas notários ou já passaram pelo constrangimento de serem intimados de decisões judiciais por despachos como “cumpra-se imediatamente sob pena de desobediência (ou de pena de prisão)”. Simplesmente porque, ao examinarem um determinado título judicial, o consideraram inapto para a prática do ato de registro ou de averbação determinado pelo Juiz ou mesmo emitiram uma nota com exigência de retificação ou aditamento do título para o efeito de afastar óbice que impedia a prática do ato determinado.⁴⁴

Parece-nos que vários fatores, embora distintos, se completam e corroboram essa situação, para que se instale e leve certos grupos a pugnam pela limitação do controle de legalidade exercido pelo Oficial via qualificação, notadamente em relação aos títulos judiciais e as escrituras públicas. Citarei apenas dois deles.

a) *Qualificações homeopáticas (em pequenas doses, a conta gotas)*: Quando for o caso de formulação de exigências, essas devem ser formuladas de uma única vez, articuladamente, de forma clara e objetiva, com indicação dos suportes normativos em que se apoiou o Oficial no momento da qualificação do título, visto que o Registrador está adstrito aos limites fixados pela legislação – princípio da legalidade –, sob pena de incorrer em responsabilidade. São reprovadas as exigências em doses homeopáticas sem fundamentação legal ou baseadas em hipóteses. Além de causar insegurança, levam ao descrédito a atividade registrária e maculam a qualidade do serviço público prestado em delegação. A ressalva que se faz é apenas na especialíssima hipótese de, cumpridas as

⁴³ DIP, op. cit., p. 178.

⁴⁴ A desqualificação de título judicial, que viole os princípios registrários básicos e torne insegura e descontrolada a escrituração do fôlio real, não caracteriza a figura do crime de desobediência previsto no art. 330 do Código Penal, porquanto, esse tipo pressupõe a oposição dolosa e injustificada a uma ordem legal e tal conjunto de elementos não restará integrado quando rejeitado o título, em decorrência de óbice registrário. (cf. parecer do Juiz Marcelo Fortes Barbosa Filho no Processo n. 9002/2000 da Comarca de Americana, publicado no DOJ de 11.4.2000, p. 3).

exigências, surgirem novos elementos, obrigando o Registrador a formular outras exigências.

b) *Notas de exigências inexpressivas*: Existe uma infeliz prática registral de devolução do título ou emissão da Nota de Exigência de forma resumida (p.e., apresentar certidão de casamento dos executados), por vezes até em papeletas grampeadas no título, sem a imprescindível exposição das razões e dos fundamentos que justificam a tomada de decisão do Oficial Registrador na edição do ato de negação de acesso do título judicial ao caderno registral.

O Oficial deve considerar que, em virtude de sua condição de delegado do serviço público, operando em nome do poder que o credenciou para o exercício de uma atividade essencial, os atos que pratica em razão de seu ofício são atos administrativos. Esses atos, para regular ingresso no mundo jurídico, devem ser estruturados nos princípios que norteiam, informam e fundamentam o Direito Administrativo, impondo-se, portanto, que no seu pronunciamento, consubstanciado em eventual Nota de Devolução do Título Judicial, fiquem estampadas de maneira precisa e clara as razões de fato e de direito que o levaram a proceder daquele modo.

Faz-se oportuno lembrar que o uso na justificativa da devolução do título de expressões genéricas como “para os devidos fins”, “para fins de direito”, e outras assemelhadas, não servem para motivar o ato de interdição do título pelo oficial registrador, configurando mera logomaquia.⁴⁵

A Constituição Federal, no seu art. 37, preceitua que a Administração Pública obedecerá aos princípios da *legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência*. Na mesma direção, a Constituição Paulista, em seu art. 111, amplia esse rol acrescentando, de forma explícita, os princípios da *razoabilidade, finalidade, motivação e interesse público*, como de observância obrigatória pela Administração Pública direta, indireta e fundacional, incluídos nessa categoria de entes públicos, por conseqüente lógico, os serviços delegados de notas e de registro.

Ensina Celso Antônio que:

⁴⁵ CRETELLA JÚNIOR, José. *Dos atos administrativos*. n. 140. Rio de Janeiro: Forense, 1995. p. 270.

“Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão a sua estrutura mestra”.⁴⁶

Urge, então, que o Registrador de Imóveis estruture a Nota de Exigência nos termos estabelecidos pela Lei de Registros Públicos, por outras normas jurídicas pertinentes e pelos princípios de direito registral e de direito administrativo, sob pena de ficar o ato inquinado de vício de legalidade e adentrar de forma precária no mundo jurídico, com sua validade comprometida, podendo até ser por esse abortado, já que não se tolera a inércia ou o relaxo administrativo.

6. Os limites da qualificação registral

A extensão e determinação dos limites da qualificação registral estabelece certa polêmica entre os operadores e constitui-se tema agitado perante as Corregedorias em casos concretos, por meio de representações e suscitações de dúvidas.

Esse rigoroso controle de legalidade preconizado deve ser levado a efeito em condições psicologicamente favoráveis ao acesso do título ao registro, obviamente sem menosprezo às condições normativas aplicáveis, todavia, com o máximo de boa vontade, como instrui Serpa Lopes.

“Um princípio devem todos ter em vista, quer Oficial de Registro, quer o próprio Juiz: em matéria de Registro de Imóveis toda a interpretação deve tender para facilitar e não para dificultar o acesso dos títulos ao Registro, de modo que toda propriedade imobiliária, e todos os direitos sobre ela recaídos fiquem sob o amparo do regime do Registro Imobiliário e participem dos seus benefícios”.⁴⁷

⁴⁶ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 748.

⁴⁷ SERPA LOPES, Miguel Maria. *Tratado dos registros públicos*. vol. II. 3 ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1955. p. 346.

Por ser a tarefa qualificadora eminentemente profissional, por conseqüência, seu conteúdo e alcance deve ser essencialmente jurídico. Não há espaço para improvisações, conjecturas e suposições, inclusive pseudos pruridos de consciência que possam levar o Oficial de Registro a formalizar exigências que nem a lei, nem as normas técnicas prevêm. Muito pelo contrário, ao Registrador deve interessar que as partes, dentro do que o Ordenamento prevê, consigam inscrever todos os fatos e publicar todos os direitos que quiseram constituir.

Como delegado do serviço público, e pela natureza jurídica do ato qualificador, emergem conceitos de Direito Administrativo que devem ser venerados pelo Oficial de Registro, entre os quais é relevante mencionar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da finalidade, eficiência, motivação e da razoabilidade. Importa afirmar que a inobservância de quaisquer dessas condutas se caracteriza como um comportamento ilegal, que deve ser corrigido pelo Poder Fiscalizador ou na via jurisdicional.

Existem correntes doutrinárias que defendem menor rigidez funcional na qualificação, restringindo-a ao controle das formas extrínsecas do título. 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.⁴⁸

a) Legitimidade dos interessados

Sem solicitação da parte ou autoridade, o Oficial não pratica atos registraes, salvante, os de ofício. Em conformidade com o art. 13 da Lei 6.015/73, os atos de registro serão praticados por requerimento verbal ou escrito dos interessados, ou por ordem judicial, ou a requerimento do Ministério Público.

⁴⁸ Embora seja de competência privativa da União legislar sobre registros públicos, é certo que os estados, os municípios e o Distrito Federal também legislam, dentro da competência constitucional, sobre temas que devem ser observados na qualificação registral. A propósito, não cabe ao Registrador apreciar inconstitucionalidade de norma legal, campo reservado ao Poder Judiciário.

Interessado, na dicção da Lei de Registros Públicos, não se confunde com *apresentante* ou *portador*. Estes podem ser quaisquer pessoas que estejam de posse do título, enquanto *interessado* é aquele que, direta ou indiretamente, tenha legítimo interesse no movimento ou mutação do registro, que deverá ser cabalmente demonstrado.

Walter Ceneviva explica que *diretamente interessado* é aquele em cujo nome será feito o registro; *indiretamente interessado* é quem seja atingível em seu direito se ocorrer o registro.⁴⁹

Em linhas gerais, além da legitimidade da ordem judicial e do requerimento do Ministério Público, estão aptos para formular requerimentos registraes na condição de interessado:

- a) o titular ou o transmitente do direito inscrito;
- b) o que o adquire;
- c) o que tenha representação legal de qualquer deles⁵⁰;
- d) o que tenha interesse jurídico no direito objeto do requerimento.

A importância prática dessa distinção pode ser verificada no caso de impugnação de dúvida suscitada, reservada ao *interessado*, não podendo ser oposta pelo mero *apresentante*, nos termos do art. 199 da Lei 6.015/73, embora possa este requerê-la perante o Oficial.

b) *Controle da forma extrínseca dos títulos*

O primeiro ponto a ser considerado na qualificação do título é quanto a sua origem. De forma geral, os títulos que são admitidos a Registro podem ser (A) público ou (B) particular.

A planilha que segue apresenta alguns itens gerais que podem auxiliar o trabalho do Registrador ou se preposto no desenvolvimento da qualificação registral, todavia, não o fazemos de maneira exaustiva, visto que cada caso deve ser concretamente analisado.

⁴⁹ CENEVIVA, Walter. *Lei dos registros públicos comentada*. n. 508. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 1988. p. 435.

⁵⁰ Por representação legal, considero os casos de representação por procuração, representação legal (pais, tutores e curadores), representação por contrato social e os agentes políticos.

A. Público

A.1 Escrituras notariais

- O título foi apresentado no original?
- Há higidez no texto? Emendas, rasuras e entrelinhas? Foram ressalvadas?
- Consta a data, livro e folhas da escritura?
- O título está devidamente assinado, com suas folhas numeradas e rubricadas

pelo notário?

- A assinatura do tabelião confere com a do cartão de autógrafos depositado no cartório? (Em caso negativo, solicitar reconhecimento de firma em tabelião local). Sendo o tabelião desconhecido, consultar a regularidade da delegação notarial no Cadastro Nacional de Serventias Públicas e Privadas do Brasil do Ministério da Justiça pela Internet, no endereço <http://www.mj.gov.br>.

- No caso de retificação, ratificação ou aditamento, está acompanhado do título retificado, ratificado ou aditado?

- É o caso de verificação de papel de segurança ou de selo notarial?
- Está entre títulos admissíveis no registro (LRP, arts. 221 e 291, § 1º)?

A.2 Títulos Judiciais

- O título foi apresentado no original?
- A autoridade Judiciária era competente?

- Em Formais de Partilha e Cartas de Sentença, verificar se constam termos de abertura e encerramento e se estão assinados pelo Juiz de Direito e pelo funcionário judicial encarregado; verificar as folhas, se seguem numeração sequencial ordinária até a folha de encerramento e se estão devidamente numeradas e rubricadas pelo escrevente judicial. No Estado de São Paulo, face preceito expresso nas Normas de Serviços, verificar se a assinatura do Juiz foi devidamente reconhecida pelo Escrivão Diretor do feito. De qualquer forma, caso entenda, exigir o reconhecimento de firma da assinatura do Juiz de Direito. Igual atenção deverá ser dispensada para o Mandado Judicial.

- Está entre títulos admissíveis no registro (LRP, arts. 221 e 291, § 1º)?

A.3 Títulos Administrativos

- Foi apresentado no original ou por certidão?
- Há higidez no texto? Emendas, rasuras e entrelinhas? Foram ressalvadas?
- Era a hipótese de expedição de título administrativo?
- Está devidamente assinado pelo funcionário competente ou autoridade?
- Há comprovante da nomeação?
- Está devidamente legalizado?

B. Instrumentos Particulares

- Foi apresentado no original?
- Há higidez no texto? Emendas, rasuras e entrelinhas? Foram ressalvadas?
- No caso de negócios que versem sobre direito real, o instrumento foi lavrado dentro dos limites legais? Visto que, para os negócios imobiliários com valores superiores a 30 vezes o maior salário mínimo vigente no país, é essencial para o ato escritura pública (CC, art. 108).
 - Consta do título local e data?
 - Todas as pessoas que figuram no preâmbulo do título constam do rol de assinaturas?
 - Constam testemunhas instrumentárias (se for o caso)?
 - Todas as assinaturas (signatários e testemunhas) estão devidamente reconhecidas por tabelião que tenha cartão de autógrafos na serventia (Lei 6.015/73, art. 221, II e art. 246, parágrafo único)?
 - Eventuais documentos estrangeiros anexados estão devidamente traduzidos para o português e registrados com seu original na forma do art. 148 da LRP?
 - Quantas vias foram apresentadas (Lei 6.015/73, art. 194)?
 - Há regularidade nas representações por procurações, alvarás, contratos ou estatutos etc.?
 - O título está elencado entre instrumentos admissíveis no Registro de Imóveis (LRP, arts. 221 e 291, § 1º)?

B.1. Instrumentos particulares com força de escritura pública

- Além das indagações do item anterior, o negócio enquadra-se nas hipóteses legais em que o instrumento particular tem força de escritura pública ou é caso de dispensa da escritura pública em razão do valor do contrato?

c) Verificação das condições intrínsecas do título

A. Públicos

A.1 Escrituras Notariais

- As partes contratantes e os intervenientes estão perfeitamente qualificados (art. 176, LRP)?

- Se o outorgante é casado sob regime de bens que o exija, há outorga uxória ou anuência marital?

- Todas as pessoas que figuram no preâmbulo do título constam do rol de assinaturas?

- Se menor ou interdito, há regular representação? É caso de exigir Alvará Judicial?

- Se espólio, houve autorização por Alvará Judicial (CPC, art. 992, I)? A certidão do óbito foi anexada? Consta o estado civil do *de cujus* por ocasião do falecimento?

- Em caso de mandato, a certidão da procuração foi expedida a menos de 90 dias? A procuração é pública?

- O transmitente ou devedor é o adquirente da transcrição ou registro anterior?

- Os dados qualificativos dos alienantes ou devedores e outros elementos de identificação afirmados pelo notário sob a fé pública permitem segura identificação e conseqüente afastamento de homonímia?

- O estado e a capacidade civil do transmitente ou devedor estão atualizados?

- O transmitente está com seus bens disponíveis?

- O transmitente é condômino? Transmite apenas parte ideal ou porção certa?

- Há coincidência na descrição do imóvel?⁵¹

⁵¹ O § 13, acrescentado ao art. 213 da Lei 6.015/73 pela Lei 10.931, de 02.08.2004, permite que, “não havendo dúvida quanto à identificação do imóvel, o título anterior à retificação poderá ser

- Em caso de registro de loteamento, o loteador é proprietário singular? Se não, o loteamento é promovido pelo conjunto de co-proprietários?
- Em caso de registro de incorporação, o incorporador do edifício tem qualidade para legitimar-se como tal (Lei 4.591/64, art. 31)?
- O memorial de loteamento está instruído com a documentação legalmente exigida (Lei 6.766/79, art. 18)? O contrato-padrão cumpre as regras protetivas do consumidor?⁵²
- O memorial de incorporação está instruído com a documentação legalmente exigida (Lei 4.591/64, art. 32)? O incorporador optou por depositar contrato-padrão? Cumpre as regras protetivas do consumidor?
- Consta o valor atribuído pelas partes ao negócio jurídico? O valor venal é maior que o valor do negócio (para efeito de cobrança dos emolumentos e menção no texto do registro)?
- Foram pagos os impostos?
- Apresentou as certidões negativas fiscais ou declaração que permita a dispensa?
- Consta do título apresentação ou dispensa das certidões elencadas na Lei 7.433/85, regulamentada pelo Decreto 93.240/86?
- Foi emitida a DOI para a Secretaria da Receita Federal?
- Existe algum pacto adjeto de hipoteca ou contrato de alienação fiduciária?
- Em caso de doação é feito para o donatário e seu cônjuge ou de forma individual? Houve imposição de cláusulas restritivas? Em caso positivo há menção que o imóvel sai da parte disponível do doador ou justa causa para imposição das cláusulas? São elas vitalícias ou temporárias? Há reserva de usufruto ou o doador possui outros bens que garantem sua subsistência? Se a doação foi feita a mais de uma pessoa existe cláusula de acréscimo?

levado a registro desde que requerido pelo adquirente, promovendo-se o registro em conformidade com a nova descrição”.

⁵² Sugiro como leitura complementar o trabalho de minha autoria denominado *Os problemas mais comuns encontrados nos contratos-padrão de parcelamentos urbanos*, publicado na *Revista de Direito Imobiliário n. 47*. São Paulo: RT/IRIB, julho/dez 1999 e disponível em <http://www.primeirosp.com.br>. Acesso em 12 maio 2006.

A.2 Títulos Judiciais

- Trata-se de Título Judicial ou de Ordem Judicial?⁵³
 - O procedimento permitia a expedição da *Ordem Judicial*? Não seria lógico que em ação diversa fosse expedido Mandado relativo à situação registral que não foi objeto de apreciação.
 - Existe congruência da ordem constante do Mandado Judicial com os autos e a sentença?
 - Há informação quanto ao trânsito em julgado da decisão judicial?
 - Foram recolhidos os impostos?
 - O estado civil do proprietário é o mesmo constante do título?
 - A descrição do imóvel coincide com a constante da matrícula?
 - O bem se encontrava disponível ou houve a expressa apreciação judicial da hipótese?
 - Em caso de penhora/arresto/seqüestro de bem de sócio ou de pessoa estranha à execução houve a expressa decisão judicial de desconsideração da personalidade jurídica da empresa, fraude à execução ou responsabilização patrimonial na ação em relação ao titular de domínio?
 - Todos os titulares de direitos reais foram regularmente intimados/notificados da existência ação?
 - Era caso de intimação do cônjuge
 - Era caso de intimação de credor hipotecário?
- Por ser sucessão testamentária a partilha obedeceu às cláusulas testamentárias ou houve a expressa e inequívoca apreciação judicial para o efeito de modificação das disposições de última vontade?

B. Instrumentos particulares com ou sem força de escritura pública

- Além das indagações do item anterior, o negócio enquadra-se nas hipóteses legais em que o instrumento particular tem força de escritura pública ou é caso de dispensa da escritura pública em razão do valor do contrato?

⁵³ Sugiro como leitura complementar o trabalho de minha autoria denominado *Sobre a qualificação de títulos judiciais no Brasil*, publicado na *Revista de Direito Imobiliário* n. 56. São Paulo: RT/IRIB, jan/jun. 2004.

- Em caso de mandato, a certidão da procuração foi expedida a menos de 90 dias? - A procuração é pública? - Os poderes são expressos e o ato está dentro dos limites dos poderes concedidos? - A assinatura do tabelião foi conferida? - É o caso de verificação da autenticidade do papel do traslado e de selos? - Foram verificados os comunicados da Corregedoria Geral da Justiça sobre procurações falsificadas?

Sendo o tabelião desconhecido, consultar a regularidade da delegação notarial no Cadastro Nacional de Serventias Públicas e Privadas do Brasil do Ministério da Justiça pela Internet no endereço <http://www.mj.gov.br>. Conforme a hipótese, é aconselhável verificação diretamente junto ao cartório onde constar ter sido lavrado o instrumento da autenticidade da procuração, por via telefônica (o número deve ser colhido em pesquisa telefônica efetivada em repositório oficial, desprezado o número constante do instrumento, já que registra-se casos de falsidade) e conferir, com acuidade, a absoluta coincidência dos dados de identificação dos outorgantes em relação aos da transcrição, ou registro anterior.

7. Conclusão

Este trabalho é apenas um ligeiro ensaio sobre o tema, visto do ângulo prático de um Oficial Registrador de Imóveis, que acredita que as “crises” da instituição registral com a opinião pública são induzidas por razões subjacentes e podem ser debeladas por meio da democratização do conhecimento da atividade e da boa prestação de serviços aos utentes dos Registros Imobiliários.

Na verdade, o tema – princípio da legalidade - abre intermináveis perspectivas de abordagens, todavia, limitações pessoais e circunstanciais recomendam um ponto final, que deve ser tido apenas como uma vírgula, porque outros estudiosos poderão melhorar este trabalho mediante indicações críticas das devidas correções, as quais serão bem recebidas pelo autor, bem como ampliá-lo mediante aprofundamento do estudo do conteúdo do princípio da legalidade no Direito Registral imobiliário.

Se estas linhas motivarem mais alguém neste País a refletir sobre o futuro da atividade delegada do serviço público, exemplarmente exercida pelos Registradores Imobiliários brasileiros, sem as amarras da burocratização operacional própria da

máquina estatal, os quais, com seu labor, cercam a sociedade civil de segurança jurídica em suas relações pessoais e patrimoniais, o objetivo deste estudo já terá sido alcançado.

Muito obrigado a todos!