

Marcelo Augusto Santana de Melo

Teoria geral do REGISTRO de IMÓVEIS

ESTRUTURA E FUNÇÃO

4^a

edição

revista, atualizada e
ampliada

2026

 **EDITORA**
*Jus***PODIVM**
www.editorajuspodivm.com.br

O REGISTRO. LEI Nº 6.015/1973 (DIREITO REGISTRAL FORMAL)

Se há uma coisa, cuja necessidade entra pelos olhos, como a luz solar, é a publicidade em relação à propriedade imobiliária.

Virgílio de Sá Pereira, 1924¹.

Os registros públicos foram estabelecidos com o fim de conferir autenticidade, segurança e eficácia aos atos jurídicos. É o que preceitua o art. 1º da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. O referido diploma legal reuniu todos os princípios norteadores do Registro de Imóveis, de sorte que, de certa forma, revolucionou o cadastro predial brasileiro, principalmente no que tange aos livros, pois, além de reduzir a quantidade, centralizou um livro principal no imóvel, criando a figura da *matrícula*,² que representa a individualidade do imóvel, sua situação geográfica e perfeita descrição, sofrendo alterações objetivas e subjetivas através da averbação, sempre com um mesmo número de ordem, facilitando incrivelmente as pesquisas e expedição de certidões.

A matrícula denominada de Livro nº 2 – Registro Geral (Art. 173, II, LRP) revolucionou o sistema registral brasileiro, pois criou uma matriz única e estável de cada propriedade imobiliária. A inovação foi informativa, antes, no sistema de transcrição das transmissões, cada alienação recebia um número de ordem e a vinculação ocorria na confecção de cada certidão requerida. E a situação se tornava mais complexa quando da existência de direitos reais de garantia ou outros gravames que eram realizados em outro livro denominado de inscrições. Para se identificar o imóvel, o proprietário e demais ônus, gravames ou direitos reais era necessária uma garimpagem complexa, morosa e pouco segura. Com a matrícula,

-
1. PEREIRA, Virgílio de Sá. *Manual do código civil brasileiro. Volume VIII, Direito das coisas, da propriedade*. 2. ed. Rio de Janeiro, Forense, 2007, p. 12.
 2. Maria Helena Leonel Gandolfo leciona que matrícula “é um ato de registro, no sentido lato, que dá origem à individualidade do imóvel na sistemática registral brasileira, possuindo um atributo dominial derivado da transcrição da qual se originou” (GANDOLFO, Maria Helena Leonel. Reflexões sobre a matrícula 17 anos depois. *Revista de Direito Imobiliário do IRIB*, São Paulo, nº 33, 1994).

por sua vez, todas as informações se concentram sob uma única fonte, conferindo ao sistema brasileiro a segurança que faltava para se consolidar.

A Lei nº 6.015/1973 procurou esgotar a matéria relativa a registros públicos, disciplinando-a e dividindo os atos praticados no Registro de Imóveis em dois grandes grupos: registro e averbação. O primeiro envolve direitos e ônus reais; o segundo, atos relativos à mutação objetiva ou subjetiva da matrícula, conforme o artigo 167.

A Lei de Registros Públicos também reforça a aparência registral no art. 252, que determina que “o registro, enquanto não cancelado, produz todos os efeitos legais ainda que, por outra maneira, se prove que o título está desfeito, anulado, extinto ou rescindido”. Assim, os efeitos do registro, mesmo errôneos, operam *eficácia jurídica* até serem cancelados ou retificados (art. 213, LRP). O art. 253, por sua vez, diz que “ao terceiro prejudicado é lícito, em juízo, fazer prova da extinção dos ônus, reais, e promover o cancelamento do seu registro”. Os registros são a manifestação do princípio da inscrição, ou seja, consubstanciam o próprio direito real (art. 167, I, da LRP). As averbações, por sua vez, servem para tornar conhecida uma alteração da situação jurídica ou de fato, quer em relação à coisa, quer em relação ao titular do direito real³ (arts. 167, II e 246, LRP).

O artigo 252 da Lei nº 6.015/1973 representa um dos pilares mais importantes do Registro de Imóveis no Brasil, conferindo certeza e segurança jurídica para os operadores e usuários dos serviços registrários. É a primeira expressão e força da aparência registral que deve ser respeitada. Para isso, é preciso desconstituir o registro através de procedimento judicial ou, ainda, de acordo com o art. 214 da LRP, através de procedimento administrativo, sendo que, em qualquer hipótese, será necessária a participação dos detentores de direito real envolvidos, garantido o direito constitucional ao contraditório (art. 5º, LV).

Não concordamos com os que entendem que o art. 252 da LRP deve ser interpretado de acordo com os artigos 1.227 e 1.245 do Código Civil, sendo expressão do princípio da legitimação.⁴ A ideia constante do referido dispositivo é estabelecer a primeira roupagem da proteção registral e garantir a segurança necessária para o sistema como um todo. A proteção ou não do terceiro adquirente é algo posterior e independe do princípio da legitimação, que também existe em países que adotam a proteção máxima.

3. SERPA LOPES. *Tratado dos Registros Públicos*. 4. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Freitas Bastos, 1962, IV volume, p. 196.

4. LOUREIRO, Francisco Eduardo. *Lei de Registros Públicos comentada*. Coordenação de José Manuel de Arruda Alvim, Alexandre Laizo Clápis e Everaldo Augusto Cambler. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 1.244.

9.1. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE OU QUALIFICAÇÃO REGISTRAL

A publicidade registral não é fruto automático da submissão do título ao Registro. Não resulta de um simples processo mecânico, chancelador dos atos já praticados, mas parte, isso sim, “de uma análise lógica, voltada para a perquirição da compatibilidade entre os assentamentos registrários e os títulos causais (judiciais e extrajudiciais), sempre feita à luz das normas cogentes em vigor”⁵. Entre o título causal ou contrato e o registro, existe um procedimento que pode ser considerado a alma do Registro da Propriedade moderno: a *qualificação registral*. A qualificação registral está para o Registro de Imóveis como o “*Cogito, ergo sum*” ou “Penso, logo existo”, de René Descartes,⁶ está para a filosofia moderna. Se o Registrador qualifica, o Registro de Imóveis existe no mundo jurídico, já que se trata do eixo principal do sistema de transmissão de propriedade brasileira.

Apresentado o título para registro, o Registrador irá proceder à aplicação dos princípios registrários, surgindo a viabilidade ou não do acesso ao fólio real. A referida análise é chamada pela doutrina de *qualificação*. Ao produzir o Registro, uma presunção *iuris tantum* de exatidão em favor do titular inscrito, é lógico que, para impedir fraudes, o Estado adote uma série de medidas rigorosas com o objetivo de que os títulos que ingressem no cartório sejam minuciosamente analisados por pessoas de formação técnico-jurídica. A qualificação registral é a exteriorização do princípio da legalidade, ou seja, sua forma mais contundente, pois, em linhas gerais, deve o Registrador observar na análise dos títulos o ordenamento jurídico em vigor.

Garcia Garcia conceitua a qualificação registral como:

controle de legalidade do organismo registral, oficial, público e imparcial e baixo a responsabilidade do mesmo, da forma e conteúdo dos documentos que pretendam o acesso ao Registro, como requisito para a prática dos assentos registraes e como requisito da publicidade registral geradora dos efeitos derivados dos assentos registraes.⁷

Sintetizando: a qualificação registral, para o autor espanhol, é o controle da legalidade por parte do Registrador Imobiliário dos efeitos da publicidade e da segurança do tráfego jurídico imobiliário.

Gómez Gállico perfilha no mesmo sentido, ao afirmar que

5. CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA DE SÃO PAULO. Apelação Cível nº 72.365-0/7. Relator Luís de Macedo. Data do julgamento: 15/02/2001. Data da publicação no DJE: 28/03/2001.

6. DESCARTES, René. Carta-Prefácio dos Princípios da Filosofia. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

7. GARCIA, José Manuel Garcia. *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*. Tomo III. Madrid: Civitas, 2002, p. 332.

qualificar, no Direito Hipotecário ou Registral, é determinar se o ato ou contrato (título tanto em sentido formal como em sentido material), apresentado ao Registro de Imóveis, reúne ou não os requisitos exigidos pelo ordenamento jurídico para sua validade e eficácia frente a terceiros, com a finalidade de que somente tenham acesso e, portanto, a proteção do sistema, os títulos válidos e perfeitos.⁸

Qualificar significa atribuir qualidade e vem do latim *qualificare*; é, no mesmo sentido lexical, a correspondência jurídico-registral. No Brasil, é impossível falar de qualificação registral sem recordar o culto professor Dip, que a conceitua como “o juízo prudencial, positivo ou negativo, da potência de um título em ordem a sua inscrição predial, importando no império de seu registro ou de sua irregistroação”.⁹ Parece-nos assaz dificultoso conceituar a qualificação registral sem incluir a atribuição dos efeitos da análise, porque são os efeitos, segundo Garcia Garcia,¹⁰ que justificam a própria função do registrador. Assim considerando, a qualificação do Registrador Imobiliário é o resultado da análise da admissibilidade ou não de um título ao fôlio real, atribuindo-lhe os efeitos legais.

Na Alemanha, a qualificação registral também foi consagrada, ainda que o efeito da abstração da inscrição¹¹ retire algumas características dela. O artigo 18 do Ordenatório Imobiliário regula os obstáculos para a inscrição, distinguindo perfeitamente a denegação e a suspensão.

Na Itália, a desqualificação distingue-se em questões formais, que implicam a prática da inscrição e aquelas outras, materiais, que imprimem dúvida do registrador.¹² No Brasil, já se destacou alhures que a qualificação registral, doutrina e nomenclatura espanhola é um filtro purificador dos títulos que ingressam no Registro de Imóveis e, de fato, podemos identificar a função na medida em que, no decorrer da qualificação registral, são rechaçados títulos a princípio inscritíveis que possuam algum vício formal, material e até no que se refere à existência. Deste modo, no sistema brasileiro, os oficiais de Registro de Imóveis possuem autonomia e independência no exercício de suas atribuições, podendo recusar títulos que entenderem contrários à ordem jurídica e aos princípios que regem sua atividade (art. 28 da Lei nº 8.935/1994).¹³

8. GOMEZ GALLIGO, Javier. *La calificación registral*. Madrid: Civitas, 2007, p. 9.

9. DIP, Ricardo Henry Marques. Qualificação Registral. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, nº 29, jan. – jun., 1992, p. 40.

10. GARCIA, 1993, p. 397.

11. O caráter abstrato do sistema deve-se ao fato de que, após a inscrição, este se desprende totalmente do título causal.

12. Artigo 2.675 do Código Civil italiano.

13. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. 1ª Vara de Registros Públicos. *Processo Digital nº 1068563-54.2022.8.26.0100*. Sentença de: 17/08/2022, MM. Juíza de Direito: Luciana Carone Nucci Eugênio Mahuad.

9.1.1. Natureza jurídica

O Registrador emite o juízo de possibilidade sobre o acesso de um título ao fôlio real e, mais especialmente, permite ou não a criação do próprio direito real e efeitos a ele conferidos pelo ordenamento jurídico. E isso não é pouco, porque, em um sistema em que o controle do tráfego imobiliário é feito por meio de inscrição, equivale a dizer se determinada pessoa é ou não proprietária, o que, em alguns países, como Estados Unidos e França, somente é obtido com absoluta certeza após emissão de uma declaração judicial.

A qualificação registral, cotejada com outros sistemas registrários, equivale a uma sentença de mérito de primeira instância anômala, já que não gera coisa julgada. É claro que a qualificação registral pode ser discutida, administrativamente, através do procedimento de dúvida (art. 198 da Lei nº 6.015/1973), ou judicialmente, por meio de ação própria.¹⁴ Não podemos olvidar – e isso ocorre com frequência – uma leitura desprestigiada do art. 1º da Lei de Registros Públicos,¹⁵ que traz como fundamentos dos Registros Públicos a autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos. Dentre essas finalidades, encontramos a qualificação registral, mais especialmente referida no artigo 198 e seguintes do diploma legal. A primeira parte do referido artigo 198 da LRP declara que, “se houver exigência a ser satisfeita, ela será indicada pelo oficial por escrito”, confirmando a função qualificadora do Registro de Imóveis, e não meramente canceladora e transcritiva de títulos.

Na Espanha, a doutrina praticamente pacificou-se no sentido de que a qualificação registral tem natureza jurídica de *jurisdição voluntária*. No Brasil, caminhamos no mesmo sentido: é crescente o entendimento no meio acadêmico e na jurisprudência de que a função qualificadora do Registrador não é meramente ratificadora dos atos notariais e instrumentos particulares.

Não obstante, no Brasil a questão é ainda mais tormentosa. Afrânio de Carvalho preferiu não examinar, de forma mais profunda, a natureza jurídica da análise do registrador. Definiu, no entanto, que o registrador emite “um juízo sobre a legalidade dos títulos apresentados num processo de qualificação que guarda certa afinidade com o de jurisdição voluntária”,¹⁶ porém, com justeza, justificando o próprio autor, em razão de o registrador na época não integrar uma atividade própria de profissionais do direito e muito vinculada à atividade do próprio juiz corregedor.

Serpa Lopes, no mesmo sentido, não analisa a questão da natureza jurídica, mas também em razão da sistemática legislativa da época:

14. Aliás, o procedimento de dúvida que torna clara a qualificação registral já estava explicitado no Código Civil de 1916, no art. 834.

15. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

16. CARVALHO, 1977, p. 283.

No nosso sistema, em princípio, o oficial não tem o direito propriamente dito de recusar a inscrição, no sentido de decidir que ela não é possível de se tornar efetiva, mas apenas suscita a dúvida, e ao juiz é que compete decidir da sua procedência ou não, ordenando ou recusando a inscrição.¹⁷

Jacomino leciona que:

no começo do século XX, o juiz era naturalmente considerado o presidente do registro. Tanto o registrador quanto o notário – bem assim escrivães do feito judicial, e outros tantos profissionais que atuavam no processo –, todos orbitavam a Galáxia Judiciária; eram órgãos auxiliares da Justiça, astros que refletiam a poderosa luz própria do Poder.¹⁸

Pensamos que não poderia ser diferente; o registrador não era considerado um profissional do direito, e a figura natural para exercer o papel do *agir* ou *decidir* na qualificação era o Juiz. Contudo, vislumbra-se que, na prática, o papel do Poder Judiciário na qualificação registral ocorria tão somente quando da qualificação negativa prévia do registrador, que declarava ter dúvida sobre a inscritebilidade do título, ocasião em que remetia ao Juiz para que julgasse ou dirimisse a dúvida, tudo no âmbito administrativo.

O mais interessante é que essa dependência jurídica ou funcional do Registrador para com os juízes era mais de ordem prática do que jurídica ou legislativa. Procedendo-se a uma análise retroativa na legislação, verificamos que sempre coube ao Registrador o exame da legalidade dos títulos submetidos a registro.

O Decreto-Lei nº 1.000, de 21 de outubro de 1969, no artigo 201, dizia que:

tomada a nota da apresentação e conferido o número de ordem, em conformidade com o artigo 192, *o oficial verificará a legalidade e a validade do título, procedendo ao registro*, se o mesmo estiver em conformidade com a lei, no prazo máximo de dez dias úteis, salvo no caso previsto no parágrafo único do artigo 7.º do Decreto-lei nº 549, de 24 de abril de 1969, em que o prazo será de três dias [grifo nosso].

No § 1º, determinava que:

o oficial fará essa verificação no prazo improrrogável de cinco dias úteis, *e poderá exigir que o apresentante ponha o documento em conformidade com a lei*, concedendo-lhe, para isso, prazo razoável. Não se conformando o apresentante com a exigência do oficial, ou não podendo satisfazê-la, será o título, a seu requerimento e com a declaração da dívida, remetido

17. SERPA LOPES, Miguel Maria de. Tratado dos Registros Públicos. Vol. IV. 6. ed. Brasília: Livraria e Editor Brasília Jurídica, 1996, p. 403.

18. JACOMINO, Sergio. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, nº 64, 2008, p. 258.

ao juízo competente para decidir (destaques não constantes do texto original) [grifo nosso].

O Decreto nº 4.857, de 1939, que regulamentou a Lei nº 4.827, de 07 de fevereiro de 1924, possuía redação semelhante:

Art. 215. Tomada a nota da 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.

§ 1.º O oficial fará essa verificação no prazo improrrogável de cinco dias, e poderá exigir que o apresentante ponha o documento em conformidade com a lei, concedendo-lhe, para isso, prazo razoável. Não se conformando o apresentante com a exigência do oficial, ou não podendo satisfazê-la, será o título, com a declaração da dúvida, remetido ao juiz competente para decidi-la [grifos nossos].

Parece-nos que a qualificação registral se aproxima muito da *jurisdição voluntária* e é difícil contestar essa classificação, como veremos. O Código de Processo Civil de 2015, ao contrário do passado (1973), não iniciou discriminando a jurisdição como voluntária e contenciosa (art. 1º do CPC de 1973), porém lhe deu destaque especial nos artigos 719 e seguintes.

Determinados atos jurídicos são de tamanha importância para as relações sociais, que devem ser assistidos por um órgão público isento e imparcial. Os referidos atos seriam totalmente privados caso não tivessem a participação do Estado. Tal fiscalização costuma ser chamada pela doutrina de *administração pública de interesses privados* e é possível sentir que existe uma “limitação aos princípios de autonomia e liberdade que caracterizam a vida jurídico-privada dos indivíduos – limitação justificada pelo interesse social nesses atos da vida privada”.¹⁹

Grinover, Cintra e Dinamarco ensinam que a “independência dos magistrados, a sua idoneidade, a responsabilidade que têm perante a sociedade levam o legislador a lhe confiar importantes funções em matéria dessa chamada administração pública de interesses privados”.²⁰ O que diferencia a jurisdição voluntária da contenciosa é que naquela não existe parte adversária, muito menos pretensão resistida ou insatisfeita. O Estado assume papel imparcial para declarar ou constituir o direito ou efeito para determinado ato ou, em outras palavras, o Estado verificará se determinado ato foi praticado de acordo com os requisitos legais.

Frederico Marques, com muita propriedade, aponta as características da jurisdição voluntária:

19. CINTRA, Antonio Carlos; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINARMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 169.

20. *Idem, Ibidem*, p. 170.

- a) como função estatal, ela tem a *natureza administrativa*, sob o *aspecto material*, é o ato judiciário, no plano subjetivo orgânico;
- b) em relação às suas finalidades, é função preventiva e *constitutiva*.²¹

A atuação dos juízes na jurisdição voluntária é administrativa. A participação da magistratura não pode outorgar ao ato a natureza jurisdicional, já que não existe coisa julgada e, muito menos, partes, no sentido estrito.

Na Itália, quem melhor estudou a natureza jurídica da jurisdição voluntária foi Fazzalari:

De fato, as decisões em exame, diferentemente dos provimentos jurisdicionais (cujas características essenciais foram acima contempladas), emanadas de ofício – isto é, sem e/ou a prescindir da iniciativa de sujeito diferente do juiz –, não produzem efeitos; isto é, não ‘fazem coisa julgada’, e são, ao invés disso, revogáveis.

São diferentes dos atos da administração pública, pois eles são subtraídos da jurisdição dos juízes administrativos e de juízes especiais e são sujeitos à anulação, em via incidental, em sede de jurisdição ordinária.

Tais características são suficientes para considerar os decretos em exame como núcleo de uma categoria autônoma, que se coloca ao lado das outras atividades fundamentais do Estado (e, assim, da jurisdição e da administração), mas em um seu espaço próprio. Isso confirma, se houver necessidade, que a realidade positiva impõe ao intérprete superar, também por esse lado, a clássica tripartição dos poderes do Estado, em homenagem à geometria iluminista pela qual, até ontem, a ‘jurisdição voluntária’ foi apresentada como um verdadeiro centauro, metade administração e metade jurisdição.

É, pois, mera questão de nomes indicarem a categoria como ‘jurisdição voluntária’ ou como administração pública do direito privado, ou mesmo como atividade em câmara de conselho. Todavia, o peso da tradição é a favor do nome de ‘jurisdição voluntária’ (*jurisdictio inter volentes*), o qual, se é errado, não o é mais do que outras denominações propostas.²²

Cresce a ideia de *desjudicialização* de diversos procedimentos originariamente de presidência restrita de órgãos primários do Poder Judiciário, e esse fenômeno tem potencialidade latente nas atividades chamadas de serviços extrajudiciais, desempenhados por tabeliães e oficiais de registro de imóveis. Inúmeros atos, antes classificados como de jurisdição voluntária e, até então, exercidos por juízes, agora são executados por registradores e notários: a Lei nº 10.931/2004 outorgou ao registrador imobiliário a competência para os procedimentos de retificação

21. MARQUES, Frederico. *Manual de Direito Processual Civil*. Vol. I, nº 62. São Paulo: Saraiva, 1974, p. 79 [grifos nossos].

22. FAZZALARI, Elio. *Instituições de Direito Processual*. 8. ed. Campinas: Bookseller, 2006, p. 619.

de registro; a Lei nº 11.441/2007 permitiu a notários realizarem inventários e separações consensuais; a Lei nº 11.977/2009, primeiramente, e, posteriormente, a Lei nº 13.465/2017 conferiram ao Registro de Imóveis o procedimento de regularização fundiária; o Código de Processo Civil de 2015 (Lei nº 13.105) introduziu a chamada “usucapião administrativa ou extrajudicial” ao art. 216-A, da Lei de Registros Públicos (nº 6.015/1973); e, finalmente, a Lei nº 14.382/2022 permitiu a efetivação do procedimento de adjudicação compulsória extrajudicial no Serviço de Registro de Imóveis (art. 216-B).

A expressão *desjudicialização*, embora útil didaticamente para demonstrar o fenômeno de migração de funções judiciais para o âmbito extrajudicial, não está escoreita, pois não se está, de forma propriamente dita, retirando qualquer atribuição do Poder Judiciário (de dizer o direito), mas, sim, valorizando a competência jurisdicional, que poderá, cada vez mais, ser exercida de forma mais eficiente. Outro aspecto é de ordem vocacional, resultado do desenvolvimento, modernização e eficiência das delegações extrajudiciais, razão pela qual parece-nos que *extrajudicialização* seja a que mais se aproxime desse crescente fenômeno.

É interessante que o próprio Código de Processo Civil de 1973 previa que a extinção do usufruto seria realizada por meio de procedimento de jurisdição voluntária (art. 1.112, inciso VI). No entanto, esta é operada no Registro de Imóveis através de requerimento e apresentação de documentação comprobatória (certidão de óbito, renúncia por escritura pública), nos termos do art. 246 da Lei nº 6.015/1973. O Código de Processo Civil de 2015 consertou referido excesso, prevendo o cancelamento do usufruto tão somente “quando não decorrer da morte do usufrutuário, do termo da sua duração ou da consolidação, e de fideicomisso, quando decorrer de renúncia ou quando ocorrer antes do evento que caracterizar a condição resolutória” (art. 725, inciso VI).

O fenômeno da *extrajudicialização* está ocorrendo no mundo todo. Foi publicada na Espanha a Lei nº 13/2015, de 24 de junho, que reformou a Lei Hipotecária (registrária) aprovada pelo Decreto de 08 de fevereiro de 1946, modificando os artigos 198 a 210 da Lei Hipotecária, permitindo a retificação de registro e “matrícula” de imóveis por meio de procedimento administrativo; no caso espanhol, sempre com a participação de notário ou tabelião.

Encontramos na qualificação registral fortes características que induzem tratar-se de atos de jurisdição voluntária:

- a) *Função estatal de natureza administrativa*: o Estado delega a particulares (no caso, registradores) a função de controle do tráfego imobiliário e – o principal – o juízo de admissibilidade sobre a criação ou não de um direito real. O art. 236 da CF é claro nesse sentido, ao declarar que a função é pública. A função é administrativa, também, e não judicial, mas a atividade é tida como integrante da Administração Pública, pois o particular (registrador) deve obedecer às regras de direito público e age em nome do Estado.

- b) *Função preventiva e constitutiva*: ao proceder à qualificação registral, o Registrador cria um filtro purificador dos títulos que ingressam no fôlio real, admitindo tão somente os que estão aptos, do ponto de vista da legalidade, para resguardar direitos e criar obrigações. Evita, assim, que direitos conflitantes ou, ainda, títulos com vício comprometam a certeza que o mercado imobiliário espera do Registro de Imóveis.
- c) *Independência, idoneidade e responsabilidade*: conforme salientamos, para exercer a qualificação registral, o Estado criou no âmbito legislativo e administrativo as condições necessárias para que o Registrador pudesse exercer a atividade de controle administrativo de atos jurídicos. Dentre elas, as independências jurídica e econômica são de suma importância, conjugadas pelo fato de a atividade ser exercida por profissionais do direito dotados de fé pública e que ingressam na carreira somente através de concurso público rigoroso realizado pelo Poder Judiciário.
- d) *Imparcialidade*: o que caracteriza e justifica a jurisdição voluntária é que ela é exercida por magistrados cuja imparcialidade é inerente ao cargo que ocupam. É a figura de uma presidência isenta e independente que confere ao ato a segurança esperada. De nada adiantaria deixar a jurisdição voluntária com um profissional do direito parcial. Na qualificação registral, ocorre o mesmo com o Registrador – profissional do direito totalmente imparcial, compromissado com a justiça preventiva de conflitos e guardião do direito de propriedade.

Garcia Garcia²³ entende que a qualificação registral não pode ser configurada como ato de jurisdição voluntária típico, mesmo porque este é exercido por juízes, mas reconhece uma forte aproximação ou adequação. Para o conceito do catedrático espanhol, a solução adequada é atribuir à qualificação registral a natureza jurídica mista, que possui traços importantes da jurisdição voluntária e características especiais da administração pública.

A absorção das funções judiciais pelo notariado (e Registro de Imóveis) não é um fenômeno recente²⁴. José Frederico Marques ressaltava que o conceito de jurisdição voluntária abrangia a designação “de atos que os órgãos da jurisdição realizavam de acordo com os interessados” e num primeiro momento eram praticados pelo magistrado assistido de um notário, que, por sua vez, aos poucos, foi absorvendo grande número das funções ditas de jurisdição voluntária²⁵.

23. GARCIA, 2002, p. 414.

24. VELLOSO DOS SANTOS, Reinaldo. Apontamento sobre o protesto notarial. Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo em 2012 para obtenção do título de Mestre. Disponível em <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2132/tde-20032013-142914/publico/Apontamentos_sobre_o_Protesto_Notarial_Reinaldo_Velloso_dos_Santos.pdf>. Acesso em 25/02/2023.

25. MARQUES, José Frederico. Ensaio sobre a jurisdição voluntária. Revista e atualizada por Ovídio Rocha Barros Sandoval. Campinas: Millennum, 2000, p. 151.

Chico Ortiz também defendia a qualificação registral como função especial:

Conformar-se com qualquer destas posturas pode ser metódico, mas não creio que seja acertado, pois o que parece certo é que a função registral tem algo dos aspectos estudados: de uma parte se assemelha a atuação judicial; de outra, tem traços administrativos e, por último, guarda certa semelhança com os atos de jurisdição voluntária. Se possui traços de todos eles quer dizer que não pode enquadrar-se em algum dos mesmos.²⁶

Acreditamos que, no direito registral brasileiro, a qualificação registral possui a natureza jurídica de *jurisdição voluntária*, porque fortes são os requisitos ou características do instituto aplicáveis. O fato de a qualificação não ser exercida por juízes não afasta sua natureza; existe controle preventivo público-administrativo de ato relevante para a sociedade, que são os negócios imobiliários; são conferidos efeitos jurídicos sensíveis (legitimação), tudo isso corroborado pelo fato de as atividades, até então exercidas por juízes, serem desempenhadas por vontade legislativa – por registradores, como pudemos salientar.

Liebman definiu bem a justificativa da qualificação registral como a assistência e controle de atos realizados pelos particulares, para não darem azo a controvérsias,²⁷ o que confirma nosso entendimento, já que a função da qualificação registral é exatamente esta: garantia à estabilidade dos negócios imobiliários de forma imparcial e eficiente. É difícil imaginar, em nosso direito, as transações imobiliárias sendo realizadas sem um órgão eficiente para promover o controle jurídico.

Para corroborar nosso entendimento, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, que criou o Conselho Nacional de Justiça, estabelecendo, entre outras funções,

receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e *órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público* ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa (art. 103-B, §4.º, inciso III, da Constituição Federal) [grifo nosso].

Ao submeter registradores e tabeliães à fiscalização do Conselho Nacional de Justiça, foi reativada a discussão sobre a natureza jurídica dos serviços, pois o órgão censório foi criado especialmente para fiscalizar as atividades de integrantes

26. CHICO ORTIZ, 1981, p. 663-664.

27. LIEBMAN, Enrico Tullio. *Manual de Direito Processual Civil*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 53.

do Poder Judiciário, o que pode levar o intérprete à conclusão de que os serviços notariais e de registro são típicos daquele poder.

9.1.2. Fundamento e efeitos da qualificação

O principal fundamento da qualificação registral é a atribuição de direito real e, por conseguinte, dos efeitos jurídicos a ele pertinentes. Para a compreensão da extensão dessa afirmação, é importante conhecer o sistema de transmissão de propriedade. O Brasil possui um sistema de transmissão da propriedade de registro de direitos; assim, não somente se transcrevem títulos, mas são produzidos efeitos jurídicos aos negócios jurídicos instrumentalizados nos respectivos títulos. A inscrição, ou melhor, o registro, recebe efeitos que a lei assim determina. São dois os principais efeitos que um sistema de registro de direitos pode gerar: a fé pública registral e a legitimação. O primeiro consiste em se atribuir determinado grau de eficácia e higidez ao registro frente a pessoas que não possuam títulos registrados. O segundo refere-se à presunção relativa de que o proprietário possui os direitos publicizados no registro, inclusive com relação à sua extensão. Assim, podemos ter um registro com presunção absoluta (*iure et de iure*) em que, preenchidos certos requisitos, o titular com título registrado é mantido como proprietário – é o que ocorre na Espanha e Alemanha, guardadas as diferenças estabelecidas.

No direito brasileiro, como vimos, a presunção é relativa (*juris tantum*), nos termos do § 2º do artigo 1.245 do Código Civil. Exceção a esse preceito é o Registro Torrens para imóveis rurais, regulado pelos artigos 277 e seguintes da Lei de Registros Públicos. Depois de determinado procedimento, que inclui a notificação de confrontantes e publicação de editais, será prolatada sentença que, após registrada, outorgará à propriedade presunção absoluta.

A qualificação registral atribui ao registro o efeito da legitimação. Quem figura no registro é presumido titular ou detentor do direito real na exata extensão e forma que consta do registro. E isso não é pouco, porque, para provar o contrário, é necessária a propositura de ação judicial específica para derrubar o título e, por consequência, o registro, ou, ainda, se a incorreção for de aspectos acessórios do estabelecimento da retificação de registro respectiva (arts. 212 e 213 da Lei nº 6.015/1973).

A qualificação compreenderá, primeiramente, a análise da legalidade do título sob todas as suas formas: se foi expedido pelo órgão competente, se possui indícios de falsidade, se lhe falta algum requisito que a lei lhe obrigue por necessário. Posteriormente, irá aplicar os princípios registrários, como o trato sucessivo (continuidade), ou seja, se o titular do domínio está transmitindo o que realmente possui (arts. 195 e 237 da Lei nº 6.015/1973); disponibilidade no que se refere à exatidão do direito de propriedade; entre outros, como unitariedade matricial etc.

Dip identificou, quando escreveu sobre a qualificação registral em 1993, a existência de um *saber registral* vinculado à prudência aristotélica desenvolvida

por Tomás de Aquino.²⁸ *Prudentia* é uma daquelas tantas palavras fundamentais que sofreram desastrosas transformações semânticas com o passar do tempo. A proximidade entre o idioma português e o latim não nos deve enganar. O Dicionário Aurélio define prudência como “qualidade de quem age com moderação, comedimento, buscando evitar tudo o que acredita ser fonte de erro ou de dano”,²⁹ o que corresponde totalmente ao inverso do termo utilizado pelos filósofos. Para eles, a *prudentia* expressa exatamente o oposto: é a arte de decidir corretamente, isto é, com base não em interesses oportunistas, não em sentimentos piegas, não em impulsos, não em temores, não em preconceitos; unicamente com base na realidade em virtude do límpido conhecimento do ser.

“*Prudentia* é ver a realidade e, com base nela, tomar a decisão certa”.³⁰ É perfeito o paralelo identificado pelo culto magistrado, já que, na qualificação registral como nas decisões dos juízes, a prudência deve ser aplicada para a obtenção de um fim, um agir que colima para o bem. A sentença judicial busca a resolução de um conflito, enquanto a qualificação registral resulta na admissibilidade ou não da criação de um direito real prevenindo conflitos.³¹ Tomás de Aquino diz:

a prudência comporta três atos: o primeiro é aconselhar, que diz respeito à descoberta, pois aconselhar é inquirir; o segundo ato é julgar, avaliar o que se descobriu, e este é um ato da razão especulativa. Mas a razão prática, que se volta para o agir, vai mais além no terceiro ato, que é comandar: aplicar ao agir o que foi aconselhado e julgado.³²

Na qualificação registral, o procedimento é o mesmo: o registrador imobiliário aconselha, inquire sobre a problemática apresentada a ele materializada em um título; posteriormente, julga, avalia de acordo com o direito positivo e a experiência e se aproxima de um juízo positivo ou negativo para, ao fim, *agir* ou materializar a expressão de sua decisão. O filósofo nos ensina, ainda, que a *prudentia* se adquire de outros. O que não podemos olvidar, em razão de ser uma técnica a ser trabalhada e estudada, é a importância da experiência prática para sua execução, para que não fiquemos na inquirição sem racionalização ou, o pior, nas duas primeiras etapas, mas esquecendo da ação, no *agir*, que configura a exteriorização do trabalho racional realizado.

28. DIP, Ricardo Henry Marques. Sobre o saber registral (da prudência registral). *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, nº 31/32, jan. – dez., p. 7 – 21, 1993.

29. FERREIRA, Aurélio Buarque de Hollanda. *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986, p. 452.

30. AQUINO, Tomás. *A Prudência*. A virtude da decisão certa. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 13.

31. “E este é o papel da prudência: aplicar os princípios universais às conclusões particulares do âmbito do agir. E, assim, não compete à prudência indicar o fim das virtudes morais, mas somente lidar com os meios para atingir o fim” (*Idem, Ibidem*, p. 20).

32. *Idem, Ibidem*, p. 13.

A responsabilidade do Oficial na qualificação também leva em consideração um aspecto muito relevante, que é o fator teleológico ou finalístico. Não se nega que outrora o Registro de Imóveis era tido como órgão eminentemente burocrático, insensível à sua principal finalidade, que é o nascimento do direito real³³.

Nesse sentido, célebre e infelizmente pouco aplicado é o ensinamento de Serpa Lopes:

Um princípio devem todos ter em vista, quer o Oficial do 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 a propriedade imobiliária, e todos os direitos sobre ela recaídos fiquem sob o amparo de regime do registro imobiliário e participem dos seus benefícios*.³⁴

Com efeito, não se pode jamais perder de vista que, na qualificação do título, se está lidando com um dos direitos mais importantes de nossa sociedade, que é o *direito de propriedade*, garantido pela Constituição Federal e que não deve ser mitigado por formalismo desnecessário ou legislação ordinária. Isso significa que é dever institucional do registrador imobiliário, no âmbito da qualificação registral, desempenhar esforço extraordinário para que a qualificação registral seja positiva, desprezando ou superando questões formais *irrelevantes*, garantindo-se o direito fundamental de propriedade.

9.1.3. O recurso ou irresignação em face da qualificação negativa

Em razão dos fortes efeitos conferidos ao registro e das potenciais complicações que negativas injustas ou infundadas poderiam causar, a lei criou um mecanismo também administrativo para o controle das qualificações negativas do Oficial de Registro de Imóveis.

O ato ou resultado da qualificação registral positiva é o registro em sentido lato (registro ou averbação), ato que corresponde e materializa o juízo prudencial do registrador. Se o título foi inscrito, significa que está apto e recebeu juízo valorativo suficiente para gerar efeitos jurídicos. Por razões de ordem instrumental e prática, não está o Registrador obrigado a fundamentar juridicamente toda qualificação positiva que emite, mas, em casos em que existe divergência doutrinária ou até

33. O Registro de Imóveis não é instituição estática, alheia ao que ocorre à sua volta e, desde que assegurada a segurança jurídica e a confiabilidade do sistema, deve recepcionar títulos instruídos de documentos que importam em superação de óbices ofertados. Não há razão para se transformar a apregoada rigidez formal do sistema registrário em dogma que redunde em negação do próprio direito real, punindo as deficiências anteriores com soluções inadequadas e exigindo perfeição ainda não atingida. A razoabilidade há de pautar a conduta de todos os que atuam na área, com os parâmetros já citados (Brasil. Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo. Rel. Márcio Martins Bonilha ApCív. 29.175-0/0-SP, DOE de 13.06.1996).

34. SERPA LOPES, Miguel Maria de. *Tratado dos Registros Públicos*. Vol. II. 6. ed. Brasília: Livraria e Editora Brasília Jurídica, 1996, p. 403.

jurisprudencial, é de toda conveniência que faça uma exposição argumentativa teleológica dos motivos que levam à qualificação positiva. Referida justificativa – que pode ser materializada eletronicamente ou através de classificador – facilitaria eventual correção do ato ou questionamento ulterior.

Na qualificação negativa, deve o Registrador fundamentar os motivos que levaram o título a não receber os efeitos jurídicos esperados. Obviamente, a fundamentação deve ser jurídica e não precisa estar justificada item a item com legislação, doutrina ou jurisprudência. Basta que especifique de forma clara e objetiva as razões que levaram o título a ser desqualificado. A Lei de Registros Públicos (art. 198) determina que os motivos da recusa do título sejam indicados pelo Oficial por escrito e de uma só vez, articuladamente, de forma clara e objetiva.

É notório que a complexidade de algumas situações conspira para que o Registrador especifique de forma mais cuidadosa e argumentativa no aspecto jurídico algumas notas devolutivas. No entanto, como as sentenças dos magistrados são dirigidas ao cidadão ou homem médio, elas não devem conter linguagem extremamente técnico-jurídica.

Em outras palavras, não se conformando o interessado (suscitado) com a qualificação registral negativa ou exigência do Oficial Registrador, poderá requerer a declaração ou suscitação de dúvida ao Oficial Registrador (suscitante), que remeterá ao Juízo competente para dirimi-la, acompanhada de suas razões, procedendo-se à intimação do suscitado para impugná-la no prazo de quinze dias.³⁵

As razões da dúvida, de competência direta do Oficial do Registro de Imóveis (art. 198, § 1º, IV, LRP), configuram peça procedimental-administrativa em que são expostas de forma técnico-jurídica todos os óbices relativos ao procedimento de qualificação registral, que servirá de parâmetro para que o Juízo competente decida sobre a sua pertinência ou não. De acordo com o inciso IV, § 1º do art. 198 da Lei de Registros Públicos (nº 6.015/1973), após a ciência dos termos da dúvida, fornecimento de cópia da suscitação e notificação do interessado para impugnação, as razões da dúvida e o título serão remetidos eletronicamente ao juízo competente.

Decorrido o prazo, apresentada ou não a impugnação, os autos serão remetidos ao representante do Ministério Público, que atuará como fiscal da lei (*custus legis*), emitindo parecer no prazo de dez dias, retornando os autos ao Juízo competente para prolação de sentença, sendo que a prenotação ficará suspensa até final solução (arts. 198 e seguintes da Lei nº 6.015/1973), o que garante preciosa prioridade na fila de acesso ao registro, evitando-se eventual dano.

Irresignado com a decisão de primeiro grau, poderá o suscitado recorrer no prazo de quinze dias ao órgão competente através de apelação, que será recebida nos efeitos devolutivo e suspensivo.³⁶

35. É dever do Oficial encaminhar ao juízo competente as dúvidas levantadas pelos interessados, nos termos do art. 30, XIII, da Lei nº 8.935/1994.

36. Essa função, no Estado de São Paulo, é exercida pelo Conselho Superior da Magistratura.

A intervenção do Ministério Público é obrigatória, sob pena de nulidade (art. 200 da Lei nº 6.015/1973), o que é de suma relevância, pois o registrador não pode recorrer da sentença de improcedência da dúvida.

Questão interessante ocorre no art. 199 da Lei de Registros Públicos, que exige a condição de “interessado” para que a dúvida seja impugnada, diversamente do art. 198, que menciona a condição de apresentante para requerer sua declaração. O interesse deve ser direto ou indireto; ter-se-á o primeiro quando a impugnação for realizada por aquele de cujo nome será feito o registro; o segundo ocorre quando pelo registro seu direito será atingido.

A jurisprudência tem admitido, por economia processual, outra forma de suscitação de dúvida: a chamada “dúvida inversa”, procedimento pelo qual o requerimento é apresentado diretamente ao juízo competente, que abre vista dos autos ao oficial registrador para prenotação e resposta, seguindo o procedimento previsto na Lei de Registros Públicos.

O procedimento de dúvida, como a própria qualificação registral, tem natureza puramente administrativa. Dessa forma, não há contraditório entre partes interessadas, mas apenas dissenso entre o requerente e o registrador; não configura causa no sentido constitucional; não enseja coisa julgada material, mas mera preclusão administrativa; não se aplicam totalmente as formas e os institutos do Código de Processo Civil, que somente é utilizado subsidiariamente. Assim, por exemplo, o agravo de instrumento, a perícia, as intervenções de terceiros e o recurso especial não podem ser utilizados no procedimento de dúvida, o que não ocorre com os embargos declaratórios, bem como alguns dos requisitos da petição inicial contidos no art. 282, que são aceitos, observando-se que, tanto para a impugnação da dúvida como para se interpor recurso, será necessária a constituição de advogado, nos termos do art. 1º da Lei nº 8.906/1994 e do art. 103 do CPC.

9.1.4. Os limites da qualificação registral

A qualificação registral, como relatamos, deve ter como principal foco a busca por se garantir o direito de propriedade fundamental garantido pela Constituição Federal (art. 5º, *caput*) e, neste aspecto, parece-nos que é preciso um reposicionamento conceitual e empírico da atuação dos registradores imobiliários. A desqualificação registral deve ser tida como medida excepcional, onde **o formalismo sem razoabilidade deve ceder espaço para a efetiva garantia do direito essencial e fundamental da propriedade imobiliária**, devendo ser rechaçados tão-somente os títulos que ofendam a ordem jurídica de tal forma que o registro comprometeria um princípio registrário essencial. O registrador deve exercer uma atuação efetiva e diligente, de modo a empreender os esforços necessários à promoção do respectivo registro.

Nesse sentido, inclusive, com relação aos aspectos inerentes ao cumprimento de obrigações acessórias decorrentes do direito tributário, a jurisprudência vem reconhecendo que o direito de propriedade deve prevalecer sobre a necessidade