



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
ESCOLA DE DIREITO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CURSO
TRABALHO DE CURSO II

A INTERPRETAÇÃO DOS REGISTRADORES DE IMÓVEIS
FRENTE ÀS EXIGÊNCIAS LEGAIS
LIMITES DA ATUAÇÃO DISCRICIONÁRIA À LUZ DO
PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

ORIENTANDA: ANNA LUÍSA SOARES SILVA
ORIENTADOR - PROFESSOR: NIVALDO DOS SANTOS

GOIÂNIA
2026

ANNA LUÍSA SOARES SILVA

A INTERPRETAÇÃO DOS REGISTRADORES DE IMÓVEIS

FRENTE ÀS EXIGÊNCIAS LEGAIS

LIMITES DA ATUAÇÃO DISCRICIONÁRIA À LUZ DO

PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

Artigo Científico apresentado à disciplina Trabalho de Curso II, da Escola de Direito e Relações Internacionais, Curso de Direito, da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GOIÁS). Prof. Orientador - Nivaldo dos Santos.

GOIÂNIA
2026

ANNA LUÍSA SOARES SILVA

A INTERPRETAÇÃO DOS REGISTRADORES DE IMÓVEIS

FRENTE ÀS EXIGÊNCIAS LEGAIS

LIMITES DA ATUAÇÃO DISCRICIONÁRIA À LUZ DO

PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

Data da Defesa: ____ de ____ de ____

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Nivaldo dos Santos

Nota

Examinador (a) Convidado (a): Prof.: Júlio Anderson

Nota

Dedico este Trabalho de Conclusão de Curso...

À minha família, que me ensinou a lei da vida muito antes de qualquer aprendizado na Faculdade de Direito. Foi no amor, nos exemplos, nos valores e nos ensinamentos diários que encontrei as primeiras lições de justiça, respeito e responsabilidade.

“É muito melhor lançar-se em busca de conquistas grandiosas, mesmo expondo-se ao fracasso, do que alinhar-se com os pobres de espírito, que nem gozam muito nem sofrem muito, porque vivem numa penumbra cinzenta, onde não conhecem nem vitória, nem derrota.” (Theodore Roosevelt)

Agradeço a Deus por toda a capacidade e oportunidade vivida, pelas bênçãos e por sempre me guiar para o melhor. Agradeço também às amizades que construí durante a jornada da faculdade, aos meus pais e meu namorado por serem meu porto seguro e acreditarem no meu potencial.

A INTERPRETAÇÃO DOS REGISTRADORES DE IMÓVEIS FRENTE ÀS EXIGÊNCIAS LEGAIS

LIMITES DA ATUAÇÃO DISCRICIONÁRIA À LUZ DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

Anna Luísa Soares Silva

Este Trabalho de Conclusão de Curso tem como finalidade apresentar alguns dos dispositivos legais referentes ao Registro de Imóveis e os empecilhos que surgem a depender do entendimento aplicados pelos oficiais registradores. Além disso, ressalta a importância dos Princípios Registrais das Atividades Notariais e Registrais (sendo ele: fé pública, prioridade registral, especialidade, legalidade, continuidade, instância e inscrição) que devem regir os procedimentos, em especial, extrajudiciais. Foram utilizadas três situações: desconto de primeira aquisição, usucapião extrajudicial e qualificação registral. Outro ponto importante é o aumento dos casos de suscitações de dúvidas registrais perante as Corregedorias de Justiça estaduais. Contém sugestões para amenizar os impactos.

Palavras-chave: Registradores; Princípios; Corregedoria.

THE INTERPRETATION OF REAL ESTATE REGISTRARS IN THE FACE OF LEGAL REQUIREMENTS

LIMITS OF DISCRETIONARY ACTION IN LIGHT OF THE PRINCIPLE OF LEGALITY

This Final Course Project aims to present some of the legal provisions relating to Real Estate Registration and the obstacles that arise depending on the understanding applied by the registrars. Furthermore, it highlights the importance of the Registration Principles of Notarial and Registry Activities (namely: public faith, registration priority, specialty, legality, continuity, instance, and registration) that should govern the procedures, especially extrajudicial ones. Three situations were used: first acquisition discount, extrajudicial usucaption, and registration qualification. Another important point is the increase in cases of registration doubts raised before the state Justice Inspectorates. It contains suggestions to mitigate the impacts.

Keywords: Registrars; Principles; Internal Affairs Office.

SUMÁRIO

1 O SISTEMA REGISTRAL IMOBILIÁRIO E O DEVER-PODER DE QUALIFICAR	
1.1 - Princípios Basilares e a Fé Pública: A centralidade da segurança jurídica e o impacto socioeconômico do fôlio real	12
1.2 - O Dever-Poder de Qualificar: A extensão da responsabilidade do Oficial como fiscal da legalidade e colaborador do Judiciário.....	15
1.3 - A Qualificação como Ato de Inteligência: Superação da visão mecanicista e a análise da eficácia dos títulos judiciais e extrajudiciais	16
2 - CRITÉRIOS PARA UMA HERMENÊUTICA REGISTRAL E PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO	18
3 - DESJUDICIALIZAÇÃO DE CONFLITOS: A IMPLANTAÇÃO DE CÂMARAS TÉCNICAS DE CONCILIAÇÃO PRÉVIA	20
a) Banco Nacional de Exigências Indevidas (CNJ)	21
b) Câmaras Técnicas de Conciliação Prévia	21
c) Capacitação Jurídica Continuada	21
d) Cooperação entre Operadores do Direito	22
e) Publicação Obrigatória e Fundamentada de Decisões	22
f) Instituto de Consolidação do Direito de Propriedade	22
CONCLUSÃO.....	24
REFERÊNCIAS	25

INTRODUÇÃO

A principal motivação para o desenvolvimento deste trabalho nasce da minha vivência diária como colaboradora em um Cartório de Registro de Imóveis. A rotina profissional expõe, de maneira contínua e palpável, os desafios enfrentados pelo Registrador e sua equipe no crucial processo de qualificação registral. Diariamente, sou confrontada com a análise de títulos judiciais e extrajudiciais que, não raro, apresentam ambiguidades, lacunas ou aparente conflito com o vasto e complexo ordenamento jurídico.

Essa experiência prática permitiu-me observar a tênue e delicada linha que separa a aplicação estrita da lei da necessária interpretação para garantir a eficácia do ato e, acima de tudo, a segurança jurídica. A inquietação nascida da prática em verificar quando uma exigência representa um zelo pela legalidade e quando ela pode, eventualmente, resvalar para um excesso de discricionariedade, é o motor central desta pesquisa.

Este trabalho, portanto, não é apenas um exercício acadêmico, mas uma busca por respostas e diretrizes que possam iluminar a prática profissional e contribuir para a excelência do serviço prestado.

Nesse contexto, a qualificação registral deixa de ser um mero exame mecânico de conformidade para se tornar um exercício de prudência e hermenêutica. O registrador, na qualidade de delegatário do poder público, atua como um filtro necessário que impede a entrada de títulos precários no fôlio real, prevenindo litígios futuros e garantindo a paz social. Todavia, a complexidade legislativa brasileira — marcada por uma profusão de normas, provimentos e decisões administrativas — impõe um fardo interpretativo hercúleo àqueles que operam na ponta do sistema.

Aprofundar o estudo sobre esse tema justifica-se pela necessidade de compreender os limites da independência funcional do registrador. Se, por um lado, o rigor excessivo pode se converter em um obstáculo ao desenvolvimento econômico e à circulação de riqueza, por outro, a complacência interpretativa coloca em risco a fé pública e a confiabilidade do sistema registral. Surge, então, o dilema: como manter a uniformidade de entendimentos em um cenário de mutação constante das normas?

Ademais, a crescente desjudicialização de procedimentos — como a usucapião e o inventário extrajudiciais — transferiu para as serventias imobiliárias uma carga de responsabilidade ainda maior. O balcão do cartório tornou-se o palco onde o direito abstrato encontra a realidade concreta e, muitas vezes, imperfeita dos documentos. Investigar essa dinâmica não é apenas uma investigação sobre normas, mas sobre a

aplicação de princípios como o da continuidade, da especialidade e da prioridade, sob a ótica de quem sente o peso da responsabilidade civil e administrativa a cada assinatura.

Este estudo busca, portanto, desvendar as nuances desse 'fazer' registral. Almeja-se identificar os critérios que possam balizar uma qualificação eficiente, que honre o princípio da legalidade sem se distanciar da finalidade social do registro: a concretização do direito de propriedade em sua plenitude.

O tema proposto se insere no centro de um debate fundamental do Direito Administrativo e do Direito Registral: a natureza da atuação do Registrador de Imóveis. Tradicionalmente visto como um agente de atuação estritamente vinculada, a complexidade crescente das relações jurídicas e a vastidão do arcabouço legal (leis, decretos, provimentos, decisões normativas) exigem do Registrador uma postura que transcende a de um mero aplicador mecânico da norma. Ele atua, de fato, como um jurista qualificado, realizando um controle prévio de legalidade de altíssima responsabilidade.

A pesquisa busca, assim, contribuir para o aprimoramento da teoria do Direito Registral, oferecendo uma análise sistemática sobre os limites e possibilidades da hermenêutica jurídica aplicada à qualificação de títulos imobiliários. Além da natureza jurídica do ato, a relevância científica desta pesquisa reside na análise do fenômeno da desjudicialização, que transferiu para o âmbito das serventias extrajudiciais competências antes exclusivas do Poder Judiciário. Ao lidar com institutos complexos, como a usucapião e a retificação de área, o Registrador passa a exercer uma função materialmente jurisdicional de pacificação social. Investigar os limites dessa atuação é fundamental para compreender como a autonomia do oficial pode ser preservada sem que isso resulte em uma barreira ao acesso a direitos, especialmente em um cenário onde a eficiência administrativa é elevada a dogma constitucional.

Cientificamente, o trabalho propõe-se a preencher uma lacuna no estudo da "burocracia defensiva" no setor extrajudicial. Muitas vezes, o excesso de rigorismo na qualificação não decorre de uma interpretação jurídica robusta, mas de uma resposta institucional ao receio de sanções disciplinares e civis. Ao dissecar as causas desse comportamento, a pesquisa contribui para o Direito Administrativo moderno, oferecendo subsídios para que se possa distinguir o zelo preventivo da arbitrariedade impeditiva, fornecendo uma base teórica mais segura para que os delegatários exerçam sua independência funcional com equilíbrio e fundamentação técnica.

Por fim, a pesquisa revela-se oportuna diante da digitalização dos registros públicos e da implementação de sistemas integrados de dados, como o SERP. A transição

para um modelo de registro eletrônico exige uma reavaliação dos critérios de especialidade e continuidade, outrora interpretados sob a ótica do papel e da transcrição física. Academicamente, é urgente debater como a hermenêutica registral deve se adaptar à celeridade dos meios digitais, garantindo que a modernização tecnológica não comprometa o rigor técnico, mas sim sirva como um catalisador para uma qualificação mais objetiva, transparente e harmônica com os anseios da sociedade contemporânea.

A atividade do Registro de Imóveis é o alicerce do mercado imobiliário e da garantia do direito de propriedade no Brasil, sendo, portanto, de fundamental importância para a estabilidade social e o desenvolvimento econômico. A forma como o Registrador interpreta as exigências legais impacta diretamente a vida do cidadão, a celeridade dos negócios e a segurança jurídica de todo o sistema.

Uma interpretação excessivamente rigorosa e formalista pode criar obstáculos desnecessários, burocratizando e encarecendo as transações, e até mesmo inviabilizando a regularização de imóveis. Por outro lado, uma interpretação demasiadamente flexível pode abrir brechas para fraudes, registros nulos e, conseqüentemente, gerar uma infinidade de litígios futuros, minando a confiança pública na instituição registral.

Desta forma, o presente estudo possui imensa relevância social ao buscar o ponto de equilíbrio. Ao definir com maior clareza os limites da atuação do Registrador, o trabalho visa a contribuir para a padronização de procedimentos, a previsibilidade das decisões e, em última análise, para a otimização de um serviço público essencial, tornando-o mais ágil, seguro e eficiente para toda a sociedade.

A pesquisa, portanto, não se fecha em si mesma, mas busca oferecer resultados com aplicabilidade prática para registradores, advogados, corretores de imóveis e o sistema de justiça como um todo.

Além do impacto direto no mercado imobiliário, a relevância social desta pesquisa estende-se ao fortalecimento da desjudicialização como ferramenta de acesso à justiça. Ao analisar como o registrador pode atuar de forma mais propositiva em procedimentos como a usucapião extrajudicial e a regularização fundiária (REURB), o trabalho auxilia na concretização do direito constitucional à moradia. A compreensão dos limites da discricionariedade técnica permite que o cartório deixe de ser visto como um órgão meramente fiscalizador para se tornar um agente facilitador da cidadania, permitindo que milhares de imóveis saiam da informalidade e passem a integrar a economia formal do país.

Sob o prisma prático, o estudo justifica-se pela necessidade premente de reduzir a assimetria informativa entre o balcão do cartório e o usuário do serviço. Muitas vezes, o cidadão ou o profissional do direito veem-se diante de exigências conflitantes entre serventias distintas, o que gera insegurança e descrédito no sistema. Ao propor diretrizes para uma qualificação fundamentada e previsível, esta pesquisa oferece um subsídio valioso para a padronização de condutas, o que resulta na redução de custos transacionais e na diminuição do tempo de espera para a obtenção do registro, beneficiando toda a cadeia produtiva que depende da eficácia do fôlio real.

Por fim, a pesquisa possui uma dimensão ética e profissional ao abordar a "burocracia defensiva" sob o enfoque do interesse público. Identificar critérios que distingam o zelo legítimo do excesso de formalismo é essencial para proteger tanto o registrador — que exerce sua função sob o peso de severas responsabilidades — quanto o proprietário, que tem o direito a uma resposta administrativa célere. Assim, a relevância prática deste trabalho consolida-se na busca por um serviço extrajudicial que acompanhe a dinâmica da sociedade contemporânea, garantindo que o Registro de Imóveis permaneça sendo o porto seguro da propriedade, mas sem se tornar um entrave ao desenvolvimento social e econômico.

1 - O SISTEMA REGISTRAL IMOBILIÁRIO E O DEVER-PODER DE QUALIFICAR

1.1 - Princípios Basilares e a Fé Pública: A centralidade da segurança jurídica e o impacto socioeconômico do fôlio real

O Direito Registral Imobiliário brasileiro é estruturado sobre um conjunto de princípios e normas que visam a um objetivo primordial: a segurança jurídica. Sua finalidade, como ensina Carvalho, é outorgar publicidade, autenticidade, segurança e eficácia aos atos jurídicos relativos a imóveis, constituindo a propriedade e outros direitos reais (*erga omnes*) a partir do registro. O registro não é, portanto, um mero ato burocrático, mas o instrumento que confere a necessária confiança às relações imobiliárias, pilar para o desenvolvimento social e econômico e de segurança jurídica entre as partes.

Nesse sistema, o princípio da legalidade se destaca. Conforme preceitua o art. 198 da Lei nº 6.015/73 (Lei de Registros Públicos), o oficial registrador tem o dever de examinar o título apresentado e verificar se ele atende a todos os requisitos legais.

Esse controle prévio de legalidade é a principal garantia de que apenas títulos válidos e perfeitos ingressem no fôlio real, prevenindo litígios e protegendo os direitos de terceiros de boa-fé. A atuação do registrador, portanto, é a primeira e mais importante barreira contra a insegurança no mercado imobiliário.

Conforme aponta Loureiro (2017), o princípio da legalidade estabelece que os atos administrativos e judiciais devem ser estritamente pautados na lei, prevalecendo o ordenamento jurídico sobre a vontade individual do agente público. No contexto do Direito Registral, esse princípio se traduz na exigência de que os títulos apresentados cumpram todos os requisitos legais para obter publicidade. Para tanto, cabe ao registrador exercer a denominada função qualificadora, realizando um exame minucioso (qualificação) para garantir a validade e a perfeição jurídica do registro.

Contudo, a aplicação do princípio da legalidade não se esgota na mera conferência de dados. A qualificação registral é, em essência, um ato de inteligência, que exige do oficial uma análise sistêmica do ordenamento. Não se trata apenas de verificar a presença de requisitos formais, mas de harmonizar o título apresentado com o histórico constante na matrícula, respeitando princípios como a continuidade e a especialidade (objetiva e subjetiva).

Nessa complexa tarefa, sobressai a independência funcional do registrador. Embora sua atividade seja delegada pelo Poder Público e fiscalizada pelo Judiciário, o exame do título é uma prerrogativa exclusiva do oficial, que deve agir com autonomia intelectual, respeitando a legislação vigente. Essa independência é o que assegura que o registro não seja vulnerável a pressões externas, sejam elas políticas ou econômicas. Entretanto, é precisamente nesse espaço de autonomia que reside o desafio hermenêutico: a interpretação da norma deve ser rigorosa o suficiente para evitar a nulidade, mas sensível o bastante para compreender a finalidade social e econômica do ato jurídico.

Ademais, a evolução do Direito Registral contemporâneo caminha para o que se convencionou chamar de princípio da sanabilidade. Diante de títulos que apresentam lacunas sanáveis, a moderna visão registral sugere que o oficial, imbuído do espírito de cooperação, oriente o apresentante sobre os meios de regularização, evitando a negativa arbitrária. A nota de devolução, portanto, não deve ser vista como um fim em si mesma,

mas como um instrumento de aperfeiçoamento do título, visando sempre a primazia do registro.

Em última análise, a segurança jurídica proporcionada pelo sistema brasileiro é dinâmica. Ela não reside na imobilidade do fôlio real, mas na certeza de que cada mutação jurídico-real foi precedida por um exame criterioso, capaz de transmutar um documento particular ou público em um direito oponível a todos (*erga omnes*).

No entanto, é na análise dos títulos de origem — tais como mandados, cartas de sentença, formais de partilha, escrituras públicas e instrumentos particulares — que o princípio da legalidade enfrenta seus maiores desafios práticos considerando o aumento razoável de suscitações de dúvidas encaminhadas ao Juiz Corregedor Permanente da comarca.

A qualificação, neste cenário, não representa uma afronta à autoridade do magistrado, mas sim um controle de compatibilidade registral. O registrador não julga o mérito da decisão judicial (o 'porquê' do juiz ter decidido assim), mas deve verificar se o título é passível de ingresso no fôlio real (o 'como' ele se encaixa na matrícula). Ou seja, o juiz decide sobre o direito das partes, mas o registrador zela pela integridade do sistema de publicidade e pela proteção de terceiros que não participaram do processo.

Essa intersecção é, muitas vezes, o foco de tensões institucionais. Quando o registrador aponta uma quebra de continuidade ou uma descrição precária do imóvel em título entregue para o procedimento registral, ele está exercendo um papel de colaborador da justiça. Afinal, um registro efetuado sobre uma base precária gera uma segurança jurídica aparente, mas juridicamente frágil, suscetível de nulidades futuras. O desafio, portanto, reside em distinguir a legítima nota de devolução — baseada em óbices intransponíveis — daquela que se perde em formalismos excessivos que apenas retardam a prestação jurisdicional.

Assim, a harmonia entre o Judiciário e o Serviço Registral pressupõe o reconhecimento de que ambos possuem a mesma meta: a eficácia do direito. A qualificação de títulos deve ser exercida com prudência, pautando-se pelo diálogo institucional, para que o Registro de Imóveis não seja nem um carimbador automático de ordens, nem um obstáculo intransponível à concretização das decisões judiciais.

1.2 - O Dever-Poder de Qualificar: A extensão da responsabilidade do Oficial como fiscal da legalidade e colaborador do Judiciário.

A natureza do ato de qualificação registral é o cerne do debate proposto. A doutrina tradicional, amparada no princípio da legalidade estrita, defende que a atuação do registrador é plenamente vinculada. Não haveria espaço para juízos de conveniência ou oportunidade; o oficial deve apenas conferir se o título se amolda perfeitamente à hipótese legal. Se sim, registra; se não, emite nota de exigência.

Contudo, a complexidade da legislação e a diversidade dos títulos apresentados a registro desafiam a aplicabilidade na prática. Bandeira de Mello, ao tratar dos conceitos de vinculação e discricionariedade no Direito Administrativo, esclarece que a discricionariedade surge quando, conforme leciona Bandeira de Mello (2015), o ordenamento jurídico confere ao administrador público uma relativa autonomia de escolha, permitindo que ele decida a melhor conduta a ser adotada diante das particularidades de uma situação real. Embora o registrador não possua a discricionariedade típica do administrador público (para escolher entre opções igualmente válidas com base no mérito), ele exerce uma atividade que exige profunda interpretação.

A análise não se resume a um simples "bate-carimbo". O registrador precisa interpretar cláusulas contratuais complexas, analisar plantas e memoriais descritivos, verificar o cumprimento de normas urbanísticas e ambientais, e solucionar antinomias entre leis.

Nesse processo, ele se utiliza da hermenêutica jurídica para extrair o sentido e o alcance das normas. De acordo com Rodrigues (2020), a função do registrador vai além da simples conferência de documentos, configurando-se como uma atividade intelectual de alta complexidade. Nesse processo, o oficial deve interpretar a legislação e o título apresentado, realizando um juízo de valor jurídico que afasta o caráter meramente automático da tarefa. Propõe-se, assim, a análise de uma "discricionariedade técnica" ou "vinculação interpretativa", na qual a liberdade do registrador não está no fim a ser alcançado, que é sempre a legalidade e a segurança, mas na escolha dos meios hermenêuticos para aferir a validade do título.

Essa margem de apreciação técnica torna-se ainda mais evidente quando o registrador se depara com os denominados conceitos jurídicos indeterminados. Termos como "especialidade", "continuidade" ou "disponibilidade" não possuem uma definição

matemática na legislação, exigindo que o oficial realize uma subsunção do fato à norma que passa, obrigatoriamente, por um filtro de razoabilidade. É nesse hiato entre a norma abstrata e o caso concreto que reside o perigo do excesso de formalismo: se a interpretação for excessivamente rígida, o registro deixa de ser um instrumento de segurança para se tornar um entrave à circulação da propriedade, ferindo o princípio da eficiência administrativa.

Ademais, é preciso considerar que a atividade interpretativa do registrador é permanentemente balizada pelo risco da responsabilidade civil e administrativa. Diferente do magistrado, cujas decisões são protegidas pela jurisdição, o oficial delegatário responde pessoalmente por erros na qualificação, o que muitas vezes gera o fenômeno da "burocracia defensiva". Esse receio de sanções pode enviesar o juízo técnico, levando à emissão de exigências desnecessárias como forma de resguardar a própria responsabilidade. Portanto, a discussão sobre a discricionariedade técnica não é apenas teórica, mas toca diretamente na necessidade de conferir maior segurança funcional ao oficial para que ele possa exercer sua independência com equilíbrio.

Por fim, a transição para um sistema de registro eletrônico e a crescente desjudicialização de atos impõem uma releitura dessa vinculação interpretativa. Ao assumir funções que outrora eram exclusivas do Judiciário, como a usucapião extrajudicial, o registrador passa a exercer um papel de pacificador social, onde a hermenêutica teleológica — voltada à finalidade social da norma — deve prevalecer sobre a exegese literal. Assim, a qualificação deixa de ser um exame estático para se tornar um processo dinâmico de conformidade, no qual o objetivo primordial é a regularização da propriedade, desde que respeitados os direitos de terceiros e a integridade do sistema imobiliário.

1.3 - A Qualificação como Ato de Inteligência: Superação da visão mecanicista e a análise da eficácia dos títulos judiciais e extrajudiciais

O princípio da legalidade, inscrito no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, é a viga mestra de toda a Administração Pública e, por extensão, da atividade delegada dos notários e registradores (art. 236, CF/88 e a Lei nº 8.935/94). Para o agente público, a legalidade significa que ele só pode fazer o que a lei autoriza ou determina.

Na atividade registral, esse princípio possui uma dupla função. Por um lado, ele limita a atuação do oficial, impedindo que ele crie exigências sem amparo legal ou que se negue a praticar atos devidos, o que configuraria arbitrariedade. Por outro lado, ele

fundamenta seu poder-dever de qualificar, ou seja, de negar registro a títulos que, a seu juízo técnico e fundamentado, violem o ordenamento jurídico. A recusa em registrar um título ilegal não é uma faculdade, mas uma imposição do cargo.

A tensão surge quando a lei é omissa, ambígua ou contraditória. Nesses casos, o registrador não pode se manter inerte. Ele deve, utilizando-se dos métodos de interpretação sistemático, teleológico e lógico, buscar a solução que melhor se harmonize com os princípios do sistema registral. A sua interpretação, contudo, nunca será livre, pois estará sempre balizada pelos limites impostos pela própria ordem jurídica, sendo passível de controle pelo Poder Judiciário por meio da Suspensão de Dúvida Registral (art. 198, Lei nº 6.015/73).

Este trabalho se debruça sobre como essa interpretação ocorre na prática e quais critérios devem nortear o registrador para que sua decisão seja legítima e segura.

Dessa forma, é preciso distinguir a discricionariedade administrativa comum da prudência registral. Enquanto a primeira envolve juízos de conveniência e oportunidade, a atividade do registrador é vinculada à finalidade da norma, mas admite o que a doutrina denomina 'margem de apreciação técnica'. Esta surge quando o Oficial se depara com os chamados conceitos jurídicos indeterminados. Determinar se uma descrição de imóvel é 'precisa' ou se uma cláusula é 'contraditória' exige do profissional não apenas o conhecimento da letra fria da lei, mas uma percepção aguda da realidade fática e dos riscos envolvidos para a segurança do fôlio real.

A problemática se acentua na era da informalidade imobiliária. Frequentemente, o registrador é instado a decidir entre o rigorismo formal — que pode paralisar o tráfico jurídico e manter propriedades na clandestinidade — e a flexibilização responsável — que visa a regularização e a função social da propriedade. Surge, então, a necessidade de uma 'Hermenêutica da Eficácia', onde a interpretação deve priorizar a sanabilidade dos vícios em detrimento da rejeição sumária. Se o erro é meramente extrínseco e não compromete a disponibilidade do direito ou a especialidade do imóvel, a negativa pode configurar o que se chama de 'excesso de formalismo'.

Outro ponto de reflexão reside na responsabilidade civil subjetiva e objetiva (conforme o caso e a jurisprudência oscilante) que recai sobre o delegatário. O receio de futuras sanções administrativas ou indenizações vultosas pode, por vezes, induzir o registrador a uma postura defensiva, multiplicando exigências como forma de autoproteção. Esse fenômeno, conhecido como 'burocracia defensiva', é um dos pontos

cegos que esta pesquisa pretende iluminar: até que ponto o rigor é zelo e a partir de que ponto ele se torna um mecanismo de transferência de risco para o usuário do serviço?

Em última análise, a legitimidade da decisão registral repousa na fundamentação da Nota de Devolução. Uma nota de exigência clara, didática e legalmente embasada é o maior antídoto contra a arbitrariedade. Ela permite que o usuário compreenda o óbice, corrija o título ou, se discordar, exerça seu direito de defesa por meio da suscitação de dúvida. É no equilíbrio entre o dever de fiscalizar e o dever de viabilizar que o Direito Registral cumpre sua missão de ser, simultaneamente, escudo da legalidade e motor da paz social.

2 - CRITÉRIOS PARA UMA HERMENÊUTICA REGISTRAL E PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO

2.1 - A não aceitação de uma certidão emitida pelo Registro Civil

No artigo 246, § 1º da Lei n. 6.015, de 31 de Dezembro de 1973 apresenta que é dever do Registrador seguir com a averbação de alteração de nome com a documentação do registro civil. No entanto, há cartórios que não aceitam a Certidão de Óbito como documentação hábil para registro, uma vez que se trata de uma certidão declaratória e que, no entendimento do Oficial Registrador, não é um título comprobatório.

Contudo, a luz da Lei nº 10.267, de 28 de Agosto de 2001, no § 1º diz que:

As averbações a que se referem os itens 4 e 5 do inciso II do art. 167 serão as feitas a requerimento dos interessados, com firma reconhecida, instruído com documento dos interessados, com firma reconhecida, instruído com documento comprobatório fornecido pela autoridade competente. A alteração do nome só poderá ser averbada quando devidamente comprovada por certidão do Registro Civil.

A resistência de certas serventias em aceitar a Certidão de Óbito como documento hábil para a averbação de alteração de nome ilustra o conflito entre o formalismo exacerbado e a finalidade do registro. Embora alguns oficiais argumentem que a natureza declaratória do óbito não supre a prova cabal do registro civil de nascimento ou casamento, tal exigência ignora que o óbito é, por si só, um ato do registro civil que põe fim à personalidade jurídica e altera o estado civil de forma definitiva. Impedir essa averbação

sem fundamentação concreta fere o princípio da economia procedimental e impõe ao cidadão um ônus desnecessário para provar um fato que já goza de fé pública.

2.2 - Direito ao desconto de Primeira Aquisição (50% dos emolumentos)

Outra ocasião que ocorre com frequência e que tem sido motivo para o ingresso da Suspensão de Dúvida é o que nos traz o art. 290 da lei 6.015/73, de 31 de Dezembro de 1973:

Os emolumentos devidos pelos atos relacionados com a primeira aquisição imobiliária para fins residenciais, financiada pelo Sistema Financeiro da Habitação, serão reduzidos em 50% (cinquenta por cento).

O artigo deixa expresso que o desconto é concedido para a primeira aquisição pelo sistema do SFH (Sistema Financeiro de Habitação), independente de o indivíduo ter adquirido um imóvel por meio de Escritura Pública de Compra e Venda.

No que tange ao benefício do artigo 290 da Lei 6.015/73, a divergência interpretativa sobre o desconto de 50% na primeira aquisição pelo SFH revela uma aplicação restritiva da norma que desconsidera sua função social. Ao condicionar o desconto a critérios não previstos em lei — como a exigência de que o imóvel seja o único patrimônio do adquirente ou a exclusão de quem já comprou imóveis por outras vias financeiras — o registrador extrapola sua competência administrativa. Essa conduta gera insegurança jurídica e obriga o usuário a recorrer à suspensão de dúvida para garantir um direito tributário-administrativo que deveria ser aplicado de forma objetiva.

2.3 - Exigências Legais x “Excesso” de Segurança Jurídica

Além disso, há os casos de registros de Usucapião Extrajudicial, a qual foi introduzida pelo artigo 216-A da Lei de Registros Públicos por meio do Código de Processo Civil de 2015. Este procedimento foi criado com o intuito de diminuir o fluxo dos procedimentos judiciais, fazendo com que haja maior participação dos Oficiais Registradores e Tabeliões competentes nos procedimentos de garantia de direitos sociais da propriedade e pacificação de conflitos fundiários com o intuito de diminuir os casos nas vias judiciais.

No entanto, há dificuldades enfrentadas pelos usuários durante o andamento do processo nos Cartórios de Registros de Imóveis, tendo como maior empecilho, o excesso de documentação exigida, a qual dependem de como é interpretada a Lei de Registros Públicos; a inércia de algumas serventias, uma vez o prazo que eles costumam ficar vigentes e a falta de capacitação profissional para esta área de aquisição da propriedade; o que acaba por mitigar a eficácia e desvirtuar o propósito original de desjudicialização.

No campo da usucapião extrajudicial, o excesso de rigor documental e a inércia das serventias operam como um "balde de água fria" no processo de desjudicialização. Quando o registrador impõe exigências que mimetizam a complexidade de um processo judicial extinto, ele subverte a lógica da Lei 13.105/2015, de 16 de Março de 2015, que visa sua eficiência. A falta de padronização nos procedimentos e a carência de capacitação técnica transformam o que deveria ser uma solução ágil em um percurso moroso, fazendo com que o instituto perca sua atratividade e mantenha os imóveis em situação de irregularidade, prejudicando a circulação imobiliária e a arrecadação tributária, bem como o uso indevido da propriedade de terceiros.

3 - DESJUDICIALIZAÇÃO DE CONFLITOS: A IMPLANTAÇÃO DE CÂMARAS TÉCNICAS DE CONCILIAÇÃO PRÉVIA

Em suma, todos os desafios aqui expostos — desde a recusa de títulos civis até a omissão em temas ambientais — convergem para a necessidade de uma reforma na mentalidade interpretativa dos Oficiais Registradores competentes. A qualificação registral deve ser entendida como uma atividade de controle de legalidade que serve à sociedade, e não como um fim em si mesma. O equilíbrio buscado nesta pesquisa reside, portanto, em definir critérios que permitam ao registrador agir com a prudência necessária para evitar nulidades, mas com a sensibilidade administrativa indispensável para viabilizar direitos e promover a paz social no fôlio real.

Entretanto, é possível identificar que há pontos de melhorias para o bom funcionamento do serviço extrajudicial concomitante à eficácia da aplicabilidade da lei, como sendo:

a) **Banco Nacional de Exigências Indevidas (CNJ)**

A criação deste banco de dados sob a égide do Conselho Nacional de Justiça atuaria como um importante mecanismo de controle administrativo e reputacional. Atualmente, muitas exigências "criativas" ou desprovidas de amparo legal (as chamadas "notas de devolução genéricas") persistem devido à fragmentação do sistema.

Impacto: Ao centralizar e dar transparência às decisões que foram revertidas em procedimentos de dúvida, o CNJ cria um efeito pedagógico e inibidor. Isso padroniza a interpretação da Lei de Registros Públicos em todo o território nacional, evitando que o "direito varie conforme a comarca".

b) **Câmaras Técnicas de Conciliação Prévia**

A implantação de instâncias de diálogo antes da suscitação de dúvida judicial transforma a relação entre o usuário e a serventia. Muitas vezes, o óbice registral nasce de uma falha de comunicação ou de uma interpretação excessivamente literal de ambas as partes.

Impacto: Essas câmaras permitem a sanabilidade pragmática. Em vez de uma resposta binária (sim ou não), busca-se uma solução técnica conjunta. Isso reduz drasticamente a carga do Poder Judiciário e acelera a circulação de riqueza no mercado imobiliário, mantendo a segurança jurídica por meio do consenso técnico.

c) **Capacitação Jurídica Continuada**

O registrador moderno não é apenas um arquivista, mas um magistrado da legalidade administrativa. A capacitação em Processo Civil e Direito Constitucional é vital, pois institutos como a Usucapião Extrajudicial e o Distrato Imobiliário exigem que o Oficial Registrador competente compreenda princípios como o contraditório e a ampla defesa.

Impacto: Reduz o receio do registrador (a burocracia defensiva) ao decidir. Um profissional tecnicamente seguro sente-se mais apto a aplicar o Princípio da Sanabilidade e

menos inclinado a se esconder atrás de formalismos irrelevantes para evitar futuras punições.

d) Cooperação entre Operadores do Direito

O fomento à atuação colaborativa entre registradores, advogados e juízes visa quebrar a barreira da "desconfiança institucional". O registrador deve ser visto como um assessor jurídico do fôlio real, e não como um adversário das partes.

Impacto: Quando o advogado compreende a lógica do registro e o registrador compreende a urgência do negócio jurídico, o processo de qualificação torna-se fluido. Essa simbiose é o pilar da desjudicialização eficiente, garantindo que os conflitos fundiários sejam pacificados com a agilidade que o mundo contemporâneo exige.

e) Publicação Obrigatória e Fundamentada de Decisões

A transparência é o antídoto contra a arbitrariedade. Exigir que cada nota de devolução seja um ato administrativo motivado (com indicação precisa de lei, parágrafo e item da norma de serviço) eleva a qualidade do serviço.

Impacto: Isso fortalece o Direito de Defesa do usuário. Uma nota bem fundamentada permite que o interessado corrija o título com precisão ou que o magistrado, em eventual dúvida, identifique exatamente onde reside a divergência interpretativa. A fundamentação clara é o que separa o zelo legítimo do excesso de discricionariedade.

f) Instituto de Consolidação do Direito de Propriedade

Esta proposta sugere a criação de um órgão de inteligência voltado para a governança de terras. No Brasil, a informalidade imobiliária é um entrave social crônico. Um instituto que acompanhe os procedimentos extrajudiciais pode gerar dados estatísticos valiosos para políticas públicas.

Impacto: Além de facilitar o acesso à terra, este órgão atuaria na monitoração da eficácia da Lei nº 13.465/17 (REURB) e de outros mecanismos de regularização. Seria o "observatório" da segurança jurídica, garantindo que a transição do imóvel informal para o registro público ocorra com integridade e amparo técnico constante.

CONCLUSÃO

O presente trabalho tem como objetivo apresentar as problemáticas existentes nos Registros de Imóveis e informar que não se trata exclusivamente pela ausência de dispositivos legais para abordar os temas, mas sim da Interpretação dos Registradores de Imóveis frente às Exigências Legais Limites da Atuação Discricionária à Luz do Princípio da Legalidade.

Em vista dos argumentos ora apresentados, fica evidente a necessidade de maior fiscalização das Corregedorias de Justiça estaduais nos Registros de Imóveis para que, de fato, estejam alinhados os dispositivos legais com a maneira arbitrária utilizada pelo responsável da instituição extrajudicial. Há necessidade de alinhamento dos entendimentos pelos Oficiais de Registro de Imóveis e os Tabeliões a fim de que facilite a comunicação com os usuários destes serviços e de que não haja controvérsias em relação a aplicabilidade em cada unidade registral imobiliária.

Em suma, o aumento de casos de suscitações de dúvidas deveria servir de alerta para a devida fiscalização, prezando pela legalidade, eficiência, segurança jurídica e pelo efeito *erga omnes*. A recusa, em alguns casos, da certidão de óbito e da negativa ao desconto de primeira aquisição imobiliária são problemáticas que geram desconforto, gasto financeiro desnecessário e anulam a eficácia da lei, uma vez que não aplicada conforme consta no dispositivo legal.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Lei n. 6.015, de 31 de Dezembro de 1973. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm acesso em 10/09/2025.
- BRASIL Constituição Federal de 1988 https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm acesso em 10/09/2025.
- BRASIL Lei nº 6.015/73 (Lei de Registros Públicos) https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm acesso em 10/09/2025.
- BRASIL Lei nº 8.935/94 (Lei dos Notários e Registradores) https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm acesso em 10/09/2025.
- BRASIL Corregedorias de Justiça estaduais. <https://www.cnj.jus.br/corregedoriacnj/corregedorias-nostribunais/corregedorias-dos-tjs/> acesso em 10/09/2025.
- BUBOLS, Lucas Borges. Qualificação registral imobiliária e seu grau de vinculação à juridicidade administrativa. 2021. <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/236123> acesso em 01/02/2026.
- CARVALHO, Afrânio de. Registro de Imóveis. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.
- CENEVIVA, Walter. Lei dos Registros Públicos Comentada. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- CUTRIM FILHO, Pedro Bergê et al. A desjudicialização da usucapião imobiliária: o papel dos cartórios de registro de imóveis do Termo Judiciário de São Luís na prevenção de litígios após a vigência do Código de Processo Civil de 2015. 2025. <http://tedeabc.ufma.br:8080/jspui/handle/tede/6401> acesso em 01/02/2026.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- PASQUINI, Rafael Sophia. Conflitos de competência em matéria de qualificação, registro e averbação de títulos judiciais nos Serviços de Registro de Imóveis. <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/conflitos-de-competencia-em-materia-de-qualificacao-registro-e-averbacao-de-titulos-judiciais-nos-servicos-de-registro-de-imoveis/863892531> Acesso em 01/04/2026.