

RECURSO ESPECIAL Nº 1.370.524 - DF (2013/0049920-2)

RELATOR : **MINISTRO MARCO BUZZI**
RECORRENTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**
RECORRIDO : **COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA TERRACAP**
ADVOGADO : **VICENTE AUGUSTO JUNGSMANN E OUTRO(S)**
RECORRIDO : **ANTONIO IGOR FERNANDES MACHADO**
ADVOGADOS : **WALTER JOSE FAIAD DE MOURA E OUTRO(S)**
FERNANDA SABACK GURGEL
RECORRIDO : **IVAN ALVES CORREA E OUTROS**
ADVOGADO : **MÁRIO GILBERTO DE OLIVEIRA E OUTRO(S)**

EMENTA

RECURSO ESPECIAL - IMPUGNAÇÕES AO PEDIDO DE REGISTRO DE LOTEAMENTO - DECISÃO QUE AS REJEITA - MANEJO DE RECURSO DE APELAÇÃO PELOS IMPUGNANTES - APELO CONHECIDO, PELAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS, COMO RECURSO ADMINISTRATIVO, REMETENDO-SE O FEITO À CORREGEDORIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA - O JULGAMENTO DA IMPUGNAÇÃO APRESENTADA POR TERCEIROS, RESTRITO À ANÁLISE DA PRESENÇA DE REQUISITOS EXIGIDOS EM LEI PARA A CONSECUÇÃO DO REGISTRO (A SER PROFERIDO NO ÂMBITO DO JUDICIÁRIO), NÃO TEM O CONDÃO DE MODIFICAR A ESSÊNCIA ADMINISTRATIVA DO CORRELATO PROCEDIMENTO, NOTADAMENTE PORQUE SE INSERE NAS ATRIBUIÇÕES DESTINADAS AO CONTROLE DA REGULARIDADE E CONTINUIDADE DOS SERVIÇOS DELEGADOS, A CARGO DOS JUÍZES CORREGEDORES E PELAS CORREGEDORIAS DOS TRIBUNAIS, LASTRADAS NO § 1º DO ARTIGO 236 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. RECURSO ESPECIAL DESPROVIDO.

INSURGÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS.

Hipótese em que as instâncias precedentes, por reconhecer a natureza administrativa da impugnação ao registro de loteamento, receberam o recurso de apelação como recurso administrativo, a ser julgado pela Corregedoria do Tribunal de Justiça.

1. De acordo com o parágrafo primeiro do artigo 236 da Constituição Federal, incumbe ao Poder Judiciário, de modo atípico, exercer função correcional e regulatória sobre a atividade registral e notarial, a ser exercida, nos termos da Lei de Organização Judiciária e Regimento Interno de cada Estado, pelo Juiz Corregedor, Corregedorias dos Tribunais e Conselho Superior da Magistratura.

1.1. É justamente no desempenho desta função correcional que o Estado-juiz exerce, dentre outras atividades (como a de direção e a de disciplina), o controle de legalidade dos atos registraes e notariaes, de modo a sanear eventuais irregularidades

constatadas ou suscitadas, o que se dará por meio de processo administrativo.

2. No âmbito do procedimento administrativo de registro de loteamento urbano, o Estado-juiz cinge-se, justamente, a analisar a regularidade e a consonância do pretendido registro com a lei, tão-somente. Nessa extensão, e, como decorrência da função correcional/fiscalizatória, o Poder Judiciário desempenha atividade puramente administrativa, consistente, portanto, no controle de legalidade do ato registral.

3. A atuação do Judiciário, ao solver a impugnação ao registro de loteamento urbano apresentada por terceiros, não exara provimento destinado a pôr fim a um suposto conflito de interesses (hipótese em que se estaria diante do exercício da jurisdição propriamente dita), ou mesmo, a possibilitar a consecução de determinado ato ou à produção válida dos efeitos jurídicos perseguidos (caso em que se estaria no âmbito da jurisdição voluntária). Como enfatizado, o Estado-juiz restringe-se a verificar a presença de requisitos exigidos em lei, para a realização do registro, tão-somente.

4. A própria lei de regência preconiza que, em havendo controvérsia de alta indagação, deve-se remeter o caso à via jurisdicional, depreendendo-se, por consectário lógico, que o 'juiz competente' referido na lei, ao solver a impugnação ao registro de loteamento, de modo algum exerce jurisdição, mas sim, atividade puramente administrativa de controle de legalidade do ato registral.

5. O julgamento da impugnação apresentada por terceiros, restrito à análise da presença de requisitos exigidos em lei para a realização do registro (a ser proferido no âmbito do Judiciário), não tem o condão de modificar a essência administrativa do procedimento, notadamente porque se insere nas atribuições destinadas ao controle da regularidade e continuidade dos serviços delegados, a cargo dos juízes corregedores e pelas corregedorias dos Tribunais, lastradas no § 1º do artigo 236 da Constituição Federal.

6. Devidamente delimitada a natureza da atividade estatal desempenhada pelo Poder Judiciário ao julgar o incidente sob comento, a via recursal deve, igualmente, observar os comandos legais pertinentes ao correlato procedimento administrativo.

6.1. Em se tratando de questão essencialmente administrativa, o conhecimento e julgamento do recurso administrativo acima referenciado integra, inarredavelmente, a competência das Corregedorias dos Tribunais ou do Conselho Superior da Magistratura (a depender do que dispõe o Regimento Interno e a Lei de Organização Judiciária do Estado), quando do desempenho, igualmente, da função fiscalizadora e correicional sobre as serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro.

7. Recurso Especial desprovido.


ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da QUARTA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, após o voto-vista do Ministro Antonio Carlos Ferreira, negando provimento ao recurso especial, acompanhando o Relator, por maioria, negar provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Relator.

Vencidos os Ministros Luis Felipe Salomão e Raul Araújo. O Sr. Ministro Antonio Carlos Ferreira (voto-vista) votou com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Marco Buzzi.

Brasília (DF), 28 de abril de 2015 (Data do Julgamento)



MINISTRO RAUL ARAÚJO
Presidente

MINISTRO MARCO BUZZI
Relator

RECURSO ESPECIAL Nº 1.370.524 - DF (2013/0049920-2)

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
RECORRIDO : COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA TERRACAP
ADVOGADO : VICENTE AUGUSTO JUNGSMANN E OUTRO(S)
RECORRIDO : ANTONIO IGOR FERNANDES MACHADO
ADVOGADO : WALTER JOSE FAIAD DE MOURA E OUTRO(S)
RECORRIDO : IVAN ALVES CORREA E OUTROS
ADVOGADO : MÁRIO GILBERTO DE OLIVEIRA E OUTRO(S)

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO MARCO BUZZI (Relator):

Trata-se de recurso especial, interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, fundamentado no artigo 105, III, "a", da Constituição Federal, no intuito de reformar o acórdão proferido pelo egrégio Tribunal de Justiça do mesmo ente da Federação.

Na origem, em sede de processo administrativo de pedido de registro do loteamento Setor Habitacional Jardim Botânico - Etapa II, requerido pela Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP, perante o Oficial Titular do 2º Registro de Imóveis do Distrito Federal, ANTÔNIO IGOR FERNANDES MACHADO e OUTROS apresentaram impugnações, com fulcro no § 1º do artigo 19 da Lei n. 6.766/1979, remetidas ao juízo reputado competente.

O juízo da Vara de Registros Públicos do Distrito Federal rejeitou as impugnações apresentadas, o que ensejou, por parte dos impugnantes, o manejo de recursos de apelação (fls. 43/70 e 71/8), os quais foram recebidos como recursos administrativos.

Em face do recebimento das insurgências como recursos administrativos, o Ministério Público, na qualidade de fiscal da lei, insurgiu-se por meio de agravo de instrumento. O Desembargador relator, em decisão monocrática, negou-lhe provimento, sob o fundamento de que, considerando-se a natureza administrativa do procedimento encerrado na impugnação ao registro de loteamento, a correspondente sentença deve ser impugnada por meio de recurso administrativo, a ser julgado pela Corregedoria de Justiça.

Pela pertinência, transcreve-se os fundamentos exarados no *decisum*:

"[...] O procedimento de registro de imóveis é regulado pela Lei n. 6.766/79, estabelecendo, em seu art. 19, que dada a publicidade ao registro, se sobrevier impugnação, os autos serão remetidos ao juízo competente. *In casu*, o Juízo competente é a Vara de Registros Públicos,

nos termos do art. 31, III, da lei de Organização do Judiciário do Distrito Federal e Territórios, *in verbis*:

'Art. 31. Compete ao Juiz de Registros Públicos:

III - processar e julgar as questões contenciosas e administrativas que se refiram diretamente a atos de registro públicos e notariais em si mesmos'

Assim, realizadas as providências legais, os autos foram remetidos à Vara de Registros Públicos. Proferida sentença, as partes recorreram, sendo recebidas como recurso administrativo. Observa-se, portanto, que todo o procedimento se revestiu de natureza administrativa, sendo cabível, o recurso administrativo para a d. Corregedoria de Justiça, consoante acertadamente decidiu o juízo a quo. Nesse sentido, é o precedente desta colenda Corte, apoiado em norma regimental: [...]. Portanto, é manifesta a inadmissibilidade do recurso, tendo em vista não se tratar de demanda judicial, o que permite a aplicação do disposto no art. 557, do CPC." (fls.

Irresignado, o MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS intentou agravo regimental, ao qual o egrégio Tribunal local negou provimento, em acórdão assim ementado:

AGRAVO REGIMENTAL. DECISÃO QUE NEGOU SEGUIMENTO AO AGRAVO. ART. 557 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. ADMISSIBILIDADE RECURSAL. REQUISITO INTRÍNSECO. CABIMENTO. REGISTRO LOTEAMENTO. IMPUGNAÇÃO. RECURSO ADMINISTRATIVO.

Se a lei determina que a matéria concernente ao registro de loteamento é de natureza administrativa, o recurso contra a decisão do Juízo da Vara de Registros Públicos é da competência da Corregedoria, percorrendo-se assim as instâncias recursais administrativas. A mera impugnação não transmuta a natureza da matéria, haja vista que tal definição decorre de lei.

Os recursos são apenas aqueles previstos em lei, seu rol é *numerus clausus*, incabível se criar nova modalidade de recurso por interpretação extensiva ou analógica (fl. 114, e-STJ).

Em suas razões de recurso especial, o MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS aponta ofensa aos artigos 1º e 513 do Código de Processo Civil.

Sustenta, em síntese:

i) a natureza jurisdicional da impugnação ao registro de loteamento, a considerar a existência de matéria contenciosa (verdadeiro conflito de interesses), cuja decisão não se limitará ao simples controle da viabilidade do registro de loteamento em seus aspectos formais;

ii) a incompetência da Corregedoria de Justiça para conhecer e julgar dos recursos de apelação intentados em face da sentença que rejeitou a impugnações ao registro de loteamento.

Superior Tribunal de Justiça

O recorrido apresentou contrarrazões às fls. 374/399.

Após decisão de admissão do recurso especial (fl. 431), os autos ascenderam a esta egrégia Corte de Justiça.

É o breve relatório.



RECURSO ESPECIAL Nº 1.370.524 - DF (2013/0049920-2)

EMENTA

RECURSO ESPECIAL - IMPUGNAÇÕES AO PEDIDO DE REGISTRO DE LOTEAMENTO - DECISÃO QUE AS REJEITA - MANEJO DE RECURSO DE APELAÇÃO PELOS IMPUGNANTES - APELO CONHECIDO, PELAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS, COMO RECURSO ADMINISTRATIVO, REMETENDO-SE O FEITO À CORREGEDORIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA - O JULGAMENTO DA IMPUGNAÇÃO APRESENTADA POR TERCEIROS, RESTRITO À ANÁLISE DA PRESENÇA DE REQUISITOS EXIGIDOS EM LEI PARA A CONSECUÇÃO DO REGISTRO (A SER PROFERIDO NO ÂMBITO DO JUDICIÁRIO), NÃO TEM O CONDÃO DE MODIFICAR A ESSÊNCIA ADMINISTRATIVA DO CORRELATO PROCEDIMENTO, NOTADAMENTE PORQUE SE INSERE NAS ATRIBUIÇÕES DESTINADAS AO CONTROLE DA REGULARIDADE E CONTINUIDADE DOS SERVIÇOS DELEGADOS, A CARGO DOS JUÍZES CORREGEDORES E PELAS CORREGEDORIAS DOS TRIBUNAIS, LASTRADAS NO § 1º DO ARTIGO 236 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. RECURSO ESPECIAL DESPROVIDO.

INSURGÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS.

Hipótese em que as instâncias precedentes, por reconhecer a natureza administrativa da impugnação ao registro de loteamento, receberam o recurso de apelação como recurso administrativo, a ser julgado pela Corregedoria do Tribunal de Justiça.

1. De acordo com o parágrafo primeiro do artigo 236 da Constituição Federal, incumbe ao Poder Judiciário, de modo atípico, exercer função correcional e regulatória sobre a atividade registral e notarial, a ser exercida, nos termos da Lei de Organização Judiciária e Regimento Interno de cada Estado, pelo Juiz Corregedor, Corregedorias dos Tribunais e Conselho Superior da Magistratura.

1.1. É justamente no desempenho desta função correcional que o Estado-juiz exerce, dentre outras atividades (como a de direção e a de disciplina), o controle de legalidade dos atos registrares e notariais, de modo a sanear eventuais irregularidades constatadas ou suscitadas, o que se dará por meio de processo administrativo.

2. No âmbito do procedimento administrativo de registro de loteamento urbano, o Estado-juiz cinge-se, justamente, a analisar a regularidade e a consonância do pretendido registro com a lei, tão-somente. Nessa extensão, e, como decorrência da função correcional/fiscalizatória, o Poder Judiciário desempenha atividade puramente administrativa, consistente, portanto, no controle de legalidade do ato registral.

3. A atuação do Judiciário, ao solver a impugnação ao registro

de loteamento urbano apresentada por terceiros, não exara provimento destinado a pôr fim a um suposto conflito de interesses (hipótese em que se estaria diante do exercício da jurisdição propriamente dita), ou mesmo, a possibilitar a consecução de determinado ato ou à produção válida dos efeitos jurídicos perseguidos (caso em que se estaria no âmbito da jurisdição voluntária). Como enfatizado, o Estado-juiz restringe-se a verificar a presença de requisitos exigidos em lei, para a realização do registro, tão-somente.

4. A própria lei de regência preconiza que, em havendo controvérsia de alta indagação, deve-se remeter o caso à via jurisdicional, depreendendo-se, por consectário lógico, que o 'juiz competente' referido na lei, ao solver a impugnação ao registro de loteamento, de modo algum exerce jurisdição, mas sim, atividade puramente administrativa de controle de legalidade do ato registral.

5. O julgamento da impugnação apresentada por terceiros, restrito à análise da presença de requisitos exigidos em lei para a realização do registro (a ser proferido no âmbito do Judiciário), não tem o condão de modificar a essência administrativa do procedimento, notadamente porque se insere nas atribuições destinadas ao controle da regularidade e continuidade dos serviços delegados, a cargo dos juízes corregedores e pelas corregedorias dos Tribunais, lastradas no § 1º do artigo 236 da Constituição Federal.

6. Devidamente delimitada a natureza da atividade estatal desempenhada pelo Poder Judiciário ao julgar o incidente sob comento, a via recursal deve, igualmente, observar os comandos legais pertinentes ao correlato procedimento administrativo.

6.1. Em se tratando de questão essencialmente administrativa, o conhecimento e julgamento do recurso administrativo acima referenciado integra, inarredavelmente, a competência das Corregedorias dos Tribunais ou do Conselho Superior da Magistratura (a depender do que dispõe o Regimento Interno e a Lei de Organização Judiciária do Estado), quando do desempenho, igualmente, da função fiscalizadora e correicional sobre as serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro.

7. Recurso Especial desprovido.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO MARCO BUZZI (Relator):

A insurgência recursal não merece prosperar.

A discussão aviada no apelo extremo centra-se em saber se o julgamento da impugnação ao registro de loteamento, prevista no §1º do artigo 19 da Lei n. 6.766/79, encerra mera atividade administrativa, ou se ostenta caráter jurisdicional.

A partir da aludida definição, controverte-se sobre o órgão competente para julgar o recurso intentado contra a decisão que julga a impugnação ao registro de loteamento: se a Corregedoria, o Conselho Superior da Magistratura, ou o Juiz Corregedor (a depender da previsão regimental), caso se reconheça o caráter administrativo do incidente, ou se o órgão fracionário de segunda instância do correlato Tribunal de justiça, na hipótese de se constatar a natureza jurisdicional daquele.

1. De início, sobreleva deixar assente que o pedido de registro de loteamento, disciplinado pela Lei n. 6.766/79, consubstancia procedimento de natureza administrativa, efetuado, inicialmente, perante o Oficial de Registros Públicos que terá a incumbência de aferir a regularidade dos documentos exigidos no artigo 18 do aludido diploma legal, para tal desiderato.

Verificado o atendimento a citada formalidade, o Oficial remete comunicação acerca da postulação do registro à Prefeitura Municipal (ou ao Governo do Distrito Federal, conforme o caso). Simultaneamente, procede-se às publicações do edital, em três dias consecutivos. Findo o prazo de 15 (quinze) dias, sem impugnação, lavra-se o registro.

Ainda nos termos da lei de regência, caso seja apresentada impugnação por terceiros, o titular da serventia intimará o requerente do registro, bem como a Prefeitura Municipal (ou ao Governo do Distrito Federal, conforme o caso), para, sobre ela, manifestarem-se. Assim instruído o feito, **o Oficial enviará o processo ao juiz competente**, que dará vista dos autos, desde logo, ao representante do Ministério Público.

Esta fase eventual, a despeito de tramitar sob a égide do Poder Judiciário, mantém inalterada a natureza administrativa do correlato procedimento. De fato, o caráter eminentemente administrativo do pedido de registro de loteamento urbano, iniciado perante o oficial, não transmuda pelo fato de a impugnação intentada por terceiros ser decidida no âmbito do Judiciário, que, ao fazê-lo, não exerce, a toda

Superior Tribunal de Justiça

evidência, atividade típica jurisdicional.

Como é de sabença, o Judiciário, tal como os demais Poderes constituídos da República, desempenha, de forma típica (e predominante), uma determinada função (a atividade jurisdicional). Não obstante, exerce, de modo atípico e extraordinário, atividades de natureza legislativa e executiva.

Incumbe, assim, ao Poder Judiciário, de modo atípico, exercer função correcional e regulatória sobre a atividade registral e notarial, a ser desempenhada, nos termos da Lei de Organização Judiciária e Regimento Interno de cada Estado, pelo Juiz Corregedor, Corregedorias dos Tribunais e Conselho Superior da Magistratura.

Conforme preconiza o artigo 236 da Constituição Federal, os atos notariais e de registro consubstanciam serviços públicos, aos quais o Estado confere fé pública, a serem exercidos em caráter privado (especificamente, por particulares aprovados em concurso público), por delegação do Poder Público.

A atividade registral e notarial destina-se, precipuamente, a conferir segurança jurídica e eficácia aos atos e negócios jurídicos, consistindo, inequivocamente, em um importante instrumento de prevenção de litígios. A esta finalidade reporta o artigo 1º da lei n. 8.935/94, ao conceituá-los como sendo “serviços de organização técnica e administrativa destinados a garantir publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos”.

De acordo com o parágrafo primeiro do dispositivo constitucional sob comento, **compete ao Poder Judiciário a fiscalização dos atos praticados pelos notários, oficiais de registro e de seus prepostos.**

É justamente no desempenho desta função correcional que o Estado-juiz exerce, dentre outras atividades (como a de direção e a de disciplina), o controle de legalidade dos atos registrais e notariais, de modo a sanear eventuais irregularidades constatadas ou suscitadas, o que se dará por meio de processo administrativo. Especializada doutrina, especifica a aludida atuação, nos seguintes termos:

"[...] Na categoria correspondente à função correcional de (b) superintendência, cujo fim é zelar pelo binômio continuidade-regularidade do serviço delegado, destacam-se os serviços de correções e visitas às unidades de serviços, os processos administrativos de saneamento de irregularidades constatadas e os de verificação de irregularidades alegadas, os serviços de gestão institucional (que abrange desde a designação de responsáveis para unidades vagas até a organização, impulso e apoio aos concursos

públicos de provas e títulos destinados às outorgas das delegações, que se desdobram em vários processos e atos administrativos específicos), **e, ainda, o controle de legalidade por via de processos administrativos diversos.** (Amadei, Vicente de Abreu, Doutrinas Essenciais - Direito Registral. Organizadores: Ricardo Dip e Sérgio Jacomino. Volume VI. Editora Revistas dos Tribunais. p. 1194)

Pois bem. No âmbito do procedimento administrativo de registro de loteamento urbano, o Estado-juiz cinge-se, justamente, a analisar a regularidade e a consonância do pretendido registro com a lei, tão-somente. Nessa extensão, e, como decorrência da função correccional/fiscalizatória, o Poder Judiciário desempenha atividade puramente administrativa, consistente, portanto, no controle de legalidade do ato registral.

No ponto, oportuno trazer à colação o escólio de Arnaldo Rizzardo que, de modo a evidenciar o caráter administrativo do procedimento de registro de loteamento urbano, inclusive na fase judicial (promovida em face da apresentação de impugnação por terceiros), bem delimita a atuação do juiz competente, **restrita a aferir as condições extrínsecas, os requisitos previstos em lei, para a consecução do registro.**

"Com as manifestações das partes, o titular da serventia enviará o processo ao juiz encarregado. [...] **No procedimento administrativo resolvem-se apenas as questões claras. A impugnação não tem por motivo estabelecer controvérsias sobre direitos reais. No exame do pedido de registro, observam-se as condições extrínsecas, os requisitos discriminados pela lei. De notar que, mesmo registrado o loteamento, não são criados nem extintos os direitos. Não se tornam inexpugnáveis os títulos de propriedade. Mesmo após lavrado o ato, não é incogitável a sua anulação ou revogação, se porventura algum direito real foi ofendido.**" (Direito das Coisas, Editora Forense, 4ª Edição. 2009. Rio de Janeiro. p. 985)

Sobressai evidenciado, assim, que a atuação do Judiciário, ao solver a impugnação ao registro de loteamento urbano apresentada por terceiros, não exara provimento destinado a pôr fim a um suposto conflito de interesses (hipótese em que se estaria diante do exercício da jurisdição propriamente dita), ou mesmo, a possibilitar a consecução de determinado ato ou à produção válida dos efeitos jurídicos perseguidos (caso em que se estaria no âmbito da jurisdição voluntária). Como enfatizado, o Estado-juiz restringe-se a verificar a presença de requisitos exigidos em lei, para a realização do registro, tão-somente.

A corroborar a compreensão ora externada, o § 2º do artigo 19 da Lei n.

6.766/79 determina o envio do caso às vias ordinárias, sempre que esta exigir maior indagação. Pela pertinência, transcreve-se o teor do dispositivo legal sob comentário:

"Art. 19.

[...]

§ 2º - Ouvido o Ministério Público no prazo de 5 (cinco) dias, o juiz decidirá de plano ou após instrução sumária, devendo remeter ao interessado as vias ordinárias caso a matéria exija maior indagação."

Efetivamente, o juízo administrativo, restrito à aferição da regularidade e da consonância do pretendido registro com a lei, não pode imiscuir-se em questões que demandem maior indagação, caso em que a discussão deve ser remetida às vias ordinárias, ou seja, à via jurisdicional contenciosa.

Ora, se a própria lei de regência preconiza que, em havendo controvérsia de alta indagação, deve-se remeter o caso à via jurisdicional, conclui-se, por consectário lógico, que o 'juiz competente' referido na lei, ao solver a impugnação ao registro de loteamento, de modo algum exerce jurisdição, mas sim, atividade puramente administrativa de controle de legalidade do ato registral.

Em comentário a similar dispositivo da legislação anterior (Decreto-lei n. 3079, de 1938), que determinava a rejeição da impugnação, liminarmente, quando não versasse sobre direito real devidamente comprovado, remetendo-se ao juízo contencioso, Serpa Lopes, em seu festejado Tratado de Registros Públicos, noticia, à época, a existência de divergência na doutrina quanto ao conteúdo da impugnação, deixando, entrever, entretanto, a natureza administrativa da função a ser desempenhada pelo juízo. Pela pertinência, traz-se à colação o escólio do ilustre jurista:

[...] **Felizmente, meses após, com o Sr. Pontes de Miranda na presidência, o referido Conselho retornou aos justos limites da lei de loteamento, e embora tenha reafirmado que 'a impugnação autorizada pelo decreto n. 58, de 1937, deve fundar-se em inobservância, pelo requerente do registro, das formalidades fixadas nesse diploma legal, contudo esclareceu in fine, que 'se a impugnação não se fundou em direito real, provado incontinenti, não pode o Juízo administrativo dirimir a controvérsia, que é remetida ao contencioso'**. [...] Por isso, o decreto-lei n. 3.079, de 1938, precisou-lhe o conteúdo, prescrevendo: 'Será rejeitada 'in limine', remetendo-se o impugnante ao juízo contencioso, a impugnação que não vier fundada num direito real devidamente comprovado, de acordo com a legislação em vigor'. O objetivo da norma é óbvio: se alguém pretender levar a efeito o registro de loteamento de terras, ofendendo a um usufruto existente sobre as mesmas, uma servidão, ou mesmo invadindo os terrenos de propriedade de um terceiro, cujo domínio esse mesmo terceiro possa provar imediatamente, apresentando títulos pelos quais esse direito de propriedade ou outro direito real de qualquer espécie surja perfeitamente identificado, quanto à localização e devidamente

transcrito, se for o caso de transcrição, a impugnação poderá ser apreciada devidamente. **O mesmo não pode ocorrer, em se tratando de uma propriedade duvidosa, quanto aos seus limites, ou no caso de benfeitorias e posse. Para estes últimos não há prejuízo algum com a rejeição da impugnação: resta-lhe o caminho das vias judiciais contenciosas, sendo-lhe lícito a inscrição da ação que propuseram para constituir de má fé os futuros adquirentes.** (Lopes, Miguel Maria de Serpa. Tratado de Registros Públicos. Volume III, 2ª Edição. 1950. Editora À Noite. p. 82-84)

Tem-se, portanto, que o procedimento de registro de loteamento urbano, de seu nascedouro ao fim, ostenta natureza puramente administrativa. O julgamento da impugnação apresentada por terceiros, restrito à análise da presença de requisitos exigidos em lei para a realização do registro (a ser proferido no âmbito do Judiciário), não tem o condão de modificar a essência do aludido procedimento, notadamente porque se insere nas atribuições destinadas ao controle da regularidade e continuidade dos serviços delegados, a cargo dos juízes corregedores e pelas corregedorias dos Tribunais, lastradas no § 1º do artigo 236 da Constituição Federal.

Devidamente delimitada a natureza da atividade estatal desempenhada pelo Poder Judiciário ao julgar o incidente sob comento, a via recursal deve, igualmente, **observar os comandos legais pertinentes ao correlato procedimento administrativo.**

Nessa linha de raciocínio, cabe recurso administrativo, e não apelação, da decisão que julga a impugnação ao registro de loteamento, prolatada, no caso dos autos, pelo Juízo de Registros Públicos.

Conforme consta do acórdão ora impugnado, o Regimento Interno do egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, em seu artigo 31, III, define a competência do aludido juízo para processar e julgar questões contenciosas e **administrativas que se refiram diretamente a atos de registros públicos e notariais em si mesmo.**

Em se tratando de questão essencialmente administrativa, conforme demonstrado ao longo do presente voto, o conhecimento e julgamento do recurso administrativo acima referenciado integra, inarredavelmente, a competência das **Corregedorias dos Tribunais ou do Conselho Superior da Magistratura (a depender do que dispõe o Regimento Interno e a Lei de Organização Judiciária do Estado), quando do desempenho, igualmente, da função fiscalizadora e correicional sobre as serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro.**

Superior Tribunal de Justiça

Especializada doutrina, em expressa referência à impugnação ao registro de loteamento, compreendida como procedimento administrativo, próprio do *'universo dos serviços correcionais de registro de imóveis'*, bem delimita a atribuição recursal da Corregedoria Geral da Justiça, ou do Conselho Superior da Magistratura, ou Câmara Especial do Tribunal de Justiça (a depender da disposição regimental):

"[...] É, pois, de utilidade prática distinguir os processos administrativos, em especiais e ordinários (ou comuns ou gerais), conforme haja, ou não, ao seu procedimento, disciplina normativa própria. Há, pois, no Poder Judiciário, e também no Juízo Corregedor (Permanente e Geral), processos administrativos especiais, com rito normativo definido; outros, porém, sem definição formal de sua dinâmica, são ordinários ou comuns, seguindo apenas as diretrizes gerais de processo administrativo.

[...]

Em sede de registros prediais, o mesmo ocorre. Assim, por exemplo, o processo de dúvida registrária tem peculiaridades que o distingue de outros processos, em vista de sua disciplina especial, até especialíssima. Isso porque, até determinado ponto, vai tramitando com as regras do art. 198 da Lei 6.015/1973, e depois, na fase de recurso, se apropria de uma forma de ser do Código de Processo Civil. Esse procedimento é administrativo por sua natureza, mas tem regras próprias na disciplina de seus passos, no trâmite do processo, ou nas fases que devem acompanhá-lo. Logo, é especial. No entanto, **também na seara registrária imobiliária, existem processos que não têm disciplina normativa específica e, por isso, são ordinários, comuns ou gerais. Alguns processos administrativos especiais têm uma disciplina jurídica própria somente na esfera do registro de imóveis; outros também apresentam regramento específico no âmbito do Juízo Corregedor.**

Destacam-se, pois, no universo dos serviços correcionais de registro de imóveis (ou, de algum modo, vinculado às atribuições do Juízo Corregedor), os seguintes exemplos de processos administrativos especiais:

a) dúvida registrária (art. 198 da Lei 6.015/1973);

b) retificações de registro (art. 213 da Lei 6.015/1973);

[...]

f) impugnação de registro de loteamento (art. 19 da Lei 6.766/1973)

Importante ressaltar, por fim, em orientação prática, que é a especificidade de alguns desses processos administrativos que define a atribuição recursal, ora da Corregedoria Geral da Justiça, ora do Conselho Superior da Magistratura, ora até da Câmara Especial do Tribunal de Justiça. Assim, por exemplo, a apelação na dúvida registrária deve ser julgada por órgão colegiado do Tribunal de Justiça (afinal, nada obstante a natureza administrativa do processo, o recurso é de apelação no rito do CPC), e, daí, a competência recursal é do Conselho Superior da Magistratura; **outros processos, ainda que especiais, cujas decisões dos juízes corregedores permanentes são suscetíveis apenas de recurso administrativo (não de**

apelação) são de competência recursal da Corregedoria Geral de Justiça" (Amadei, Vicente de Abreu, Doutrinas Essenciais - Direito Registral. Organizadores: Ricardo Dip e Sérgio Jacomino. Volume VI. Editora Revistas dos Tribunais. p. 1195-1197)

Ainda assim, de sorte que não paire dúvida sobre o entendimento ora consolidado, é cabido ponderar que a referência ao apelo está no âmbito da Lei n. 6.015/73, em seu artigo 202, que alude ao inconformismo do terceiro interessado ou do Ministério Público, na hipótese de suscitação de dúvida em sede do Registro Imobiliário, em geral, o que não se aplica sequer subsidiária ou analogicamente ao específico caso do Pedido de Registro de Loteamento, o qual é precisa e especificamente disciplinado por norma própria, a Lei 6.766/79.

Assim, estabelecida a natureza administrativa do procedimento em que se processa a impugnação ao registro de loteamento, o conhecimento e julgamento do recurso administrativo insere-se na competência das Corregedorias dos Tribunais ou do Conselho Superior da Magistratura (a depender do que dispõe o Regimento Interno e a Lei de Organização Judiciária do Estado).

3. Do exposto, NEGOU PROVIMENTO ao presente recurso especial.

É como voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
QUARTA TURMA**

Número Registro: 2013/0049920-2 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.370.524 / DF**

Números Origem: 00127773120128070000 127773120128070000 20080111011235 20120020127608
20120020127608RES 608386

PAUTA: 18/03/2014

JULGADO: 18/03/2014

Relator

Exmo. Sr. Ministro **MARCO BUZZI**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro RAUL ARAÚJO

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. DURVAL TADEU GUIMARÃES

Secretária

Bela. TERESA HELENA DA ROCHA BASEVI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
RECORRIDO : COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA TERRACAP
ADVOGADO : VICENTE AUGUSTO JUNGSMANN E OUTRO(S)
RECORRIDO : ANTONIO IGOR FERNANDES MACHADO
ADVOGADOS : WALTER JOSE FAIAD DE MOURA E OUTRO(S)
FERNANDA SABACK GURGEL
RECORRIDO : IVAN ALVES CORREA E OUTROS
ADVOGADO : MÁRIO GILBERTO DE OLIVEIRA E OUTRO(S)

ASSUNTO: REGISTROS PÚBLICOS - Registro de Imóveis

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia QUARTA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Após o voto do Sr. Ministro Relator, negando provimento ao recurso especial, PEDIU VISTA dos autos o Sr. Ministro Luis Felipe Salomão.

Aguardam os Srs. Ministros Raul Araújo (Presidente), Maria Isabel Gallotti e Antonio Carlos Ferreira.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.370.524 - DF (2013/0049920-2)

RELATOR : **MINISTRO MARCO BUZZI**
RECORRENTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**
RECORRIDO : **COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA TERRACAP**
ADVOGADO : **VICENTE AUGUSTO JUNGSMANN E OUTRO(S)**
RECORRIDO : **ANTONIO IGOR FERNANDES MACHADO**
ADVOGADOS : **WALTER JOSE FAIAD DE MOURA E OUTRO(S)**
FERNANDA SABACK GURGEL
RECORRIDO : **IVAN ALVES CORREA E OUTROS**
ADVOGADO : **MÁRIO GILBERTO DE OLIVEIRA E OUTRO(S)**

VOTO-VISTA

O SENHOR MINISTRO LUIS FELIPE SALOMÃO:

1. Após apresentadas diversas impugnações contra pedido de registro do loteamento do Setor Habitacional Jardim Botânico - 2ª etapa (art. 19, § 1º, da Lei n. 6.766/1979), formulado pela Companhia Imobiliária de Brasília - Terracap, o oficial titular do 2º Registro de Imóveis do Distrito Federal submeteu-as ao Juízo da Vara de Registros Públicos do DF.

Sobreveio sentença rejeitando as impugnações, e as apelações interpostas foram recebidas como recursos administrativos, sendo remetidas à Corregedoria de Justiça (fl. 18).

Contra tal decisão foi intentado agravo de instrumento pelo Ministério Público (fls. 3-16), ao qual foi negado provimento, nos seguintes termos (fls. 112-120):

AGRAVO REGIMENTAL. DECISÃO QUE NEGOU SEGUIMENTO AO AGRAVO. ART. 557 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. ADMISSIBILIDADE RECURSAL. REQUISITO INTRÍNSECO. CABIMENTO. REGISTRO LOTEAMENTO. IMPUGNAÇÃO. RECURSO ADMINISTRATIVO.

Se a lei determina que a matéria concernente ao registro de loteamento é de natureza administrativa, o recurso contra a decisão do Juízo da Vara de Registros Públicos é da competência da Corregedoria, percorrendo-se assim as instâncias recursais administrativas. A mera impugnação não transmuta a natureza da matéria, haja vista que tal definição decorre de lei.

Os recursos são apenas aqueles previstos em lei, seu rol é *numerus clausus*, incabível se criar nova modalidade de recurso por interpretação extensiva ou analógica.

Agravo Regimental conhecido e não provido.

Nas razões do recurso especial, o Ministério Público alega violação aos arts. 1º e 513 do CPC, ao argumento de que o evidente conflito de interesses entre o interessado no

Superior Tribunal de Justiça

registro e o impugnante tipifica causa judicial e não administrativa, de modo que a competência para julgar as apelações é do Tribunal na área cível, e não da Corregedoria de Justiça (fls. 125-142).

Não foram apresentadas contrarrazões ao recurso (fl. 170), que recebeu crivo de admissibilidade positivo na instância de origem (fls. 171-172).

O eminente relator negou provimento ao recurso especial, ao entendimento de que o procedimento de registro de loteamento urbano, por ter natureza administrativa, demanda do Poder Judiciário tão somente o controle de legalidade do ato registral, de modo que o julgamento da impugnação apresentada por terceiros não tem o condão de modificar a essência administrativa desse procedimento.

Pedi vista dos autos para melhor análise.

É o breve relatório complementar.

2. A principal questão é quanto à definição do juízo competente para o julgamento da apelação interposta contra decisão que rejeitou impugnação ao pedido de registro de loteamento urbano.

Cumpra registrar, para logo, que a questão central perpassa necessariamente pela averiguação acerca da natureza do procedimento registral: se puramente administrativa, sendo remetido para a Corregedoria de Justiça, ou contenciosa, ficando a cargo do juízo cível.

O acórdão recorrido assim se manifestou quanto ao tema (fls. 116-118):

A uma, a mera impugnação não transmuta a natureza da matéria, haja vista que tal definição decorre de lei. E a norma de regência estipula claramente a natureza administrativa.

Por conseguinte, se a lei determina que a matéria é de natureza administrativa, o recurso contra a decisão do Juízo da Vara de Registros Públicos é da competência da Corregedoria, percorrendo-se assim as instâncias recursais administrativas.

A duas, porque a interpretação defendida constituiria afronta ao princípio da taxatividade, porquanto os recursos são apenas aqueles previstos em lei, seu rol é *numerus clausus*, incabível se criar nova modalidade de recurso por interpretação extensiva ou analógica.

Não desconheço, diga-se, a previsão de recurso de apelação para o caso de dúvida, no entanto não é possível se inaugurar outra modalidade de recurso para situação diversa das previstas legalmente. O caso vertente não se cuida de dúvida, por isso a competência para a apreciação do recurso é da Corregedoria.

Sobre o tema, é válido colacionar trecho do voto da lavra do Des. Cruz Macedo, no Processo nº 2011 01 1 120968-0:

“Pelo exame que fiz da Lei de Registros Públicos, da Lei de Organização Judiciária e do nosso Regimento Interno, inexistente previsão legal para a interposição do recurso de apelação que desafia decisão de caráter

administrativo.

O eminente Relator e o Ministério Público sustentam que a impugnação de terceiros tornaria a matéria contenciosa e, portanto, afastaria o caráter administrativo. Com a devida vênia, penso que a natureza administrativa da matéria não pode ser afastada por essa impugnação porque decorre de previsão legal. Uma vez que a lei cuida da matéria como de natureza administrativa, repito, o recurso adequado seria o da decisão do juízo da Vara de Registros Públicos para a Corregedoria, percorrendo, aliás, todas as instâncias recursais administrativas até o egrégio Conselho Especial, a quem incumbe julgar recursos da decisão proferida pelo Corregedor, assim como de outras decisões administrativas de diversos órgãos do Tribunal.

O art. 202 da Lei de Registros Públicos contém a previsão de recurso de apelação para desafiar decisão proferida em dúvida, que, como esclareceu o eminente Relator, não é a matéria objeto do recurso, uma vez que se cuida de registro de loteamento. Assim, como não se cuida de dúvida, penso que a competência para o exame da matéria, em sede recursal, é da Corregedoria e do Conselho Especial, que poderia até examinar essa matéria em sede de apelação.

Penso que a jurisdição voluntária do juízo de registro público não concorre com a jurisdição contenciosa, tanto assim que a própria lei – e todos temos consciência disso –, permite o recurso às vias ordinárias, e essa previsão tem um sentido relevante, que é a não formação da coisa julgada nesse juízo administrativo. Não tendo coisa julgada, a matéria pode ser discutida na via ordinária tanto pelo Ministério Público quanto por outros interessados.

Conforme salientado na decisão agravada, o procedimento de registro de imóveis é regulado pela Lei nº 6.766/79, estabelecendo, em seu art. 19, que dada a publicidade ao registro, se sobrevier impugnação, os autos serão remetidos ao juízo competente.

In casu, o Juízo competente é a Vara de Registros Públicos, nos termos do art. 31, III, da Lei de Organização Judiciário do Distrito Federal e Territórios, *in verbis*:

“Art. 31. Compete ao Juiz de Registros Públicos:

III – processar e julgar as questões contenciosas e administrativas que se refiram diretamente a atos de registros públicos e notariais em si mesmos;”

Assim, realizadas as providências legais, os autos foram remetidos à Vara de Registros Públicos. Proferida sentença, o Ministério Público apelou, sendo recebido o apelo como recurso administrativo.

Observa-se, portanto, que todo o procedimento se revestiu de natureza administrativa, sendo cabível, o recurso administrativo para a d. Corregedoria de Justiça, consoante acertadamente decidiu o juízo *a quo*.

3. Em linhas gerais, é possível vislumbrar pelo menos três momentos no procedimento de registro de parcelamento de solo urbano, sendo o primeiro, necessário, e, os outros, eventuais: (i) a fase administrativa propriamente dita; (ii) a fase administrativo-judicial; e (iii) a fase jurisdicional.

3.1. A fase essencialmente administrativa do procedimento de registro de parcelamento, disciplinado pela Lei n. 6.766/1979, tem início com o requerimento de registro

pelo legítimo interessado dirigido ao serviço de registro de imóveis competente, cabendo ao oficial de registros públicos analisar a documentação prevista no art. 18 e a qualificação registrária; após o que, verificada a regularidade dos referidos documentos e inexistente impugnação no prazo de 15 dias da publicação do edital do pedido de registro, será este imediatamente efetuado (art. 19, *caput* e § 1º, primeira parte):

Art. 19. Examinada a documentação e encontrada em ordem, o Oficial do Registro de Imóveis encaminhará comunicação à Prefeitura e fará publicar, em resumo e com pequeno desenho de localização da área, edital do pedido de registro em 3 (três) dias consecutivos, podendo este ser impugnado no prazo de 15 (quinze) dias contados da data da última publicação.

§ 1º - Findo o prazo sem impugnação, será feito imediatamente o registro.
[...]

3.2. Pode ocorrer, contudo, durante a tramitação do processo no serviço registral, situação que obste a inscrição do parcelamento, como, por exemplo, a desqualificação registrária, com nota de exigência do oficial registrador, uma vez que cabe a esse serventuário de justiça - tendo em vista seu dever de verificação do ajuste do título apresentado às normas próprias do direito registral - que, diante da incerteza quanto à prática ou não de ato que lhe é imposto pelo ordenamento jurídico ou solicitação de qualquer interessado, o submeta à prévia apreciação judicial (CENEVIVA, Walter. *Lei dos registros públicos comentada*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2009, p. 455).

Nessa hipótese, abre-se espaço para a suscitação de procedimento de dúvida, oriundo da divergência entre o oficial registrador, que se nega a proceder ao registro, e o interessado (art. 198 da Lei de Registros Públicos):

Art. 198 - Havendo exigência a ser satisfeita, o oficial indica-la-á por escrito. Não se conformando o apresentante com a exigência do oficial, ou não a podendo satisfazer, será o título, a seu requerimento e com a declaração de dúvida, remetido ao juízo competente para dirimi-la, obedecendo-se ao seguinte:
[...]

A natureza jurídica desse procedimento pode assumir viés diferente em cada Estado da Federação, uma vez que a Lei de Organização Judiciária local pode considerá-lo de natureza puramente administrativa, submetendo-o à apreciação por órgão administrativo, ou por órgão jurisdicional, se o caracterizar como processo de jurisdição voluntária.

Confira-se a lição de doutrina especializada:

Quanto à natureza jurídica do procedimento de dúvida, não se desconhece a divergência, pois, enquanto alguns entendem que se cuida de processo de jurisdição voluntária, outros entendem que se trata de procedimento administrativo-judicial (não jurisdicional). A questão fica ainda mais

complexa quando se tem em conta que, em São Paulo, é o Conselho Superior da Magistratura (órgão administrativo, não jurisdicional) quem julga as dúvidas, mas isso não é assim em todos os Estados da Federação (por exemplo: no Rio Grande do Sul, quem as julga são as Câmaras do Tribunal de Justiça; no Paraná, são Câmaras do Tribunal de Alçada). (AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI, Vicente de Abreu. *Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo urbano em seus aspectos essenciais*. Campinas: Ed. Millenium, 2002, p. 139)

Relevante notar, contudo, que, até este momento, não se verifica um conflito de interesses envolvendo particulares, mas mero pedido administrativo, formulado pelo oficial, a requerimento do apresentante de título imobiliário para que o juiz competente decida sobre a legitimidade de exigência feita, como condição do registro pretendido (CENEVIVA, Walter. *Op. Cit.*, p. 198).

3.3. Situação diversa ocorre na hipótese de impugnação por terceiro, quando o processo - que até então era estritamente administrativo, por ter seu curso regular no serviço registral - transmuda-se em jurisdicional, sendo remetido ao juízo competente, nos termos do art. 19, § 1º, 2ª parte:

Art. 19. Examinada a documentação e encontrada em ordem, o Oficial do Registro de Imóveis encaminhará comunicação à Prefeitura e fará publicar, em resumo e com pequeno desenho de localização da área, edital do pedido de registro em 3 (três) dias consecutivos, podendo este ser impugnado no prazo de 15 (quinze) dias contados da data da última publicação.

§ 1º - Findo o prazo sem impugnação, será feito imediatamente o registro. **Se houver impugnação de terceiros, o Oficial do Registro de Imóveis intimará o requerente e a Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, para que sobre ela se manifestem no prazo de 5 (cinco) dias, sob pena de arquivamento do processo. Com tais manifestações o processo será enviado ao juiz competente para decisão.**

Doutrina específica sobre o tema elucida a instauração da contenciosidade no procedimento registral pela impugnação ao pedido de registro, a qual denuncia o aparecimento de pretensão de terceiro contra o loteamento:

O procedimento de registro de parcelamento do solo urbano (loteamento ou desmembramento) tem natureza administrativa, mas pode comportar uma fase jurisdicional.

Em regra, todos os requerimentos, documentos, exames e atos estão atrelados a um procedimento administrativo que tramita perante o Serviço de Registro de Imóveis competente e os autos respectivos devem ficar arquivados nesse Serviço Extrajudicial, mesmo após o registro do parcelamento.

Todavia, note-se que a natureza desse procedimento é tendencialmente - não exclusivamente - administrativa, porque não se exclui a possibilidade de

ocorrência de conflito de interesses que se verifica quando há impugnação ao registro pretendido e, então, apenas neste caso, para o solucionar, será necessário um processo jurisdicional (não administrativo). Em outras palavras, a solução da impugnação ao registro de parcelamento do solo (art. 19, *caput* e §§ 1º e 2º, da Lei n. 6.766/79) não fica na esfera administrativa do Registrador (nem no âmbito administrativo do Juiz Corregedor), mas sim na esfera jurisdicional do Juiz de Direito.

Por isso, compreenda-se, inicialmente, que o procedimento de registro de parcelamento do solo tem duas fases: uma administrativa, que é necessária; outra, jurisdicional, que é eventual. Daquela (fase administrativa), pois, não se pode prescindir, mas esta (fase jurisdicional) só surgirá se houver impugnação ao registro pretendido. (AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI, Vicente de Abreu. *Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo urbano em seus aspectos essenciais*. Campinas: Ed. Millenium, 2002, p. 138-139)

4. Portanto, parece claro que a natureza jurídica da jurisdição voluntária não é matéria unívoca na doutrina, havendo aqueles que, adotando a teoria administrativista, entendem que o juiz não exerce atividade jurisdicional, mas mera administração pública de interesses privados; e outros que, aliando-se à teoria revisionista ou jurisdicionalista, perfilham o entendimento de que, apesar das peculiaridades do instituto, o magistrado também aqui exerce a função precípua do Poder Judiciário.

Cândido Rangel Dinamarco, com a proficiência costumeira, enfatiza a presença de um certo grau de conflito também nas demandas trazidas à jurisdição voluntária:

A exclusividade do escopo jurídico da jurisdição, própria do período conceitual do direito processual civil mas repudiada na processualística moderna, seria no passado uma válida premissa para a negação do caráter jurisdicional à jurisdição voluntária, mas hoje já não tem mais essa força. Em todos os casos nos quais o juiz é chamado a exercer a jurisdição voluntária existe sempre alguma situação conflituosa e um estado de insatisfação que afligem pessoas e necessitam solução. Pode ser um conflito mais ou menos aparente ou intenso, mais explícito ou menos explícito na demanda apresentada ao juiz e que ele resolverá mais diretamente ou menos - mas é sempre a realidade social de um conflito que leva o juiz a exercer a jurisdição voluntária, tanto quanto a contenciosa. (*Instituições de direito processual civil*. São Paulo: Ed. Malheiros, 2005, p. 340).

Nessa linha, o Código de Processo Civil, em seu art. 1º, preconiza, com clareza hialina, as duas vertentes da jurisdição civil - a contenciosa e a voluntária -, determinando que ambas atuem em consonância com os princípios, formas e garantias inerentes ao processo civil, de modo que hão de observar os procedimentos, respeitar o contraditório, motivar as suas decisões, enfim, obedecer a todas as regras do devido processo legal (DINAMARCO, Cândido Rangel. *Op. cit.*, p. 340).

Sob esse enfoque, não há confundir procedimento eminentemente administrativo, no qual efetivamente não há nenhum traço de jurisdicionalidade - porquanto o juiz atua como agente administrativo -, e procedimento de jurisdição voluntária, em que o

magistrado está realmente decidindo e suas decisões são sujeitas a recurso.

Forçoso concluir, portanto, que o emprego do termo "administrativo" atrelado aos processos de jurisdição voluntária deve ser interpretado em sentido lato, uma vez que, em sentido estrito, eles são jurisdicionais, porquanto julgados pelo Poder Judiciário na esfera da atividade jurisdicional, a qual pode ser contenciosa ou voluntária.

Mais uma vez, o escólio de Cândido Rangel Dinamarco:

Despreocupada dos conflitos como núcleo justificador da atividade jurisdicional, a doutrina tradicional indica várias espécies de jurisdição voluntária, incluindo habitualmente entre elas certos casos de mera certificação feita pelo juiz (legalização de livros comerciais, aposição de visto) ou pura e simples recepção e publicidade (publicação de testamento particular). Esses atos têm realmente pura natureza administrativa (administração pública de interesses privados, realizada pelo juiz), mas não há a mínima razão ou utilidade prática ou sistemática que justifique considerá-los de jurisdição voluntária. **Não se referem a conflitos, nem lhes dão solução, nem se realizam pelas formas do processo civil. Não são atos de jurisdição voluntária.** (*Op. cit.*, p. 341)

Nessa linha de intelecção, o incidente de impugnação ao requerimento de registro de loteamento nenhuma similitude guarda com a fase administrativa do procedimento a cargo do oficial de registro, em que este serventário efetua o mero exame de legalidade do memorial mediante a conferência dos documentos instrutivos do pleito.

Em outros dizeres, os feitos de jurisdição voluntária não se confundem com os feitos administrativos em sentido estrito, de modo que o art. 19, § 1º, da Lei 6.766/1979, ao determinar o julgamento da impugnação pelo juiz competente, referiu-se ao juiz de direito no exercício de sua função típica.

Afinal, a jurisdição voluntária é a atividade jurisdicional "destinada a pacificar pessoas mediante a tutela a uma delas ou a ambas, em casos de conflitos postos diante do juiz sem confronto entre possíveis direitos de uma ou outra" (DINAMARCO, Cândido Rangel. *Op. cit.*, p. 342).

5. Assim, consoante assinalado pelo Tribunal *a quo*, a Lei de Organização Judiciária do Distrito Federal e dos Territórios, em seu art. 31, II, atribui ao Juiz de Registros Públicos a competência para "processar e julgar as questões **contenciosas e administrativas** que se refiram diretamente a atos de registros públicos e notariais em si mesmos" (fl. 118), razão pela qual foram os autos remetidos à Vara de Registros Públicos, que proferiu a decisão objeto das presentes apelações, rejeitando as impugnações.

No caso, relevante notar que ao Juízo de Registros Públicos compete o julgamento tanto das questões administrativas relativas aos atos registrais e notariais quanto das contenciosas, de modo que **somente a competência recursal, ao que parece, sofrerá**

divisão, cabendo à Corregedoria de Justiça, quando se tratar de feitos meramente administrativos, e ao Tribunal cível, quando o feito ostentar caráter jurisdicional.

O Tribunal de origem, considerando o procedimento em referência como de caráter administrativo em sentido estrito, estendeu essa concepção a todos os desdobramentos e questões porventura ocorrentes, culminando na remessa dos autos ao douto Corregedor.

Todavia, rogando a máxima vênia ao ilustre relator, penso que o recurso interposto contra a decisão de rejeição das impugnações, **ante a natureza jurisdicional dessa sentença**, deve ser processado e julgado pelo órgão do Poder Judiciário com competência para exercer a jurisdição, haja vista que, nos termos do art. 236, § 1º, da Constituição da República, o mister primordial da Corregedoria é a fiscalização dos atos dos notários, oficiais de registro e seus prepostos.

Corroborando esse posicionamento, doutrina especializada assenta que:

Havendo impugnação ao registro de loteamento, entendemos que se abre a fase eventual de natureza jurisdicional do procedimento de registro respectivo.

Jurisdicional, ainda que de cognição restrita, porque a solução do conflito que se estabelece entre o loteador (que pretende o registro) e o impugnante (que apresenta óbice ao registro pretendido) deve ser judicial, no âmbito jurisdicional (do exercício da atividade típica do Poder Judiciário), não no âmbito administrativo.

Há, no procedimento de impugnação de registro de loteamento, um elemento contencioso, uma pretensão resistida que se estabelece entre o loteador e o terceiro. Sendo, então, o Poder Judiciário chamado a resolver tal conflito, ainda que em procedimento especial (mais célere que o comum e de cognição restrita, pois, se a matéria exigir maior indagação, o interessado será remetido às vias ordinárias), é chamado para entregar aquilo que é próprio (típico) de sua função: a jurisdição.

Por outro lado, não se pode na esfera administrativa (ainda que seja administrativo-judicial, como é a do Juízo Corregedor, Permanente ou Geral) resolver conflitos intersubjetivos de interesses (tal como o que há entre o loteador e o terceiro impugnante), porque isso não é próprio da função administrativa. [...]

Não é, pois, o oficial registrador, nem o Juiz Corregedor, nem o Corregedor Geral da Justiça nem o Conselho Superior da Magistratura que deve resolver o embaraço posto pela impugnação ao registro do loteamento. (AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI, Vicente de Abreu. *Op. cit.*, p. 201-202).

6. Ademais, há ainda uma particularidade decisiva para a definição, a meu juízo, da competência para apreciar as apelações. É que a decisão prolatada na impugnação e as proferidas nos recursos contra ela interpostos - diversamente do procedimento de dúvida - são passíveis de recurso especial, porquanto, caracterizada a contenciosidade entre particulares, nasce a pretensão resistida, configurando "causa", na acepção do art. 105, III, da

Carta da República.

Confira-se a lição de Afrânio de Carvalho:

Se se alçar impugnação de terceiro, abrir-se-á, então, a fase contenciosa (§ 1º do art. 19), caracterizada pela controvérsia entre o loteador e o terceiro impugnante, em decorrência da qual serão intimados a falar sucessivamente o loteador requerente e a Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal, quando for o caso, dentro do prazo de cinco dias, sob pena de arquivamento do processo. Com a manifestação desses interessados, o processo sobe ao juiz competente para a decisão, que será proferida após audiência do Ministério Público no prazo de cinco dias. Sucedem-se, assim, dois prazos de cinco dias, um contado da impugnação do terceiro, o outro da data do despacho do juiz. O juiz decidirá de plano ou após instrução sumária, devendo remeter o interessado para as vias ordinárias, caso a matéria exija maior indagação.

Dessa decisão o recurso cabível é o de apelação (CPC, art.1.110).

Ao contrário, porém, do que sucede no processo administrativo de dúvida, de cujo julgamento somente cabe apelação, por dar-se a controvérsia entre o serventuário e a parte, no processo de impugnação cabe, ainda, o recurso extraordinário, por verificar-se a controvérsia entre partes. (*Doutrinas essenciais, direito registral. Loteamento e seu registro*. São Paulo:Ed. Revista dos Tribunais, 2012, p. 782)

A jurisprudência da Casa segue a mesma trilha:

RECURSO ESPECIAL. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. PROCESSO DE DÚVIDA EM REGISTRO IMOBILIÁRIO. LITÍGIO ENTRE INTERESSADOS. CAUSA. CABIMENTO DO RECURSO ESPECIAL. BEM PERTENCENTE A EX-ADMINISTRADOR DE INSTITUIÇÃO SOB INTERVENÇÃO OU EM REGIME DE LIQUIDAÇÃO EXTRAJUDICIAL. INDISPONIBILIDADE NÃO IMPEDITIVA DA PENHORA EM EXECUÇÃO. PRECEDENTES.

- Se a dúvida se estabelece unicamente entre o interessado e o oficial do registro, não há causa, na acepção constitucional (art. 105, III, CF/88), descabendo o recurso especial; **todavia, quando surge contenciosidade entre os interessados, no processo administrativo regulado pela Lei nº 6.015/73 (Lei dos Registros Públicos), há causa e cabe o especial.**

[...]

Recurso especial conhecido e provido.

(REsp 783.039/SP, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 25/09/2007, DJ 22/10/2007, p. 247)

7. Ante o exposto, renovando a vênua devida ao eminente relator, voto no sentido de dar provimento ao recurso especial, determinando a remessa dos autos ao Tribunal Cível competente para que proceda à análise dos recursos de apelação.

É o voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
QUARTA TURMA**

Número Registro: 2013/0049920-2 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.370.524 / DF**

Números Origem: 00127773120128070000 127773120128070000 20080111011235 20120020127608
20120020127608RES 608386

PAUTA: 07/10/2014

JULGADO: 07/10/2014

Relator

Exmo. Sr. Ministro **MARCO BUZZI**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro RAUL ARAÚJO

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. HUMBERTO JACQUES DE MEDEIROS

Secretária

Bela. TERESA HELENA DA ROCHA BASEVI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
RECORRIDO : COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA TERRACAP
ADVOGADO : VICENTE AUGUSTO JUNGSMANN E OUTRO(S)
RECORRIDO : ANTONIO IGOR FERNANDES MACHADO
ADVOGADOS : WALTER JOSE FAIAD DE MOURA E OUTRO(S)
FERNANDA SABACK GURGEL
RECORRIDO : IVAN ALVES CORREA E OUTROS
ADVOGADO : MÁRIO GILBERTO DE OLIVEIRA E OUTRO(S)

ASSUNTO: REGISTROS PÚBLICOS - Registro de Imóveis

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia QUARTA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Prosseguindo no julgamento, após o voto-vista do Ministro Luis Felipe Salomão dando provimento ao recurso especial, divergindo do Relator, e o voto do Ministro Raul Araújo, acompanhado a divergência, e o voto da Ministra Maria ISabel Gallotti no sentido do voto do Relator, PEDIU VISTA o Ministro Antonio Carlos Ferreira.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.370.524 - DF (2013/0049920-2)

RELATOR : **MINISTRO MARCO BUZZI**
RECORRENTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**
RECORRIDO : **COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA TERRACAP**
ADVOGADO : **VICENTE AUGUSTO JUNGSMANN E OUTRO(S)**
RECORRIDO : **ANTONIO IGOR FERNANDES MACHADO**
ADVOGADOS : **WALTER JOSE FAIAD DE MOURA E OUTRO(S)**
FERNANDA SABACK GURGEL
RECORRIDO : **IVAN ALVES CORREA E OUTROS**
ADVOGADO : **MÁRIO GILBERTO DE OLIVEIRA E OUTRO(S)**

VOTO-VISTA

O EXMO. SR. MINISTRO ANTONIO CARLOS FERREIRA: No presente recurso a controvérsia reside, essencialmente, na definição da natureza da impugnação ao pedido de registro de loteamento, processada na forma prevista pelo art. 19, *caput* e §§, da Lei n. 6.766/79, se qualifica atividade de natureza administrativa ou jurisdicional. A partir dessa definição, poder-se-á decidir qual o órgão competente para o julgamento do recurso interposto contra a decisão nele proferida.

O em. Ministro Relator, em judicioso voto que apresentou, decidiu que o procedimento tem natureza administrativa, revelando atividade atípica desempenhada pelo Poder Judiciário, em caráter correccional, no escopo do controle de legalidade dos atos praticados pelo delegatário da atividade estatal. Por esses fundamentos, concluiu que *"o conhecimento e julgamento do recurso administrativo acima referenciado integra, inarredavelmente, a competência das Corregedorias dos Tribunais ou do Conselho Superior da Magistratura (a depender do que dispõe o Regimento Interno e a Lei de Organização Judiciária do Estado), quando do desempenho, igualmente, da função fiscalizadora e correccional sobre as serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro"*. Amparado por essa conclusão, negou provimento ao recurso especial interposto pelo MPDFT.

Na sessão de 18/03/2014, o em. Ministro RAUL ARAÚJO divergiu do Relator, deliberando pela natureza de jurisdição voluntária do procedimento, a ser processado nos moldes dos arts. 1.103 e ss. do CPC. Deu provimento ao recurso do *Parquet* distrital.

Em voto-vista apresentado na sessão do dia 07/01/2015, o em. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO acompanhou a divergência, apresentando novos fundamentos para robustecer o entendimento de que, no caso concreto – *em que oferecida resistência*

Superior Tribunal de Justiça

ao pedido de registro –, o procedimento ostenta natureza jurisdicional, visto que instaurada contenciosidade a partir do pedido de impugnação.

Na mesma oportunidade, a em. Ministra MARIA ISABEL GALLOTTI acompanhou voto do Ministro Relator.

Em face da riqueza dos debates e das manifestações que me antecederam e para melhor me inteirar da causa, pedi vista dos autos.

Aproveito, quanto ao mais, dos relatórios gravados nos votos antecedentes.

E, com a devida vênia da divergência, adiro aos fundamentos e à conclusão apresentados pelo em. Ministro Relator.

A discussão objeto do presente recurso, cabe esclarecer, não é inédita no âmbito desta Corte Superior. Com efeito, na oportunidade em que julgado o Agravo Regimental no Recurso Especial n. 1.380.742, debateu-se acerca da natureza do procedimento em que se decide impugnação ao pedido de registro de loteamento, inclusive para efeito de se aferir o cabimento do apelo excepcional. Assentou-se, na oportunidade, a natureza administrativa do procedimento. A propósito, destaco o voto-vista da em. Ministra ELIANA CALMON, sendo válida a transcrição de excertos que tratam do assunto:

"A priori, tive dúvidas quanto ao cabimento do presente recurso especial, tendo em vista se tratar na origem de impugnação a registro de loteamento urbano, prevista no art. 19 da Lei 6.766/1979 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano), que assim preceitua:

Lei 6.766/1979

Art. 19. Examinada a documentação e encontrada em ordem, o Oficial do Registro de Imóveis encaminhará comunicação à Prefeitura e fará publicar, em resumo e com pequeno desenho de localização da área, edital do pedido de registro em 3 (três) dias consecutivos, podendo este ser impugnado no prazo de 15 (quinze) dias contados da data da última publicação.

§ 1º - Findo o prazo sem impugnação, será feito imediatamente o registro. Se houver impugnação de terceiros, o Oficial do Registro de Imóveis intimará o requerente e a Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, para que sobre ela se manifestem no prazo de 5 (cinco) dias, sob pena de arquivamento do processo. Com tais manifestações o processo será enviado ao juiz competente para decisão.

§ 2º - Ouvido o Ministério Público no prazo de 5 (cinco) dias, o juiz decidirá de plano ou após instrução sumária, devendo remeter ao interessado as vias ordinárias caso a matéria exija maior indagação.

§ 3º - Nas capitais, a publicação do edital se fará no Diário Oficial do Estado e num dos jornais de circulação diária. Nos demais municípios, a publicação se fará apenas num dos jornais locais, se houver, ou, não havendo, em jornal da região.

§ 4º - O Oficial do Registro de Imóveis que efetuar o registro em

desacordo com as exigências desta Lei ficará sujeito a multa equivalente a 10 (dez) vezes os emolumentos regimentais fixados para o registro, na época em que for aplicada a penalidade pelo juiz corregedor do cartório, sem prejuízo das sanções penais e administrativas cabíveis.

§ 5º - Registrado o loteamento, o Oficial de Registro comunicará, por certidão, o seu registro à Prefeitura.

Conforme se observa, cuida-se de procedimento de natureza administrativa, bem semelhante ao procedimento de dúvida suscitado pelo Oficial do Registro, em que o Poder Judiciário age em atividade de controle da Administração Pública.

Contudo, atenta aos precedentes jurisprudenciais, adoto a tese favorável ao cabimento da via recursal extraordinária nos casos em que há pretensão resistida entre os interessados, a configurar *causa*, na acepção do art. 105, III, da Constituição Federal.

Cito precedentes:

RECURSO ESPECIAL. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. PROCESSO DE DÚVIDA EM REGISTRO IMOBILIÁRIO. LITÍGIO ENTRE INTERESSADOS. CAUSA. CABIMENTO DO RECURSO ESPECIAL. BEM PERTENCENTE A EX-ADMINISTRADOR DE INSTITUIÇÃO SOB INTERVENÇÃO OU EM REGIME DE LIQUIDAÇÃO EXTRAJUDICIAL. INDISPONIBILIDADE NÃO IMPEDITIVA DA PENHORA EM EXECUÇÃO. PRECEDENTES.

- Se a dúvida se estabelece unicamente entre o interessado e o oficial do registro, não há causa, na acepção constitucional (art. 105, III, CF/88), descabendo o recurso especial; todavia, quando surge contenciosidade entre os interessados, no processo administrativo regulado pela Lei nº 6.015/73 (Lei dos Registros Públicos), há causa e cabe o especial.

- A indisponibilidade patrimonial prevista no art. 36 da Lei nº 6.024/74 se refere exclusivamente a atos de alienação de iniciativa do próprio ex-administrador, não obstante a penhora de bens do seu patrimônio, em execução contra ele movida por credor.

Recurso especial conhecido e provido.

(REsp 783.039/SP, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 25/09/2007, DJ 22/10/2007, p. 247, grifei)

RECURSO ESPECIAL. ADMISSIBILIDADE. DÚVIDA EM MATÉRIA DE REGISTRO IMOBILIÁRIO.

(...)

O processo de dúvida, quando de natureza puramente administrativa, não havendo contraditório entre as partes interessadas mas apenas dissenso entre o requerente e o serventuário, não configura uma 'causa', no sentido constitucional, a ensejar recurso especial. Lei 6.015/73, artigos 202 a 204.

Recurso especial não conhecido. (REsp 13.637/MG, 4ª Turma, Rel. Min. Athos Carneiro, DJ de 23.11.1992, grifei).

DÚVIDA. Causa. Recurso Especial.

(...)

1. Havendo contraditório entre os proprietários e o Ministério Público, acerca de dúvida suscitada pelo Oficial do Registro de Imóveis, está

Superior Tribunal de Justiça

configurada a causa, no sentido constitucional, e do acórdão proferido pela Câmara do Tribunal de Justiça cabe recurso especial.

(...)

(REsp 4.810/PR, 4ª Turma, Rel. Min. Ruy Rosado de Aguiar, DJ de 07.10.1996, grifei)

PROCESSO CIVIL. PROCESSO DE DÚVIDA. LITÍGIO ENTRE INTERESSADOS. CAUSA. CABIMENTO DO RECURSO ESPECIAL (...).

I – Em processo de dúvida, havendo litígio entre os interessados, e não apenas dissídio entre o requerente e o Oficial do Registro Imobiliário, resta configurada a existência de uma 'causa', conforme exigido no art. 105 da Constituição para o cabimento do recurso especial.

(...) (REsp 185.618/ES, 4ª Turma, Rel. Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, DJ de 24.05.1999).

No mesmo sentido e já de há muito tempo, o posicionamento do STF, consoante julgados assim ementados:

Processual Civil. Jurisdição graciosa. Dúvida suscitada pelo Oficial do Registro de Imóveis. Trata-se de procedimento de jurisdição graciosa, embora não regulado no Cód. Proc. Civ., mas na Lei nº 6.015, de 1973, sobre os Registros Públicos, arts. 202 a 204. Se não houver contraditório entre partes interessadas, mas apenas entre o requerente e o serventuário, a espécie não configura uma causa, na acepção constitucional, a ensejar recurso extraordinário (RE 85.606/RJ, 2ª Turma, Rel. Min. Décio Miranda, DJ de 03.07.1979, grifei).

- AGRAVO REGIMENTAL. PROCESSO DE DUVIDA EM REGISTRO IMOBILIÁRIO. SUPERAÇÃO DO ÓBICE PRELIMINAR:

Havendo contraditório entre as partes interessadas no processo de duvida, este perde a índole administrativa e assume a natureza de causa, resultando cabível, em tese, o recurso extraordinário.

Ausência, todavia, de requisitos formais necessários ao processamento do recurso extremo, entre eles o do prequestionamento da matéria constitucional. preclusão do tema infraconstitucional em face da não interposição da ARv, indispensável, na hipótese, a época, segundo as disposições do art. 325 do RISTF. AGRG improvido. (AI 131235 AgR, Relator(a): Min. CELIO BORJA, Segunda Turma, julgado em 20/03/1990, DJ 20-04-1990 PP-03054 EMENT VOL-01577-03 PP-00677, grifei) .

No caso concreto, entendo estar devidamente configurada uma causa, na acepção constitucional, uma vez que a impugnação foi proposta pelo Ministério Público, em contrariedade aos interesses dos particulares e ao entendimento do Oficial Cartorário, tendo a demanda sido apreciada por órgão colegiado de Tribunal local." (AgRg no REsp 1380742/DF, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/11/2013, DJe 20/11/2013)

No referido julgado, portanto, ficou estabelecido que, conquanto se trate de procedimento de natureza administrativa, o julgamento do recurso interposto contra o ato que decide a impugnação, por órgão colegiado de tribunal, viabiliza o acesso à instância especial, restando configurada a "causa" de que trata o art. 105, III, da CF.

Superior Tribunal de Justiça

Não compartilho dessa opinião, com a devida vênia. Sem embargo, não há prejuízo para o conhecimento do presente apelo.

Em breve digressão, entendo oportuno fazer o registro de que, no precedente citado, o recurso interposto – *igualmente pelo MPDFT* – foi nominado "apelação", e fundamentado no art. 513 do CPC. O recurso foi admitido por maioria, colhendo-se do acórdão as razões que levaram ao terceiro julgador manifestar-se pelo não conhecimento do apelo:

"O Senhor Desembargador CRUZ MACEDO - Vogal

Senhor Presidente, o eminente Relator destacou que se cuida de registro de loteamento em exame na Vara de Registros Públicos, o que me parece tratar-se de matéria eminentemente administrativa. A lei de regência impõe àquele juízo o julgamento das questões de natureza administrativa.

Pelo exame que fiz da Lei de Registros Públicos, da Lei de Organização Judiciária e do nosso Regimento Interno, inexistente previsão legal para a interposição do recurso de apelação que desafia decisão de caráter administrativo.

O eminente Relator e o Ministério Público sustentam que a impugnação de terceiros tornaria a matéria contenciosa e, portanto, afastaria o caráter administrativo. Com a devida vênia, penso que a natureza administrativa da matéria não pode ser afastada por essa impugnação porque decorre de previsão legal. Uma vez que a lei cuida da matéria como de natureza administrativa, repito, o recurso adequado seria o da decisão do juízo da Vara de Registros Públicos para a Corregedoria, percorrendo, aliás, todas as instâncias recursais administrativas até o egrégio Conselho Especial, a quem incumbe julgar recursos da decisão proferida pelo Corregedor, assim como de outras decisões administrativas de diversos órgãos do Tribunal.

O art. 202 da Lei de Registros Públicos contém a previsão de recurso de apelação para desafiar decisão proferida em dúvida, que, como esclareceu o eminente Relator, não é matéria objeto do recurso, uma vez que se cuida de registro de loteamento. Assim, como não se cuida de dúvida, penso que a competência para o exame da matéria, em sede recursal, é da Corregedoria e do Conselho Especial, que poderia até examinar essa matéria em sede de apelação.

Penso que a jurisdição voluntária do juízo de registro público não concorre com a jurisdição contenciosa, tanto assim que a própria lei – e todos temos consciência disso –, permite o recurso às vias ordinárias, e essa previsão tem um sentido relevante, que é a não formação da coisa julgada nesse juízo administrativo. Não tendo coisa julgada, a matéria pode ser discutida na via ordinária, tanto pelo Ministério Público quanto por outros interessados.

Assim, peço vênia para não conhecer do recurso, considerando a natureza administrativa da matéria."

Retomando, entendo que, a rigor, é descabida a interposição de recurso especial contra decisão proferida por órgão colegiado no julgamento de recurso interposto contra a decisão que "julga" impugnação ao pedido de registro de loteamento, não se qualificando o correspondente "acórdão" como decisão apta a viabilizar o acesso à instância extraordinária. Efetivamente, tratando-se de procedimento de natureza administrativa, circunscrito à análise dos aspectos formais do pedido de registro de

Superior Tribunal de Justiça

loteamento – analisadas, exclusivamente, as irregularidades apontadas na impugnação que lhe seguiu, não se preocupando em solver o conflito de interesses, senão, como antes afirmei, garantir a higidez do sistema e princípios do direito registral –, não se está diante de "causa decidida em única ou última instância", segundo o preceito constitucional referido.

A propósito dessa ilação, indago sob o tratamento a ser conferido à coisa julgada formada no julgamento de recurso especial interposto em casos da espécie, pois é certo que a decisão, limitada aos aspectos formais do pedido de registro, poderá, ao menos em tese, sofrer os efeitos da preclusão máxima do direito processual civil, abrigando questões que nem sequer foram objeto de discussão, à vista da norma contida no art. 474 do CPC.

Não desconheço a existência de precedentes em sentido contrário – expressamente indicados pela em. Min. ELIANA CALMON no voto-vista antes referido –, do STJ e do col. STF, em tempo no qual sua competência abarcava o julgamento de recursos fundados em contrariedade à legislação infraconstitucional. Penso que esse entendimento, todavia, deve ser revisitado, em caso específico e momento oportuno.

Na presente demanda, entretanto, o especial foi interposto contra acórdão proferido em julgamento de recurso previsto na lei processual civil – *Agravo de Instrumento* –, tirado contra decisão que inadmitiu a apelação interposta pelo ora recorrente (outrossim na forma prevista pelo CPC). Conquanto originado de um processo administrativo, o Tribunal de Justiça atuou no julgamento do Agravo investido da condição de órgão jurisdicional, assim o fazendo para dizer que a apelação cível não poderia ser admitida. A decisão proferida, dessarte, enquadra-se na hipótese do art. 105, III, da Lei Fundamental.

Desse modo, conheço do recurso especial.

Relativamente ao mérito recursal, entretanto, com melhor sorte não conta a pretensão do Ministério Público.

Com efeito, enquanto processado exclusivamente sob os auspícios do oficial de registro de imóveis, revela-se inequívoca a natureza administrativa do procedimento de registro de loteamento e desmembramento, previsto nos arts. 18 e seguintes da Lei n. 6.766/1979, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano. Em suma, se não houver impugnação ao pedido, não paira qualquer controvérsia sobre essa assertiva.

A diferença de opiniões tem lugar, portanto, apenas nas hipóteses em que impugnado o requerimento, por terceiro, na forma prevista pelo art. 19, § 1º, segunda parte, da lei de regência. Nessa situação, deve o expediente ser remetido, após formado o

contraditório, "ao juiz competente para decisão".

Estabelecida essa premissa, de início parece-me pouco ortodoxo admitir que um procedimento que se origina administrativo transmuda sua natureza e torna-se um processo judicial tão só pelo fato de que o requerimento inicial sofreu impugnação por terceiro. É de se indagar, a propósito, sobre o preenchimento dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, como petição inicial apta (com causa de pedir, pedido e demais requisitos do art. 282 do CPC), subscrita por profissional habilitado, a citação do réu ou interessado, na forma prevista pela lei processual (CPC, art. 213 e ss.), etc.

Nesse ponto, observo que o rito traçado pelo legislador não se mostra compatível com feitos de natureza tipicamente judicial, sobretudo por delegar ao oficial de registro os atos visando à formação do contraditório (intimação do requerente e da prefeitura municipal para que se manifeste sobre a impugnação) e, somente após, a remessa do expediente ao juiz competente:

"Art. 19. (...)

§ 1º - Findo o prazo sem impugnação, será feito imediatamente o registro. Se houver impugnação de terceiros, **o Oficial do Registro de Imóveis intimará o requerente e a Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, para que sobre ela se manifestem no prazo de 5 (cinco) dias, sob pena de arquivamento do processo.** Com tais manifestações o processo será enviado ao juiz competente para decisão.

(...)"

A liturgia regrada pelo dispositivo legal, como se vê, nem mesmo observa os atos previstos para os procedimentos de jurisdição voluntária, que também exigem a citação dos interessados (CPC, art. 1.105), na forma ditada pela Seção III, Capítulo IV, Título V, Livro I, do diploma processual.

É sintomático, outrossim, o comando que ordena ao juiz remeter as partes para as "vias ordinárias", caso a matéria exija maior indagação:

"§ 2º - Ouvido o Ministério Público no prazo de 5 (cinco) dias, o juiz decidirá de plano ou após instrução sumária, devendo remeter ao interessado as vias ordinárias caso a matéria exija maior indagação."

Colhe-se do singelo procedimento delineado pelo legislador, dessarte, que ele se destina exclusivamente à fiscalização, pelo magistrado, dos elementos concernentes à legalidade formal do requerimento e do procedimento, não lhe cabendo deliberar sobre questões de maior complexidade ou que demandem alteração jurídica mais aprofundada.

Superior Tribunal de Justiça

De fato, a fiscalização dos serviços notariais e de registro é atribuição conferida ao Poder Judiciário diretamente pela Constituição Federal (art. 236, § 1º, parte final) e outrossim pelo respectivo regulamento (art. 37 da Lei n. 8.935/1994). No exercício desse mister, o julgador não desempenha sua função típica, a jurisdição, senão atividade meramente correcional, na defesa precípua do interesse público. Na espécie, não atua o magistrado com a finalidade de solucionar litígios, tampouco de garantir a pacificação social, mas para efetivar o cumprimento de normas cogentes que disciplinam o sistema de registros públicos, visando a assegurar a "autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos" (LRP, art. 1º).

Reforça essa ilação a regra do art. 204 da Lei n. 6.015/1973, que dispõe sobre a natureza da decisão que julga dúvida suscitada por oficial de registro de imóveis na forma de seu art. 198:

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

Esclareço que a LRP é invocada aqui como norma de aplicação subsidiária, e mesmo a apelação a que se refere seu art. 202 tem natureza administrativa, como expressamente assevera o dispositivo acima transcrito. Trata-se de recurso administrativo que, por opção legislativa, recebeu idêntico *nomen juris* daquele previsto no art. 513 da lei processual. Com ele não se identifica, todavia, notadamente porque impugna decisão que não se reveste das características próprias de uma sentença (CPC, art. 162, § 1º). Não há falar, assim, na formação de coisa julgada material. Dessa conclusão não diverge a doutrina especializada:

"A referência do art. 203, LRP, ao *trânsito em julgado* da decisão da dúvida diz respeito à preclusão administrativa correspondente ou, se se quiser, à coisa julgada *formal*, certo de que o art. 204 da LRP dispõe, expressamente, que 'a decisão da dúvida tem natureza administrativa e não impede o uso do processo contencioso competente'.

A previsão legal de recurso de apelação contra a sentença da dúvida não implica a processualização desse meio, que persiste em sua natureza *administrativa*, **distinguível do processo de jurisdição voluntária, porque esta última interdita o duplice exercício das atribuições tutelares do Judiciário, ao passo que, como se verifica no paradigma da dúvida, a normativa de regência ressalva a duplicação desse exercício judicial.**

Ao exigir a Lei de Registros Públicos o trânsito em julgado da sentença de dúvida – seja da de procedência, seja de sua improcedência –, impõe o resguardo da tramitação de pleitos dos recursos extraordinário e especial, incluso quanto aos agravos de sua eventual negativa de seguimento. A previsão em pauta concerta-se com a segurança jurídica reclamada do sistema registral, que não se harmonizaria com inscrições assinadas por cintilante provisoriedade, como as que demandassem ainda pronunciamento recursal."

(CLÁPIS, Alexandre Laizo. *Lei de Registros Públicos Comentada; Coordenação*

Superior Tribunal de Justiça

José Manuel de Arruda Alvim Neto, Alexandre Laizo Clápis, Everaldo Augusto Clamber. Rio de Janeiro: Forense, 2014, pág. 1.081).

Nesse aspecto, qualquer que seja a decisão proferida na impugnação, sobre ela não pesarão os efeitos da coisa julgada, sendo certo que a discussão pode ser reaberta no campo jurisdicional, por meio de um processo adequadamente instaurado, com ampla cognição e regular trâmite pelas instâncias judiciais. Até porque, como antes ponderado, admitir-se a coisa julgada sobre a decisão administrativa – *que, reitera-se, analisou exclusivamente os aspectos formais do pedido de registro* – teria como consequência a impossibilidade de se discutir quaisquer outros assuntos relativos à pretensão do requerente, na esteira do que impõe o art. 474 do CPC.

No mais, adiro à tese de que a hipótese versada no presente caso também não se caracteriza como procedimento de jurisdição voluntária, na forma regradada pelo art. 1.103 e ss. do CPC. No ponto, a par dos fundamentos jurídicos invocados no texto doutrinário reproduzido acima (que destaquei na transcrição), endosso as palavras do em. Ministro Relator em seu voto:

"Sobressai evidenciado, assim, que a atuação do Judiciário, ao solver a impugnação ao registro de loteamento urbano apresentada por terceiros, não exara provimento destinado a pôr fim a um suposto conflito de interesses (hipótese em que se estaria diante do exercício da jurisdição propriamente dita), ou mesmo, a possibilitar a conceção de determinado ato ou à produção válida dos efeitos jurídicos perseguidos (caso em que se estaria no âmbito da jurisdição voluntária). Como enfatizado, o Estado-juiz restringe-se a verificar a presença de requisitos exigidos em lei, para a realização do registro, tão-somente."

De fato, como afirmado anteriormente, no julgamento da impugnação ao pedido de registro o magistrado limita-se a aferir a regularidade do pedido, no campo da legalidade formal. Não há espaço para qualquer espécie de discussão que desborde esses lindes. A decisão não solve propriamente um conflito entre as partes, tampouco chancela ato jurídico que necessariamente depende da participação estatal para sua validade. Limita-se a cotejar o requerimento e a possível irregularidade formal apontada pelo impugnante, que, se reconhecida, inviabiliza o registro do loteamento. Ante o interesse público envolvido, penso que essa irregularidade poderia até ser apontada por terceiro que nem ao menos revele interesse jurídico direto no destino da impugnação, elemento adicional para se afastar o caráter jurisdicional do procedimento, à luz do que preceituam os arts. 3º e 6º da lei processual.

Pelos motivos expostos, ou seja, por entender descabida a interposição do recurso de apelação regrado pelo art. 513 do CPC para desafiar a decisão proferida em sede de impugnação ao pedido de registro de loteamento, e por não se tratar, no caso

Superior Tribunal de Justiça

presente, de jurisdição – *contenciosa ou voluntária* –, peço vênia à divergência e, acompanhando o voto do em. Ministro Relator, NEGOU PROVIMENTO ao recurso especial.

É como voto.



RECURSO ESPECIAL Nº 1.370.524 - DF (2013/0049920-2)

VOTO-VOGAL

EXMO. SR. MINISTRO RAUL ARAÚJO (PRESIDENTE): Srs. Ministros, verifico que na Lei de Loteamentos, Lei n. 6.766, no art. 19, há também a possibilidade de se ultrapassar a jurisdição voluntária, que, naturalmente, segue um procedimento mais singelo, remetendo as partes para as vias ordinárias caso a matéria seja mais complexa. Há mais essa opção, quer dizer, não comportando solução no âmbito mais simplificado do próprio processo de jurisdição voluntária, em função do contencioso ter ganho uma dimensão maior, o juiz pode remeter as partes para as vias ordinárias.

Entendo que o procedimento de registro de loteamento e desmembramento, previsto na Lei n. 6.766, é um procedimento de natureza híbrida. Inicia administrativo e pode ser concluído fora dessa natureza administrativa, conforme dite a dinâmica do procedimento. Quer dizer, conforme os fatos ocorridos no procedimento, que se inicia perante o oficial de registro de imóveis e pode concluir-se ainda com este, em fase puramente administrativa, pode também avançar mais um pouco, como no caso em que o oficial de registro de imóveis, tendo dúvida quanto à regularidade do registro pretendido, consulta o juiz, que atua, aí, ainda em fase administrativa também, como que controlando os atos do registrador, do oficial de registro, para que ocorram dentro do que estabelece o regramento legal.

Ocorrendo, porém, impugnação, o feito perde a natureza administrativa, pois, após a adoção de determinadas providências que a lei estabelece, deve ser remetido ao juiz para avaliação das impugnações apresentadas, inclusive com participação obrigatória do Ministério Público, que irá se manifestar em face do interesse público envolvido nos registros públicos. Então, nessa fase, o processo já ganha o contorno judicial e vai à apreciação do juiz, que verificará se aquela impugnação é de tal monta que necessite que as partes sejam encaminhadas para as vias ordinárias ou se comporta solução por decisão judicial que irá então proferir.

Essas são, a meu ver, as balizas desse procedimento de registro de loteamento. Quer dizer, é híbrido na medida em que, conforme a dinâmica que tomar o procedimento, pode chegar à via judicial, uma via judicial ainda administrativa, mais estreita e menos contenciosa, mas pode chegar até mesmo às vias ordinárias, como a própria lei estabelece. Nesse caso, o procedimento encerra-se para que as partes sejam enviadas às vias ordinárias pela impossibilidade de o procedimento ganhar tal densidade que aquela discussão possa ser bem solucionada nesse

Superior Tribunal de Justiça

âmbito mais restrito, em que até ali as coisas estão se passando.

Em função dessas considerações, quero pedir vênias ao eminente Ministro Marco Buzzi para acompanhar o voto-vista, que é divergente, que traz o Sr. Ministro Luis Felipe Salomão.

Dou provimento ao recurso especial.



**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
QUARTA TURMA**

Número Registro: 2013/0049920-2 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.370.524 / DF**

Números Origem: 00127773120128070000 127773120128070000 20080111011235 20120020127608
20120020127608RES 608386

PAUTA: 28/04/2015

JULGADO: 28/04/2015

Relator

Exmo. Sr. Ministro **MARCO BUZZI**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro RAUL ARAÚJO

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. ANTÔNIO CARLOS ALPINO BIGONHA

Secretária

Bela. TERESA HELENA DA ROCHA BASEVI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
RECORRIDO : COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA TERRACAP
ADVOGADO : VICENTE AUGUSTO JUNGSMANN E OUTRO(S)
RECORRIDO : ANTONIO IGOR FERNANDES MACHADO
ADVOGADOS : WALTER JOSE FAIAD DE MOURA E OUTRO(S)
FERNANDA SABACK GURGEL
RECORRIDO : IVAN ALVES CORREA E OUTROS
ADVOGADO : MÁRIO GILBERTO DE OLIVEIRA E OUTRO(S)

ASSUNTO: REGISTROS PÚBLICOS - Registro de Imóveis

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia QUARTA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Prosseguindo no julgamento, após o voto-vista do Ministro Antonio Carlos Ferreira, negando provimento ao recurso especial, acompanhando o Relator, a Quarta Turma, por maioria, negou provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Relator. Vencidos os Ministros Luis Felipe Salomão e Raul Araújo.

O Sr. Ministro Antonio Carlos Ferreira (voto-vista) votou com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Marco Buzzi.