

PROCESSO ADMINISTRATIVO ORDINÁRIO NO JUÍZO CORREGEDOR

VICENTE DE ABREU AMADEI

Juiz auxiliar da Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo.

SUMÁRIO: 1. Introdução – 2. Do processo (gênero) ao processo administrativo (espécie) – 3. Da síntese elementar do processo administrativo: 3.1 O extrato do direito positivo; 3.2 O extrato da doutrina e da jurisprudência; 3.3 A suma prática do processo administrativo: 3.3.1 Oficialidade; 3.3.2 Flexibilidade formal; 3.3.3 Controle administrativo e autotutela; 3.4 A chave hermenêutica e o primado do direito – 4. Do processo administrativo no Poder Judiciário – 5. Do processo administrativo no âmbito do Juízo Corregedor – 6. Do processo administrativo especial referente ao registro de imóveis – 7. Do processo administrativo ordinário de registro predial quanto ao objeto: 7.1 Processo de requalificação por dissenso sobre ato de averbação; 7.2 Processo de reexame de requerimento indeferido pelo registrador: abertura de matrícula, certidão, informação etc.; 7.3 Processos de cancelamento, restauração, bloqueio e levantamento de bloqueio; 7.4 Processo de dispensa de registro especial de parcelamento do solo; 7.5 Processo de consulta em geral e feitos diversos de caráter normativo – 8. Peculiaridades do processo administrativo ordinário de registro predial quanto à forma – 9. Conclusão.

1. Introdução

É preciso compreender que este estudo encontra-se no foco do espírito eminentemente prático que norteia o Projeto Educartório,¹ existente no Estado de São Paulo desde 2006, a partir de esforços conjugados de magistrados, registradores e notários, por via da Corregedoria Geral da Justiça e de entidades representativas dos delegatários, com escopo de agregar capacitação pessoal, fomentar eficiência e

1 Cf. <www.educartorio.com.br>.

aperfeiçoamento na prática notarial e de registro, mediante encontros, palestras, seminários, mesas-redondas... Tudo, ressalte-se, com feição pedagógica direcionada, sobretudo, à práxis, ao saber técnico, sem grandes incursões na esfera especulativa e prudencial dos saberes. Daí, por exemplo, a prevalência temática em matéria de organização dos serviços extrajudiciais, administração de cartórios, atendimento ao público, técnicas de registros e notas, especialmente perante os atuais desafios e a realidade concreta do cotidiano cartorário.

Agora, o XIII Educartório, em sua edição especial, sem perder o seu norte elementar, abre o leque para o trato da matéria concernente à segurança jurídica formal não só na esfera dos serviços delegados, mas também no âmbito do Poder Judiciário, com atenção especial ao caráter procedimental de alguns temas de registro predial.

Assim, este texto, que busca refletir e desenvolver aula ministrada naquela edição especial do Educartório, está centrado na dimensão prática dos processos administrativos que são do trato de juízes corregedores e da Corregedoria Geral da Justiça. Cuidamos, pois, (a) do processo como instrumento para efetivar direitos; (b) dos processos administrativos como ferramentas no universo da Administração Pública; e (c) dos processos administrativo-judiciais, enfim, sob a perspectiva de sua compreensão elementar e de suas peculiaridades, no único esforço de tentar contribuir àqueles que operam direta ou indiretamente nesta órbita instrumental.

2. Do processo (gênero) ao processo administrativo (espécie)

De vários ângulos é possível visualizar o tema do processo e, daí, o do processo administrativo: como relação jurídica dinâmica,² como encadeamento congruente de atos preparatórios de uma decisão final,³ como instrumento de garantias

² “Assim, o processo administrativo é relação jurídica dinâmica, coordenada por normas que estabelecem vínculo de segundo grau entre os sujeitos que dela participam” (Moreira, Egon Bockmann. *Processo administrativo*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 60).

³ É a ótica do processo enquanto *iter* preparatório de decisões, “atos coordenados para obtenção de decisão” (Hely Lopes Meirelles. *Direito administrativo brasileiro*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 559), ou ainda, no âmbito administrativo, como “sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos tendendo todos a um resultado final e conclusivo” (Celso Antonio Bandeira de Mello. *Curso de direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 446), comumente invocada para expressar a acepção ampla de processo e de processo administrativo (cf. José Cretella Jr. *Prática do processo*

de direitos individuais, de tutela dos administrados entre si e diante da Administração⁴ etc.

Diante do fim eminente prático deste estudo, prefiro, nesta primeira abordagem, enfatizar apenas dois ângulos de visão:

a) primeiro, a utilidade de compreender o processo a partir de sua raiz etimológica – de “processu(m), cognata do verbo *procedere*”, que “significa ir para diante, marchar para frente, avançar, progredir”⁵ –, pois ela conduz a idéia de processo como meio ou caminho dinâmico a determinado fim ou meta (método), como “forma, instrumento, modo de proceder”⁶ na mira de determinado alvo, ao qual se projeta para atingir;

b) segundo, a relação entre gênero e espécie que há entre processo (e direito processual) e processo administrativo (e direito processual administrativo).

Francesco Carnelutti, compreendendo o processo não apenas como “mutação da realidade que se concretiza por uma sucessão de fatos causalmente vinculados”, mas, sobretudo como “um método para a formação ou para a aplicação do direito”, não deixa de indicar o fim, a meta ou o alvo a que está direcionado, pois aí reside seu sentido, sua razão de ser: a coisa justa e certa, promotora da paz; entenda-se: não se almeja qualquer resultado, mas o “bom resultado”, ou seja, aquele em que “a justiça deve ser sua qualidade superior ou substancial” e “a certeza, sua qualidade exterior ou formal”..⁷ Assim, também o processo administrativo não pode ser compreendido fora da meta da *res* justa e certa, observadas, obviamente, as peculiaridades próprias do direito administrativo em que se encontra inserido (agente público competente, finalidade no interesse público fixado em lei etc.).

administrativo. 5. ed. São Paulo: RT, 2006. p. 45; Maria Sylvia Zanella Di Pietro. *Direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 576 e 578).

⁴ “Hoje, muito mais que um *iter* para a produção dos atos administrativos, o processo administrativo é um instrumento de garantia dos administrados em face de outros administrados e, sobretudo, da própria Administração” (Adilson de Abreu Dallari; Sérgio Ferraz. *Processo administrativo*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 25).

⁵ José Cretella Jr. Op. cit., p. 28.

⁶ Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Op. cit., p. 576.

⁷ *Instituições do processo civil*. Trad. Adrián Sotero De Witt Batista. São Paulo: Classic Book, 2000. p. 72.

Por outro lado, Nelson de Souza Sampaio, com didática, destaca que no “gênero amplo do direito processual”, que “revela o caráter dinâmico do ordenamento jurídico”, podemos identificar três ramos: o do processo legislativo, que “diz quem participa e como deve participar na formação dos atos legislativos”; o do processo judiciário, subdividido em diferentes sub-ramos (v.g., processo eleitoral, processo civil, processo penal, processo trabalhista), que “indica quais os órgãos que atuam e como devem atuar na edição de atos jurisdicionais”; o do processo administrativo, “que define os órgãos competentes para emitir os atos administrativos e a forma de sua emissão”..⁸

Este modo simples de compreender o fenômeno amplo do processo estatal⁹ no direito, atrelando seus maiores ramos a cada um dos poderes da República (Legislativo, Judiciário e Executivo), para, então (e só então), chegar a cada um de seus sub-ramos, é, em rigor, não só de bom proveito didático, mas também encerra importante compreensão do sistema jurídico formal, descortinando significativas e elementares conseqüências, que o exame da prática dos processos administrativo-judiciais revela ser de grande utilidade.

Processo, pois, neste enfoque, é instrumento ou meio para se chegar a determinado fim: na órbita legislativa, meio à formação dos atos legislativos, pelo exercício da função legiferante; no âmbito jurisdicional, instrumento à realização da coisa justa e certa, que se deve expressar em provimentos jurisdicionais, pela função jurisdicional; na esfera administrativa, *iter* à promoção da coisa justa e certa, que se deve expressar em decisões e atos administrativos, pela função administrativa. Tudo, necessariamente, no quadro finalístico maior de direcionamento ao bem comum, que deve orientar todo movimento estatal.

É realmente importante a identificação desses três ramos do direito processual estatal, uma vez que cada um deles tem “vida normativa própria e independente, bem como finalidades distintas, que justificam a impossibilidade de aplicação de uma norma processual destinada a um ramo do direito processual a outro ramo do direito

⁸ *O processo legislativo*. São Paulo: Saraiva, 1968. p. 2. Maria Sylvia Zanella Di Pietro também destaca essa “primeira classificação, separando, de um lado, o processo legislativo, pelo qual o Estado elabora a lei, e, de outro, os processos judicial e administrativo, pelos quais o Estado aplica a lei” (op. cit., p. 576).

⁹ Não se ignora que, além dos processos “estatais”, há os “não-estatais”, “conforme sirvam ao exercício do poder pelo Estado ou por outra entidade” (Cândido Rangel Dinamarco, *A instrumentalidade do processo*, 2. ed., São Paulo: RT, 1990, p. 83-84, com referência à doutrina de Fazzalari). Todavia, para o fim a que se destina este trabalho, não há razão para ir além dos processos estatais.

processual”, ou, ao menos, sem o necessário “temperamento”..¹⁰ Assim, diante da disciplina jurídica específica de cada ramo e dos fins diversos, seus princípios e comandos não se encontram em vasos comunicantes: não autorizam, em regra, interpretação extensiva e integração por aplicação analógica de instituto e de norma jurídica de um ramo ao outro, salvo situações excepcionais, como a de lacuna “que possa culminar com a privação dos direitos protegidos pelo *due process*”..¹¹

Quem pensa aplicar norma de processo civil para o processo legislativo? Alguém já viu agravo de instrumento no trâmite de um projeto de lei? Recurso especial ou extraordinário contra decisão do Tribunal de Impostos e Taxas? Portaria de juiz para dar início ao processo penal?

É, pois, óbvio e da lógica jurídica que não há como unificar o processo estatal, desconsiderando cada um de seus ramos. No entanto, se assim é, por que, então, buscase, com tanta freqüência, aplicar institutos, recursos e regras próprias do processo civil, em processo administrativo do Juízo Corregedor, Permanente e Geral, e até em processos administrativos de tramitação perante os registradores imobiliários?

É preciso, pois, logo na saída deste estudo, separar essas esferas, porque suas bases e fins são completamente distintos, consignando-se que, quando não se tem claramente formada aquela lição elementar – de que os três ramos do direito processual estatal, em regra, não se comunicam -, desajustes, na prática, ocorrerão. E, então, os erros serão freqüentes, sobretudo, quando se está no âmbito do Poder Judiciário, sem a adequada compreensão de que lhe cabe exercer não apenas sua atividade típica (jurisdicional), mas também atividades atípicas (como a de fiscalização das serventias extrajudiciais, de caráter administrativo).

¹⁰ *Decisões administrativas da Corregedoria Geral*. São Paulo: RT, 1992. n. 94, p. 226: caso de inaplicabilidade, em processo administrativo, das normas insertas nos arts. 84 e 246 do CPC, ou, ao menos, “com o mesmo rigor de aplicabilidade que elas têm no processo civil, sem o temperamento que se exige em processo administrativo”.

¹¹ Egon Bockmann Moreira, após lembrar que o art. 2.º, parágrafo único, I, da Lei 9.784/99, vincula a atividade processual administrativa à “atuação conforme à lei e o direito”, o que “dá conteúdo específico ao princípio do devido processo legal”, destaca, para a “hipótese de não existir norma legal expressa e a Administração tomar iniciativa que possa culminar com a privação dos direitos protegidos pelo *due process*”, o dever de aplicar “extensiva ou analogicamente, as leis processuais em vigor”, tal como as regra de processo civil em “casos de discussão a respeito de direitos disponíveis do particular – propriedade, contratos etc.” e as de processo penal “quando o processo envolver a aplicação de penalidades contratuais ou funcionais” (op. cit., p. 284-285 e nota 237). José Cretella Júnior alude à analogia no direito administrativo disciplinar (op. cit., p. 96 e ss.).

É certo que há um núcleo comum principiológico elementar de direito processual, e, por isso, não se pode deixar de reconhecer um “sistema de conceitos e princípios elevados ao grau máximo de generalização útil e condensados indutivamente a partir do confronto dos diversos ramos do direito processual”, que permite configurar a “teoria geral do processo”;¹² todavia, isso não autoriza, por si, unificação dos distintos ramos nem a quebra sistemática dos parâmetros normativos deles. É verdade, ainda, que, também em sede do Juízo Corregedor, há alguma aplicação analógica, como ocorre com a reabilitação da pena administrativa;¹³ todavia, isso não afasta seu caráter excepcional.

Vale a pena, então, sublinhar, com Maria Sylvia Zanella Di Pietro, que “cada um dos processos estatais está sujeito a determinados princípios próprios, específicos, adequados para a função que lhes incumbe. Não podem ser iguais o processo legislativo e o processo judicial, e um e outro não podem ser iguais ao processo administrativo” (op. cit., p. 576).

3. Da síntese elementar do processo administrativo

Fixada a primeira lição prática de que processo administrativo é caminho, *iter* dinâmico, direcionado a fim ou meta própria, com incidência de princípios e normas jurídicas específicas, no quadro da função pública – sem confusão, pois, com disciplina de outros ramos do processo estatal, incluso o do processo judiciário (civil, penal, trabalhista etc) –, importa destacar, em breve síntese, os seus traços essenciais, antes de mergulhar em seu trato no âmbito do Poder Judiciário.

¹² Cândido Rangel Dinamarco. Op. cit., p. 76.

¹³ “Nada obstante a ausência de previsão legal, a tradição desta Egrégia Corregedoria Geral da Justiça consolidou entendimento de que, por aplicação analógica, o instituto de direito penal da reabilitação (arts. 93 a 95 do CP) comporta transposição ao direito administrativo-disciplinar dos notários e registradores, “diante da semelhança (não identidade) que há entre a punição penal e a punição administrativa, especialmente no que tange à sua finalidade corretiva do comportamento agente punido” (v.g., *Decisões administrativas da Corregedoria Geral*, São Paulo: RT, 1992, n. 162, em que consta a referência histórica aos precedentes). Após a edição da Lei 8.935/94, perdurou o mesmo entendimento, que consta com previsão nas Normas do Pessoal das Serventias Extrajudiciais, para reabilitação de penas disciplinares de repreensão, multa e suspensão (Provimento CG 5/96, Capítulo V, itens 11 e seguintes) e não faltaram deferimentos de reabilitações de reprimendas aplicadas a Delegados (Protocolados CG 31.436/95, 10.667/99 e 29.033/2003)” (Prot. CG 47.512/2005, parecer de 12.01.2006).

Ênfase, pois, não se pode deixar de dar ao núcleo comum principiológico de processo estatal, bem como às normas constitucionais e às leis gerais de processo administrativo, quer a federal (Lei federal 9.784/99), quer a paulista (Lei estadual 10.177/98); este, todavia, não é o momento para o discurso teórico e exaustivo da matéria, razão pela qual bastam, aqui, poucas considerações qualificadas como úteis ao trato cotidiano do processo administrativo.

3.1 O extrato do direito positivo

Assim como não se trata de Administração Pública sem referência aos princípios de “legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (art. 37 da Constituição da República) nem de direito processual sem foco nos princípios de “devido processo legal, contraditório e ampla defesa” (art. 5.º, LV e LV), não se pensa o instituto híbrido do processo administrativo, sem igual menção àqueles cânones maiores, acentuando-se, ademais, que sua lei geral federal ainda lhe agrega outros seis princípios – os de “finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, segurança jurídica e interesse público” (art. 2.º da Lei 9.748/99) – e indica (parágrafo único do art. 2.º da Lei 9.748/99) a necessidade de observâncias aos critérios de: “I – atuação conforme a lei e o direito; II – atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei; III – objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades; IV – atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé; V – divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição; VI – adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público; VII – indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão; VIII – observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados; IX – adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados; X – garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio; XI – proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas

as previstas em lei; XII – impulso, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados; XIII – interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação”.

A lei bandeirante de processo administrativo (Lei estadual 10.177/98), de modo mais concentrado, enuncia os princípios de “legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, interesse público e motivação dos atos administrativos” (art. 4.º), indica um norte principiológico interpretativo – “norma administrativa deve ser interpretada e aplicada da forma que melhor garanta a realização do fim público a que se dirige” (art. 5.º) –, e enfatiza a necessidade de observância ao princípio da reserva legal na criação de “condicionamentos aos direitos dos particulares”, na imposição de “deveres de qualquer espécie” aos administrados, na previsão de “infrações” e prescrição de “sanções” (art. 6.º).

3.2 O extrato da doutrina e da jurisprudência

Em doutrina, além dessas diretrizes expressas em nosso direito positivo, ainda se colhe atenção e destaque aos princípios de “oficialidade”, “informalismo”, “verdade material”, “atipicidade”, “pluralidade de instâncias” (ou “duplo grau de jurisdição administrativa”), “economia processual”, “participação popular”, “isonomia” (ou “igualdade”) e “boa-fé”.¹⁴

Na jurisprudência, então, o leque principiológico ainda pode ser ampliado. Confira, exemplificativamente:

a) “O princípio da instrumentalidade das formas, no âmbito administrativo, veda o raciocínio simplista e exageradamente positivista. A solução está no formalismo moderado (...)” (STJ, ROMS 8.005/SC, *DJU* 2.5.2000, p. 150, *JSTJ* 17/353, *RSTJ* 136/458);

b) caso de ofensa ao “princípio do juiz natural”, por vício de instauração em processo administrativo disciplinar (STJ, EDcl no MS 63.648-8/2005, *DJU* 27.08.2007, p. 187);

¹⁴ Hely Lopes Meirelles. Op. cit., p. 560-563; Diógenes Gasparini. *Direito administrativo*. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 936-938; Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Op. cit., p.582-590; Egon Bockmann Moreira. Op. cit., p. 69-356. Adilson de Abreu Dallari; Sérgio Ferraz. Op. cit., p. 63-110.

c) “O princípio da autotutela administrativa aplica-se à Administração Pública, por isso que a possibilidade de revisão de seus atos, seja por vícios de ilegalidade, seja por motivos de conveniência e oportunidade, na forma da Súmula 473, do E. STF” (STJ, REsp 658.130/SP, *DJU* 28.09.2006, p. 195);

d) necessidade de respeito ao “princípio da inadmissibilidade da prova ilícita” em processo administrativo disciplinar, considerando-se ilícita prova apoiada na quebra de sigilo funcional, sem previa autorização judicial (STJ, RMS 8.327/MG, *DJU* 23.08.1999, p. 148, *JSTJ* 10/407, *LEXSTJ* 125/93);

e) garantia ao “princípio formal da vinculação ao processo”, em processo administrativo licitatório (STJ, MS 5.601/DF, *DJU* 14.12.1998, p. 81, *JSTJ* 2/92, *RSTJ* 119/57);

f) “Ignorar, no âmbito do processo administrativo, a força normativa do princípio da razoabilidade, enquanto mecanismo viabilizador do controle dos atos administrativos, significa incorrer, a rigor, em afronta ao próprio princípio da legalidade” (STJ, RMS 12.105/PR, *DJU* 20.06.2005, p. 174, *RNDJ* 69/108).

3.3 A suma prática do processo administrativo

Foge ao objetivo prático, que reclama concentração, discorrer sobre cada um desses vários e importantes princípios e critérios normativos; por isso, deste universo, destaco apenas três cânones maiores que se apresentam de aguda utilidade no contexto dos processos administrativos em geral: oficialidade, flexibilidade formal e controle administrativo de legalidade.

3.3.1 Oficialidade

A boa e clássica síntese de Miguel Seabra Fagundes – administrar é “aplicar a lei de ofício”¹⁵ –, por si, indica que inércia não combina com processo administrativo, quer em seu surgir (iniciativa), quer em seu devir (movimento), quer em seu revir (revisão).

¹⁵ *O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1984. p. 3.

Isso, obviamente, não exclui a instauração de processos administrativos por provocação de particulares nem o arquivamento de alguns por desinteresse dos interessados que não atendem às determinações da Administração. Aliás, alguns processos administrativos especiais sequer excluem a necessidade de rogação do interessado para a prática de determinados atos administrativos (v.g., processos destinados aos registros públicos ou ao protesto de títulos e documentos de dívidas).

A lição prática que convém sublinhar, por extração do princípio de oficialidade, é o fato de que, em processo administrativo, a Administração “não age como terceiro (...), mas como parte que atua no interesse e nos limites que lhe são imposto por lei”. Destaquem-se desse ensino, então, como conseqüências igualmente práticas, para os processos administrativos em geral:

a) referência aos integrantes da relação processual administrativa como “interessados”, não como “partes”;¹⁶

b) “gratuidade”, exceto previsão legal, e inaplicabilidade do “princípio da sucumbência”;¹⁷

c) ausência de “caducidade de instância” e de “extinção por decurso do tempo”, salvo previsão legal expressa;¹⁸

d) não extinção automática ou necessária do processo por desistência ou renúncia do interessado;¹⁹

e) desnecessidade de representação por advogado,²⁰ observada a facultatividade da defesa técnica, salvo exceções legais, como o processo administrativo

¹⁶ Até em sede de dúvida registrária, como se colhe, por exemplo, nas palavras do Ministro Thompson Flores: “A dúvida constitui processo de natureza administrativa, e a decisão nela proferida reveste-se, por igual, de conteúdo materialmente administrativo (Lei 6.015/73, art. 204). Esse processo – no qual inexistente ação, mas simples pedido, *onde figuram interessados, e não partes*, e em que não há lide, mas mera divergência entre o apresentante do título, que pretende o seu registro, e o Oficial registrador, que se recusa a efetuar-lo – apresenta-se destituído de caráter jurisdicional, não se ajustando, por isso mesmo, ao conceito constitucional de causa” (RTJ 50/196 – o realce não é do texto original).

¹⁷ Maria Sylvania Zanella Di Pietro. Op. cit., p. 577 e 585. Confirma, no âmbito da Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo: Processos CG 745/2005 e 614/2006 (não incidência de custas processuais ou da taxa judiciária) e Processo CG 139/2007 (inadmissibilidade de condenação em verbas de sucumbência: custas e verba honorária).

¹⁸ Hely Lopes Meirelles. Op. cit., p. 561.

¹⁹ Art. 51, § 2.º, da Lei 9.784/99, que, nas palavras de Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari, é a “maior evidência do princípio da oficialidade” (op. cit., p. 108).

²⁰ Protocolado CG 52.000/2005.

disciplinar (Súmula 343 do STJ) e processo de dúvida registrária a partir da sentença de primeiro grau, ou seja, para apelar.²¹

3.3.2 Flexibilidade formal

Embora a doutrina clássica o denomine como princípio do informalismo²² procedimental, parece mais adequada sua compreensão como flexibilidade formal, lembrando, com o Ministro Hélio Quaglia Barbosa, que o “formalismo, ainda que moderado, não se há de desprezar, mesmo que a pretexto de homenagear o princípio da eficiência, na atividade administrativa”; afinal, não pode ser olvidada a advertência de Agustín Gordillo, dando conta de que, via de regra, “o informalismo é a porta de entrada para a arbitrariedade” (*Tratado de derecho administrativo*, 2. ed., Buenos Aires: Macchi, t. 2, p. 2230 e ss.).²³

Assim, flexibilidade formal ou formalidade temperada norteia o processo administrativo, especialmente aquele classificado como comum ou ordinário, sem previsão normativa especial.

O reflexo prático desse princípio cristaliza não só maior simplificação e agilidade ao processo administrativo, mas também alerta o zelo que se deve ter para não se incidir no grave erro de transpor ao processo administrativo os rigores formais do processo judiciário, e, ainda, na máxima *pas de nullité sans griefe*, evitando-se nulidade por razão formal da qual não decorra real prejuízo aquele que a invoca. Ademais, sua leitura amarrada ao “espírito de benignidade” (em “benefício do administrado”), sinaliza que “por defeito de forma” não se deve rejeitar “atos de defesa e recursos mal-qualificados”,²⁴ observando-se que, na esfera da Corregedoria Geral da Justiça, são inúmeros os exemplos de aplicação dessa diretriz, tal como o conhecimento de

²¹ Egon Bockmann Moreira. Op. cit., p. 351-353. CSM-SP: Apelações Cíveis 035160-0/0-Santos, 018207-0/1-General Salgado e 125-6/2-Catanduva.

²² Confira, a título exemplificativo, a lição de Hely Lopes Meirelles: “O princípio do informalismo dispensa ritos sacramentais e formas rígidas para o processo administrativo, principalmente para os atos a cargo do particular. Bastam as formalidades estritamente necessárias à obtenção da certeza jurídica e à segurança procedimental” (op. cit., p. 561).

²³ STJ, REsp 446.020, DJU 08.11.2005.

²⁴ Hely Lopes Meirelles. Op. cit., p. 561.

“apelação” (incabível em sede administrativa) como “recurso administrativo” (cabível, nos termos do art. 246 do Código Judiciário).²⁵

3.3.3 Controle administrativo e autotutela

Por fim, convém menção ao controle administrativo de “legalidade objetiva”²⁶ e ao princípio da autotutela,²⁷ que expressam o rigor de vinculação à lei que envolve toda Administração Pública, justificando a revisão do ato pela própria autoridade que o emitiu ou por seu superior – autotutela ou controle hierárquico –, ou, ainda que hierarquia propriamente dita não haja, pelo exercício de função administrativa de fiscalização, como ocorre em relação aos serviços públicos delegados (v.g., o caso dos serviços notariais e de registro, fiscalizados pelo Poder Judiciário), em controle administrativo fiscalizatório; tudo, para que o império da lei prevaleça.

Esse controle administrativo de legalidade não é alheio ao âmbito processual administrativo, entenda-se, também incide sobre os atos processuais (de instauração, de movimentação e de decisão) e, daí, ao ato administrativo conseqüente, a que se reporta o processo administrativo. Logo, especialmente para o controle do devido processo legal, contraditório e ampla defesa, não raramente observam-se julgados administrativos com aplicação desse controle, como, a título ilustrativo, pode-se colher na ApCív 667-6/5-Ribeirão Pires, j. 19.04.2007, rel. Des. Gilberto Passos de Freitas, *DOE* de 29.06.2007: “inobservado o procedimento legal, com afronta ao princípio do contraditório, deve-se reconhecer a nulidade do processo, a partir do momento em que deveria ter sido juntada a impugnação do Recorrente, e da sentença prolatada na seqüência. Como já decidido por este Colendo Conselho Superior da Magistratura, em acórdão da lavra do eminente Des. Sérgio Augusto Nigro Conceição, então Corregedor Geral da Justiça: ‘Registro de Imóveis – Dúvida – Inobservância do procedimento legal – Impugnação que somente foi juntada aos autos depois do julgamento, embora tempestivamente apresentada – Nulidade da decisão – Recurso provido. (...) Suscitada a dúvida, é imperativa a ciência ao interessado e a oportunidade para que apresente

²⁵ Confira, a título exemplificativo: Processos CG 494/2006, 849/2006, 1.067/2006, 1.040/2006, 25/2007, 117/2007, 276/2007, 278/2007.

²⁶ Hely Lopes Meirelles. Op. cit., p. 560.

²⁷ Lembre-se que “controle administrativo” é gênero do qual são espécies “a tutela, o controle hierárquico e a autotutela” (Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Op. cit., p. 452).

eventual impugnação. Silente o interessado a dúvida será prontamente julgada, independentemente de outras providências. Impugnada a dúvida, no entanto, será ouvido o Ministério Público, seguindo-se o julgamento. Referido procedimento não foi obedecido no caso destes autos, pois não obstante tenha a interessada no registro impugnado a dúvida no prazo legal, sua impugnação não foi prontamente juntada aos autos, o que somente se deu após a decisão da MM. Juíza Corregedora Permanente. Não foram apreciados pela r. decisão recorrida, por tais razões, os argumentos constantes da impugnação, o que impõe o reconhecimento da nulidade da decisão, e o retorno dos autos para novo julgamento pelo Juiz Corregedor Permanente' (ApCív 54.642-0/0 – j. 28.10.1999)".

Outrossim, o controle administrativo de legalidade e o princípio da autotutela são consagrados na jurisprudência e cristalizados nas Súmulas 346²⁸ e 473²⁹ do STF, observando-se, no entanto, que isso não justifica prática abusiva desse poder-dever da Administração, especialmente quando consolidadas situações jurídicas em favor de administrados, conforme atestam a doutrina e a jurisprudência:

a) “não cabe à Administração Pública invalidar ato administrativo que tenha servido para a prática de outro, como é o caso do ato de aprovação de loteamento que atende, juntamente com os demais documentos, às exigências para o registro”: “uma vez registrado o loteamento, não é dado à Administração Pública promover sua extinção mediante anulação ou revogação do ato de aprovação, salvo judicialmente”;³⁰

b) “a Administração tem, em regra, o dever de anular os atos ilegais”, mas “poderá deixar de fazê-lo, em circunstâncias determinadas, quando o prejuízo resultante da anulação puder ser maior do que o decorrente da manutenção do ato ilegal”;³¹

c) inadmissível o cancelamento administrativo de registro de loteamento regularizado, diante de situação de fato consolidada e do interesse coletivo de proteção

²⁸ “A Administração Pública pode declarar a nulidade de seus próprios atos”.

²⁹ “A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos, (...)”.

³⁰ Diógenes Gasparini. Op. cit., p. 19. Situação diversa, aliás, ocorre quando a aprovação do loteamento é anulada antes do registro (ainda que após a prenotação), que, por consequência, o inibi (Processo CGJ 451/2006).

³¹ Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Op. cit., p. 219, com referência (p. 220) à doutrina de Seabra Fagundes, Miguel Reale e Regis Fernandes de Oliveira, destacando exemplo deste último de aprovação ilegal de loteamento em terras municipais urbanizado e consolidado há longo tempo.

dos adquirentes,³² ou em atenção à “necessidade de proteção à segurança jurídica e ao terceiro de boa fé”, ainda que casada a licença que já havia gerado “efeitos concretos e consolidado situações”;³³

d) “não é absoluto o poder do administrador, conforme insinua a Súmula 473”, pois “deve-se preservar a estabilidade das relações jurídicas firmadas, respeitando-se o direito adquirido e incorporado ao patrimônio material e moral do particular” (STJ, EDcl no REsp 658130/SP, rel. Min. Luiz Fux, DJU 09.08.2007, p. 311);

e) “a invalidação, pela Administração Pública, de ato *administrativo* que tenha repercussão no âmbito dos interesses individuais, deve ser precedida pelo devido *processo* legal, assegurando-se a ampla defesa e o contraditório” (STJ, REsp 446020, decisão monocrática do Min. Hélio Quaglia Barbosa, DJU 08.11.2005).

Respeitados, então, esses postulados básicos que norteiam o controle administrativo de legalidade, cumpre apontar o seu reflexo prático no âmbito do processo administrativo, que se expressa, de um lado, como regra, na irrecorribilidade das “decisões administrativas interlocutórias” (incabível recurso de “agravo”), e, de outro, na possibilidade de “revisão de ofício dos atos ilegais” que compõe o processo administrativo; tudo, num quadro maior em que, por princípio, não há “preclusão” nem “coisa julgada” na esfera processual administrativa, ou, ao menos, com a mesma feição do processo judiciário.

Sem caráter jurisdicional, decisão proferida em processo administrativo “não adquire qualidade de coisa julgada”³⁴ e, por isso, ainda quando não se conheça de recurso administrativo interposto por intempestividade, por exemplo, “não se pode descuidar do poder-dever de revisão *ex officio*”.³⁵ Pela mesma razão, nada obsta renovar pedido administrativo anteriormente indeferido para reapreciação.³⁶

Todavia, cumpre destacar que, embora “coisa julgada administrativa” seja “conceito usualmente refutado, devido à possibilidade de revogação e anulação dos atos

³² Processos CGJ-SP 13/88 e 41/88 (casos em que não foi colhida a anuência da antiga Secretaria dos Negócios Metropolitanos, em regularização de loteamentos).

³³ CSM, ApCív 26.842-0/2 (caso em que a Secretaria do Meio Ambiente “*cassou*” a licença de sua antecessora [SNM]).

³⁴ RTJ 50/196, rel. Min. Thompson Flores (caso referente à dúvida registrária).

³⁵ Processo CG 756/2006, com referência a outros feitos (Processos CG 106/92, 03/94), destacando-se que as “decisões proferidas pelos Juízes Corregedores Permanentes, que, aliás, por serem administrativas, não estão cobertas pela coisa julgada (v.g., Processos CG 794/05, 215/06, 600/06 e 804/06)”.

³⁶ Processos CG 794/2005, 600/2006, 898/2006 e 917/2006.

administrativos (...), não podem ser desprezados os efeitos preclusivos das decisões administrativas – no sentido de vincular a Administração e conferir segurança e estabilidade ao processo administrativo”³⁷ –, não faltando atualmente sequer menção à “coisa julgada administrativa” para situações em que “é defeso à Administração alterar seu posicionamento”.³⁸ Ademais, agora, diante do art. 54, § 1.º, da Lei 9.784/99, que prescreve o prazo decadencial de cinco anos para anulação dos atos administrativos, esse entendimento é reforçado (cf. STJ, EDcl no REsp 658.130/SP, rel. Min. Luiz Fux, *DJU* 09.08.2007 p. 311), embora sem atribuição de efeito retroativo: “(...) a Lei 9.784/99, ponderando os princípios da legalidade e da segurança jurídica, submeteu a prazo decadencial quinquenal o exercício da autotutela, no âmbito do Poder Público”, mas “não há como atribuir-lhe incidência retroativa” (STJ, REsp 793.781, decisão monocrática do Min. Hamilton Carvalhido, *DJU* 30.08.2007).

3.4 A chave hermenêutica e o primado do direito

Parece oportuno, por fim, não finalizar este capítulo sem destaque ao primado do direito, como regra de ouro ou interpretação-chave, que tem colorido normativo especial em matéria processual administrativa.

O primado do direito é a submissão não só à lei, mas à coisa justa, que se impõe na singularidade do caso.

A Constituição alemã (art. 20.3)³⁹ expressa a submissão do poder legislativo à constituição e dos poderes executivo e judicial à lei e ao direito; a Constituição espanhola de 1978 (art. 103.1)⁴⁰ prescreve que a Administração deve atuar com plena sujeição à lei e ao direito. Agora, no Brasil, a Lei 9.784/99 prevê aos processos administrativos, como primeiro critério de observância necessária, a “atuação conforme a lei e o direito” (art. 2.º, parágrafo único, I).

³⁷ Egon Bockmann Moreira. Op. cit., p. 338.

³⁸ TRF 4ª Reg., R.REO 16.456-PR, *DJ* 07.02.2001, p. 108, referido por Egon Bockmann Moreira (op. cit., p. 339), entre outros julgados destacados na nota 333 de seu livro.

³⁹ “Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmässige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden” (“O Poder Legislativo está submetido à ordem constitucional; os Poderes Executivo e Judicial, à lei e ao direito”).

⁴⁰ “La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización y coordinación, con sometimiento pleno a la ley e al Derecho” (“A Administração Pública serve com objetividade aos interesses gerais e atua de acordo com os princípios de eficácia, hierarquia, descentralização e coordenação, com submissão plena à lei e ao direito”).

Por que não basta atuação conforme a lei? O que se deve entender por “direito”?

É certo que o Estado de Direito do século XIX não é o mesmo dos séculos XX e XXI, na medida em que a fisionomia de “estado de Lei” cede a de “estado de Constituição”, bem como que isso resulta não só em “mudança da supremacia legal pela constitucional”, mas também na “atitude dos juízes”⁴¹ e, porque não dizer, também da Administração, enquanto conduz e decide o processo administrativo em conformidade não só com a lei, mas também com o “direito”. É certo, ainda, que essa mudança não rompe a bitola do formalismo jurídico nem supera o positivismo que corre nas veias do Estado Moderno e do Estado Pós-moderno, alterando apenas seu aspecto.⁴²

No entanto, não se pode deixar de reconhecer que essa referência à atuação conforme o “direito”, como algo diverso da “lei”, importa “introdução de elementos jusnaturalísticos ou, ao menos, suprapositivos”,⁴³ que provoca o interprete a não se desviar do fim maior do Estado (e, por isso, da Administração e do processo administrativo), que é o “bem comum que a lei, em sua literalidade, muitas vezes não atinge, sendo imprescindível que não se olvide do direito”.⁴⁴

Atenção, pois, ao primado do direito, como chave hermenêutica, que reclama, também em processo administrativo, consideração àquilo que é devido ao outro por justiça, no foco maior do bem comum; porém, cuidado, pois justiça e bem comum não decorrem do arbítrio subjetivo nem de elementos racionais e abstratos, mas sim da leitura racional da natureza das coisas em sua realidade (concreta, singular e histórica). E, por isso mesmo, reclama a revitalização do direito natural clássico (da tradição greco-romano-cristã), para não se perder em emaranhado de conceitos e princípios ociosos, e, assim, compreender que “sem direito natural não há verdadeiro Estado de Direito”,

⁴¹ Antonio-Carlos Pereira Menaut. *Rule of law o Estado de Derecho*. Madri: Marcial Pons, 2003. p. 61-95.

⁴² Trocar a lei pela Constituição, pelas Declarações de Direitos Humanos, pela decisão judicial, em rigor, não supera o positivismo jurídico reinante; apenas desloca seu ponto de atenção. Mas, na essência, a visão positivista de que o Estado, com a Lei (ou, com a Constituição, com este ou aquele Tratado Internacional, ou, ainda, com a decisão judicial), tudo pode, perdura. Confirma, para maior desenvolvimento da matéria, o que já escrevi em *Urbanismo realista*, Campinas: Millenium, 2006, p. 7-16.

⁴³ Antonio-Carlos Pereira Menaut. *Op. cit.*, p. 73.

⁴⁴ Arnaldo Esteves Lima. *O processo administrativo*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005. p. 10.

mas apenas “positivismo jurídico”, em que “o Estado de direito perde toda a riqueza do seu conteúdo”.⁴⁵

Eis aí a interpretação teleológica maior de todo processo administrativo, sua primeira chave hermenêutica, sua fundamental orientação teórica, prática e, hoje, legal (art. 2.º, parágrafo único, I, da Lei 9.784/99): apreço ao primado do direito, à atuação não só em conformidade com a lei, mas, sobretudo, com a coisa justa, que se impõe observar na direção do bem comum e no respeito à realidade de cada caso, nos limites, obviamente, da função administrativa.⁴⁶

4. Do processo administrativo no Poder Judiciário

Embora se possa dizer que tenha sido “Aristóteles quem, antes de qualquer outro, fez a distinção dos vários poderes do Estado – o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”,⁴⁷ não foi dele, mas de Montesquieu, o erro de separá-los sob a vã esperança de limitação do poder do Estado pelos poderes do próprio Estado, em fisiologia política abstrata, individualista e antinatural, por desprezo dos poderes sociais, desconsiderando que “só pelo revigoramento dos grupos sociais e das autoridades que os representam será possível limitar efetivamente o poder do Estado, mantendo-o na órbita do bem comum que o legitima. A questão não está em ‘separar’ ou ‘dividir’ o poder político – todo poder precisa de unidade! – mas em reconhecer os poderes sociais, capazes de tutelar os interesses dos grupos autônomos em face do Estado”.⁴⁸

O que importa, todavia, destacar é que os poderes da República – Legislativo, Executivo e Judiciário –, quanto às funções que exercem, não são puros, mas apenas preponderantes: “a cada um deles correspondendo uma função que lhe é atribuída com

⁴⁵ José Pedro Galvão de Sousa. *Direito natural, direito positivo e Estado de direito*. São Paulo: RT, 1977. p. 125 e ss.

⁴⁶ E de modo especial em sede notarial e de registros (e respectivas decisões de controle de legalidade do Juízo Corregedor), quando os limites da função administrativos são ainda mais estreitos, pois circunscritos a segurança jurídica formal, vale dizer, quando se tem em mira que a sua *res justa* é a própria *res certa*, como enfatiza Ricardo Dip: “(...) o certo e reto do registro se obtêm exclusivamente com metódica formal. Não é que o registro não tenha por escopo a realização do que é justo, mas é que o seu justo está conformado pela certeza ou, mais bem dito, pela segurança jurídica (uma objetivação) (...)” (Inexatidão retificações e cancelamento de registro, *RDI* 48/61).

⁴⁷ Giordio Del Vecchio. *Lições de filosofia do direito*. Trad. Antonio José Brandão. 5. ed. Coimbra: Armênio Amado, 1979. p. 50.

⁴⁸ José Pedro Galvão de Sousa. *Política e teoria do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1957. p. 115.

precipuidade”, não com “privacidade”, “uma vez que todos os Poderes têm necessidade de praticar atos administrativos, ainda que restritos à sua organização e ao seu funcionamento, e, em caráter excepcional admitido pela Constituição, desempenham funções e praticam atos que, a rigor, seriam de outro Poder”.⁴⁹ Em outras palavras, na lição de Seabra Fagundes, “assim como há atos legislativos, por natureza, que emanam dos Poderes Executivo e Judiciário, também existem atos materialmente administrativos, que não são praticados pela Administração Pública e sim pelos órgãos legislativo e judicante”.⁵⁰

Daí, então, costuma-se dizer que cada um dos poderes tem sua função típica (preponderante ou precípua), mas também exercem funções atípicas. Assim é no Poder Judiciário: embora sua atividade típica seja a prestação jurisdicional, também exerce funções atípicas legiferantes e administrativas.

Logo, no Poder Judiciário também existem processos administrativos, alheios à função jurisdicional, e, por conseqüência, ao processo judiciário.

Isso é de fácil constatação quando se está diante de expediente interno de controle de funcionários (frequências, faltas, férias, licença-prêmio etc.), de processo administrativo disciplinar, de licitação ou de concurso público, por exemplo; todavia há processos administrativos em que a fronteira que o aparta dos feitos jurisdicionais não é tão perceptível, o que ocorre, não raramente, em relação àqueles da esfera correccional dos serviços notariais e de registros públicos, como são alguns destinados à retificação, cancelamento ou bloqueio de registro, à revisão de atos praticados por notários e registradores em controle de legalidade, por exemplo.

O que parece oportuno enfatizar é que, em relação aos mencionados serviços públicos extrajudiciais delegados, o Poder Judiciário exercer função de fiscalização (art. 236, § 1.º, da CR), que é de natureza administrativa, pois atividade de fiscalização é atípica do Poder Judiciário, e não típica, como é a prestação jurisdicional, por meio de processo judiciário.

A confusão das esferas (jurisdicional e administrativa), em matéria notarial e de registro, diante de feitos em trâmite no Poder Judiciário, em que os operadores de direito incidem com frequência, ademais, é compreensível, pelo menos por três fatores:

⁴⁹ Hely Lopes Meirelles. Op. cit., p. 61.

⁵⁰ Op. cit., p. 29.

a) primeiro, a especificidade da matéria, praticamente desconhecida, cuja raiz da ignorância remonta a grade curricular universitária, que prioriza o estudo jurídico na perspectiva das patologias sociais (lide, ação, processo; crime, ilícito civil, ato infracional; dano, responsabilidade, indenização, pena...), sem adequada atenção ao direito preventivo (especialmente ao direito preventivo formal);

b) segundo, ao fato que de há feitos de similares objetos nas duas esferas, como são, por exemplo, os de retificações e cancelamentos de registros, ora no âmbito administrativo (v.g., arts. 110, 213 e 214 da Lei de Registros Públicos), ora no âmbito jurisdicional (v.g., arts. 109, 212, parágrafo único, e 216 da Lei de Registros Públicos);

c) terceiro, pela indevida imprecisão de conceitos, normas legais e orientações, que não marcam as fronteiras daquelas esferas, ou, ao menos, não as delimitam com clareza, o que exige, por vezes, aguda interpretação para se atingir a correta solução, tal como se pode observar na confusão entre processos administrativos (sentido próprio, pois no âmbito da Administração) e processos de jurisdição voluntária (também designados “*administrativos*”, embora no âmbito do Juízo Comum),⁵¹ na dificuldade em saber a que juiz (ou juízo) – o corregedor, na função administrativa, ou o juiz de direito, na função jurisdicional – o legislador se reporta como competente (v.g., arts. 19, § 1.º, 38, §§ 1.º, 3.º e 4.º, 40, § 1.º, todos da Lei 6.766/79;⁵² arts. 18 e 26, § 3.º, da Lei 9.492/97⁵³), ou até na mudança de orientação, como se operou em sede de impugnação ao registro de loteamento (antes no âmbito jurisdicional; hoje, administrativo).⁵⁴

⁵¹ Digno de destaque é o parecer de lavra do então Juiz Auxiliar da Corregedoria, hoje Desembargador, Dr. José Roberto Bedran, com excelentes referências as doutrinas de Frederico Marques, Messina, Cristofolini, Pavanini, para conclusão de que os feitos de jurisdição voluntária, “embora não sejam materialmente jurisdicionais”, são inconfundíveis com aqueles decorrentes da “função puramente administrativa”, não havendo, pois, entre eles equiparação de *modus faciendi* nem de atos decisórios (*Decisões administrativas da CGJ-SP, 1983-1984*. São Paulo: RT, n. 68, Processo 131/83, p. 170-178).

⁵² Em sede de definição do juiz competente e até de rito, para o feito de levantamento dos depósitos em regularização de parcelamento do solo, confira a divergência de entendimento entre Theotônio Negrão, Toshio Mukai, Sérgio A. F. Couto e a orientação da Corregedoria Geral da Justiça, em parecer de lavra de Hélio Lobo Júnior (pela natureza administrativa do processo), que destaquei no artigo O registro imobiliário e a regularização de parcelamento do solo urbano, *RDI* 41/70.

⁵³ Embora o legislador não tenha sido explícito, nestas hipóteses da Lei de Protesto, o entendimento atual tem sido no sentido de que as referências legais são ao Juízo Corregedor, que tem atribuição para rever as desqualificações do tabelião (art. 18) e os atos ilegais que praticar (o que, então, pode justificar o cancelamento administrativo), desde que a ilegalidade seja por vício procedimental ou formal, sem prejuízo da esfera jurisdicional, que é de ampla cognição (para vícios formais e materiais, inclusa a possibilidade de investigação da relação jurídica subjacente, conforme o caso).

⁵⁴ Durante longo tempo, a tradição do Tribunal de Justiça foi no sentido de que a impugnação ao registro de loteamento deveria ser resolvida na esfera jurisdicional, pelo Juízo Comum (1.º grau) e Câmaras Cíveis do Tribunal de Justiça (2.º grau): *RT* 600/104, 650/96-97; *JTJ* 160/151-154; *CSM*, ApCív 36.490-0/3; Processo CG 146/83, em *Decisões administrativas da CGJ-SP*, São Paulo: RT, 1983-1984, p. 135;

Atenção, pois, a segregação das esferas (jurisdicional e administrativa), que há dentro do Poder Judiciário, é imperativo prático elementar para boa compreensão dos processos administrativos, identificando não só o órgão competente (v.g., o juiz corregedor permanente, não o juiz de direito de determinada Vara, embora, fisicamente podem ser a mesma pessoa, especialmente nas Comarcas de Vara Única), mas também suas peculiaridades procedimentais distintas.

Mas, além deste zelo elementar, convêm também examinar neste tópico, ainda que tangencialmente, a questão da incidência e da aplicação, ou não, das leis gerais de processo administrativo na seara do Poder Judiciário.

No plano federal, dúvida não há, pois a Lei 9.748/99 expressamente resolveu o problema, ampliando seu campo de incidência para além dos processos administrativos da Administração Federal direta e indireta, ao prescrever no § 1.º de seu art. 1.º: “Os preceitos desta Lei também se aplicam aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, quando no desempenho de função administrativa”.

Fora, no entanto, do campo de incidência dessa lei federal, os processos administrativos dos Poderes Judiciários dos Estados.

A lei estadual paulista do processo legislativo, Lei 10.177/98, por sua vez, limitou seu destino de regramento aos “atos e procedimentos administrativos da Administração Pública centralizada e descentralizada do Estado de São Paulo, que não tenham disciplina legal específica” (art. 1.º), considerando “integrante da Administração descentralizada estadual toda pessoa jurídica controlada ou mantida, direta ou indiretamente, pelo Poder Público estadual, seja qual for seu regime jurídico” (parágrafo único do art. 1.º) e, ainda determinando sua aplicação subsidiária “aos atos e procedimentos administrativos com disciplina legal específica” (art. 2.º).

Parece, pois, evidente que os processos administrativos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo também estão fora do campo de incidência dessa lei estadual bandeirante.

Sem incidência direta das normas insertas nas Leis 9.748/99 e 10.177/98 aos processos administrativos do TJSP, fica a pergunta: poderá haver, nesse âmbito, sua

Processo CG 175/92, em *Decisões administrativas da CGJ-SP*, São Paulo: RT, 1992, p. 291-295. Todavia, alterada a orientação, desde o ano 2000, que prevalece atualmente, qualificando-se o processo como administrativo e, assim, de competência do Juízo Corregedor, Permanente (1.º grau) e Geral (2.º grau): CSM, Apelações Cíveis 36.490-0/3-Presidente Epitácio, 46.513-0/8-Jundiaí; CGJ, Processos 1.258/2000, 451/2006, 517/2006, 590/2006, 933/2006 e 139/2007.

interpretação extensiva ou aplicação analógica? Pela doutrina de Sérgio Ferraz e Adilson de Abreu Dallari,⁵⁵ apoiada em alguns julgados que enfrentaram a mesma questão em relação aos processos administrativos do Tribunal de Contas (TJSP, Órgão Especial, MS 094.552-0/1-00; STF, MS 23.550-1-DF), a tendência da resposta é positiva, na medida em que “as leis gerais de processo administrativo, ainda quando não diretamente aplicáveis, fornecem substanciosos parâmetros para decisão de casos análogos”.⁵⁶ Assim, embora a questão ainda esteja aberta e carente de estudo de maior profundidade para a especificidade dos processos administrativos da Justiça Comum Estadual, não se pode ignorar que a luz principiológica do processo administrativo, em boa parte expressa naquelas leis gerais (federal e estadual paulista), não deixa de iluminar os processos administrativos em geral, inclusive os do Poder Judiciário estadual, especialmente naquilo em que não houver disciplina normativa específica.

5. Do processo administrativo no âmbito do Juízo Corregedor

Antonio Manuel Hespanha informa que foi com Dom Afonso III (1254 ou 1261) que surgiram os “meirinhos” com funções de inspeção administrativa e de “correição”; e, então, no Reinado seguinte (D. Afonso IV), em substituição aos “meirinhos”, surgem os “corregedores”, com vasta competência, “pois abrangia, quer ‘feitos de justiça’, quer o ‘vereamto da terra’: inquirir da actividade dos juizes ordinários (e também dos juizes de fora), dos tabeliães e de outros funcionários locais (...), receber queixas contra os poderosos, reprimir os “bandos” locais (...), encarregar-se da colheita de dados estatísticos sobre a região (...)”.⁵⁷

Comparando essas antigas funções dos corregedores lusitanos, com as atuais atribuições dos corregedores brasileiros,⁵⁸ parece que, na essência, não houve muita alteração: fiscalização dos serviços judiciais e extrajudiciais (notariais e de registro),

⁵⁵ Op. cit., p.29-35.

⁵⁶ Sérgio Ferraz; Adilson Abreu Dallari. Op. cit., p. 32.

⁵⁷ *História das instituições*. Coimbra: Almedina, 1982. p. 252.

⁵⁸ Quanto às atribuições do Corregedor Geral da Justiça, no Estado de São Paulo, confira: art. 68 do Dec.-lei Complementar 3, de 27.08.1969, que institui o Código Judiciário do Estado de São Paulo; art. 29 da Lei estadual 3.396/82; art. 78 da Resolução 2/76; arts. 199 e 221 a 223 do Regimento Interno, todos do TJSP. Quanto às atribuições correccionais de fiscalização dos serviços notariais e de registro, confira, também, os arts. 37 e 38 da Lei 8.935/94.

que se expressa no âmbito administrativo e, portanto, por meio de processos igualmente administrativos. Assim, sempre que se estiver diante de um Juízo Corregedor, Permanente ou Geral, saiba-se que se está em exercício de função atípica do Poder Judiciário, e, por conseqüência, a disciplina normativa e os princípios específicos de processo são distintos daqueles que norteiam a função jurisdicional e o processo civil. Essa, aliás, a razão pela qual juiz corregedor permanente é especificadamente designado (não investido em jurisdição, como é o juiz de direito), com atribuição de parcela do poder administrativo correcional; daí, juiz substituto (e juiz auxiliar, também), embora investido em jurisdição, não pode exercer função correcional (inclusive aplicar pena em processo administrativo disciplinar), salvo quando estiver assumindo a Vara.⁵⁹

Aliás, alguns sinais elementares dos feitos, de saída, já revelam essa distinção de esferas: em processo judiciário, sempre há distribuição (“Distribuidor” e “distribuição” são próprios dos feitos jurisdicionais) ao juiz de direito (e, assim, a autoridade costuma se auto-intitular em suas decisões) competente; em processo administrativo de juiz corregedor (e, deste modo, a autoridade, em regra, se auto-intitula em suas decisões), não há distribuição alguma, pois a atribuição administrativa é previa e singularmente fixada mediante designação de órgão, igualmente administrativo.⁶⁰

Por outro lado, a função correcional demanda serviços, processos e atos administrativos correcionais, conforme a especificidade de cada uma de suas atribuições.

Assim, os processos administrativos no âmbito do Juízo Corregedor são inúmeros e, embora não seja possível aqui esgotar todo esse universo, oportuno, em perspectiva prática, a apresentação de alguns, sob a classificação tripartida dos atributos da função correcional (direção, superintendência e disciplina), que é de bom proveito para a compreensão do quadro geral.

Embora aquela classificação tricotômica dos atributos da função correcional deite raiz na estruturação hierárquica da Administração, especialmente nas doutrinas de Diogo Freitas do Amaral e Ruy Cirne Lime, bem sintetizadas por Ricardo Dip,⁶¹ e,

⁵⁹ Processo CG 238/89.

⁶⁰ Daí, por exemplo, a razão pela qual Juiz Substituto não pode exercer função correcional, tal como aplicar pena em processo administrativo disciplinar, salvo quando estiver assumindo a Vara (Processo CG 238/89). Idem, para o Juiz Auxiliar.

⁶¹ Acompanhe-se, com apoio na doutrina de Diogo Freitas do Amaral (*Conceito e natureza do recurso hierárquico*, ed. 1981, v. 1) e de Ruy Cirne Lima (*Princípios de direito administrativo*, ed. 1987) a síntese

ainda que hoje não mais se compreenda a fiscalização dos serviços notariais e de registros delegados no contexto hierárquico (em sentido próprio), parece-nos, com respeito ao entendimento diverso, de boa utilidade aquela categorização e ainda atual a lição pretérita: “que fiscalização constitucional, em suma, poderia efetivar o Poder Judiciário, se não lhe fora possível – nos limites da lei – por primeiro regulamentar, instruir, ordenar o serviço registrário; depois, modificar ou revogar os atos contrapostos da lei ou dos regulamentos; por fim, punir os subalternos?”⁶²

Limite-se, então, a análise desses atributos no âmbito da fiscalização dos serviços delegados notariais e de registro, destacando-se, em cada um, alguns processos administrativos.

Diante da função correcional em seu atributo de (a) *direção*, com feição de orientação-normativa de caráter preventivo, destacam-se provimentos, decisões de caráter normativo em consultas (processos administrativos especiais, de rito previsto no art. 29 da Lei estadual 11.331/2002) e, ainda, em processos administrativos comuns⁶³ (consultas, em geral, comumente não conhecidas, podem, por exceção, em vista de sua relevância ao interesse público e, conforme juízo de conveniência e oportunidade, ser conhecidas), recomendações em atas de correição, entre outros meios.

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 correições e visitas às unidades de serviço, 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 vaga até a organização, impulso e apoio aos concursos públicos de provas e títulos destinados às outorgas das delegações, que se desdobram

que Ricardo Dip fez ao indicar os atributos do dever de fiscalização dos serviços: “*de direção* (‘faculdade de dar ordens e instruções ao subalterno’ – Diogo Freitas do Amaral, op. cit., p. 50; competência de ‘orientar e dirigir a atividade de seus subalternos, por intermédio de atos regulamentários’ – RUY CIRNE LIMA, op. cit., p. 157); *de superintendência* (‘faculdade de revogar e, eventualmente, modificar os actos do subalterno’ – Freitas do Amaral, idem; incumbência de ‘suspender ou revogar os atos administrativos, praticados pelo subalterno, quando contrários ao direito, inconvenientes ou inoportunos’ – Cirne Lima, idem); e *de disciplina* (‘faculdade de punir e, eventualmente, expulsar o subalterno’ – Freitas do Amaral, idem; ‘O superior hierárquico exercita, sobre os funcionários subalternos, ação disciplinar’ – Cirne Lima, op. cit., p. 158)” – (sentença proferida em 24.04.1989, nos autos do Processo CP 233/89 – 1ª Vara de Registros Públicos da Capital).

⁶² Ricardo Dip, sentença proferida em 24.04.1989, nos autos do Processo CP 233/89 (1ª Vara de Registros Públicos da Capital).

⁶³ CSM, Apelações Cíveis 35.926-0/7 e 50.203-0/8.

em vários processos e atos administrativos específicos), e, ainda, o controle de legalidade por via de processos administrativos diversos.

Por fim, quanto ao caráter (c) *disciplinar*, de escopo censório, há processos administrativos qualificados como reclamações (art. 30 da Lei estadual 11.331/2002), representações (art. 37 da Lei 8.935/94), averiguações de ofício, sindicâncias e processos administrativos disciplinares, por exemplo.

6. Do processo administrativo especial referente ao registro de imóveis

Inúmeras são as classificações de processo administrativo,⁶⁴ mas no ângulo da praticidade, a razão é de Sergio Ferraz e Adilson de Abreu Dallari, ao sublinhar que “a única linha classificatória que nos parece relevante e rentável é a que rotula os processos administrativos em ‘gerais’ e ‘especiais’”, pois essa distinção reflete a “diferença da dinâmica de cada um dos concretos processos administrativos”, configurando estes ou aqueles, conforme haja, ou não, “dicção legal” particular.⁶⁵

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.

São especiais os processos administrativos que tramitam no Poder Judiciário sob disciplina jurídica própria, tal como a licitação para aquisição de bens ou serviços,

⁶⁴ “A angústia classificatória – terrível doença muito própria dos juristas – impôs, então, uma variada gama de critérios tipológicos, quase todos centrados no elemento diacrítico do conteúdo e do objeto. Falava-se, assim – por exemplo, Nelson Nery Costa –, em ‘processo de expediente’, ‘de outorga’, ‘de restrições’, ‘de controle’, ‘de gestão’, ‘de punição’ etc. Ou em ‘processos ampliativos’ (com inúmeras subdivisões) e ‘restritivos’ (também comportando subtipos), na dicção de Celso Antonio Bandeira de Mello” (Sérgio Ferraz; Adilson Abreu Dallari. Op. cit., p. 42). Distinguem-se, ainda, outras modalidades de processo administrativo: o técnico e o jurídico (Guimarães Menegale, *RDA* 2, fasc. 2:473 – cf. Maria Sylvia Zanella Di Pietro, op. cit., p. 580); o de conflito de interesses (ou em que há controvérsias, como os de gestão, de outorga, de verificação ou determinação, e de revisão) e o punitivo (ou sancionadores, alguns internos, outros externos) – (Odete Medauar. *A processualidade no direito administrativo*. São Paulo: RT, 1993. p. 132).

⁶⁵ Op. cit., p. 43.

nas várias modalidades licitatórias previstas em lei (Lei 8.666/93 e, sobre a modalidade do pregão, a Lei 10.520/2002), cercadas em regras procedimentais próprias.

São ordinários ou comuns os processos administrativos sem disciplina jurídica particular. Alguns deles são até chamados de meros expedientes, que bem indica a ausência de forma legal prefixada. Assim, por exemplo, para a contagem de tempo de servidor público, de notário, registrador e seus prepostos não optantes pelo regime celetista e, portanto, ainda sob o regime híbrido (“*estatutário*”, embora remunerado pelo particular delegatário), há processos administrativos no Tribunal de Justiça, para os quais não incide regra legal específica alguma, que prescreva como devem tramitar.

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 da Lei de Registros Públicos, art. 198, e depois, na fase de recurso, se apropria de uma forma de ser do Código de Processo Civil. Esse processo 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 registral 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 correccionais 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 de Registros Públicos);
- b) retificações de registro (art. 213 da Lei de Registros Públicos);⁶⁶
- c) dúvida (“imprópria”⁶⁷) de emolumentos (art. 29 da Lei estadual 11.331/2002);

⁶⁶ Consigne-se, quanto à retificação de registro, que, quando, provenientes do serviço de registro, eventualmente atingem a esfera judicial, em razão de impugnação (§ 6.º do art. 213 da LRP), também terão trato administrativo (não jurisdicional).

⁶⁷ Além da “*dúvida*” sobre a interpretação da lei e da tabela de emolumentos, julgado pelo Juiz Corregedor Permanente, com possibilidade de recurso ao Corregedor Geral da Justiça (art. 29 da Lei 11.331/2002), também é denominada “*duvida imprópria*” aquela da Lei de Protesto (art. 18 da Lei

d) reclamação sobre a cobrança de emolumentos (art. 30 da Lei Estadual 11.331/2002);⁶⁸

e) sindicância e processo administrativo disciplinar (arts. 268/307 do Estatuto dos Funcionários Públicos do Estado de São Paulo: Lei estadual 10.261/68 c.c. a LC estadual 942/03);

f) impugnação de registro de loteamento (art. 19 da Lei 6.766/79);⁶⁹

g) regularização de parcelamento do solo (arts. 38 e 40 da Lei 6.766/79 e itens 193/198 e 152/155 do Capítulo XX do Prov CG 58/89) e de condomínio (item 216/217 do Capítulo XX do Prov CG 58/89).

Consigne-se, por oportuno, que não há fungibilidade de ritos em processos administrativos e, assim, não se conhece, em dúvida registrária, de questão referente à cobrança de emolumentos,⁷⁰ à impugnação de registro de loteamento⁷¹ e à regularização de parcelamento do solo,⁷² por exemplo.

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 da Justiça; outros, ainda, como são os processos administrativos disciplinares de decisão originária do Corregedor Geral da Justiça, apontam a competência recursal para a Câmara Especial do Tribunal de Justiça. A dica

9.492/97 – v. nota 53, retro), mas esta é de processo comum, ao passo que aquela (a de emolumentos) é especial em virtude da existência de regras legais procedimentais, com definição de seu sumário rito, recurso específico e prazos próprios.

⁶⁸ A reclamação quanto à cobrança a maior, ao Juiz Corregedor Permanente, com possibilidade de recurso ao Corregedor Geral da Justiça, tem disciplina específica na lei estadual de emolumentos (art. 30), bem como previsão de restituição no décuplo da quantia irregularmente cobrada, em até cinco dias úteis da data da decisão (art. 32, §§ 3.º e 4.º).

⁶⁹ V. nota 54, retro.

⁷⁰ CSM, ApCív 98.928-0/7.

⁷¹ CSM, ApCív 46.513-0/8.

⁷² CSM, ApCív 48.788-0/6.

para saber de quem é a competência recursal dos diversos processos administrativos é o exame do Regimento Interno do Tribunal de Justiça.

7. Do processo administrativo ordinário de registro predial quanto ao objeto

Talvez seja o caráter residual de seu objeto um dos principais traços do processo administrativo ordinário. O processo administrativo especial tem sua dinâmica formalizada em lei, justamente em razão de seu objeto específico; o ordinário ou comum, todavia, caracteriza-se não só por sua maior fluidez formal – carente de condução normativa particular e, por isso, pautado apenas nas diretrizes gerais do processo administrativo –, mas também por sua abertura de objeto, na medida em que – respeitados os limites de atribuição e de finalidade do órgão administrativo ou ente delegado –, tem fins variados, não pré-fixados e indefinidos, desde que no contexto maior do interesse público que a função administrativa tem o poder-dever de realizar. Em outras palavras, todo objeto que não for próprio de processo administrativo especial pode, residualmente, ser objeto de processo administrativo ordinário, que é aberto a qualquer fim necessário à função administrativa, no quadro demarcado de atribuições, finalidade administrativa e interesse público de determinado órgão administrativo ou ente delegado.

Essa pluralidade torna a apresentação dos processos administrativos ordinários, pelo objeto, senão vã, ao menos muito difícil. Assim, seguindo tão-somente o critério de ocorrência com maior frequência no cotidiano dos Juízos Corregedores, Permanentes e Geral, sem pretensão alguma de esgotar o rol atípico desses feitos comuns (referentes ao registro predial), destacam-se os seguintes procedimentos administrativos ordinários:

a) de requalificação de título desqualificado pelo registrador, alheio ao universo da dúvida de registro, referente, pois, a dissenso sobre a prática de ato de averbação;

b) de reexame de requerimentos diversos indeferidos pelo registrador, por provocação de interessados, tal como para abertura de matrículas, expedição de certidões, informações etc.;

c) de cancelamentos administrativos de registro e de restauração de registros cancelados;

d) de bloqueio de matrículas e de levantamento de bloqueios;

e) de dispensa de registro especial de parcelamento do solo urbano;

f) de consulta geral – conhecível por conveniência e oportunidade, conforme o interesse público –, ou de instauração de ofício, geralmente tendentes a alterações, reformas e inovações de normas de serviço ou decisões normativas.

7.1 Processo de requalificação por dissenso sobre ato de averbação

Dissenso entre o registrador e o interessado sobre a prática de ato averbatório (arts. 167, II, e 246, ambos da Lei de Registros Públicos) tramita em processo administrativo comum, não em processo administrativo especial de dúvida registrária (próprio, no Estado de São Paulo, apenas para situação de registro em sentido estrito: art. 167, I, da Lei de Registros Públicos).

São, pois, entre outros de fim averbatório, alguns exemplos desses processos administrativos ordinários frequentes no Juízo Corregedor, os de averbação de:

a) construção;⁷³

b) desdobro,⁷⁴ ainda que as novas unidades imobiliárias tenham áreas inferiores a 125 m²;⁷⁵

c) desmembramento de pequeno porte de imóvel urbano;⁷⁶

d) desmembramento de imóvel rural;⁷⁷

e) fusão e encerramento de matrículas;⁷⁸

f) abertura de rua;⁷⁹

g) alteração de convenção condominial;⁸⁰

h) óbito de cônjuge;⁸¹

⁷³ CSM, Apelações Cíveis 30.656-0/8 e 72.130-0/5; Processo CG 620/2006.

⁷⁴ CSM, ApCív 72.357-0/0; Processos CG 29/2006, 453/2006.

⁷⁵ Processos CG 276/2007, 599/2006, 39.612/81, 1.528/97 e 1595/01; CSM, Apelações Cíveis 2.199-0 e 3.607-0.

⁷⁶ CSM, Apelações Cíveis 44.645-0/5, 50.233-0/4 e 65.036-0/0. Cf., ainda, adiante, as notas de referências aos Processos da CGJ, no item 7.4.

⁷⁷ Processo CG 884/2005 e 259/2006.

⁷⁸ CSM, Apelações Cíveis 33.807-0/0 e 42.930-0/1.

⁷⁹ CSM, ApCív 36.260-0/4; Processo CG 171/92, 177/96, 1.539/96 e 1.716/96.

⁸⁰ Processo CG 56/95.

- i) incorporação da sociedade que figura como titular do domínio tabular;⁸²
- j) protesto contra alienação de bens,⁸³ antes inadmissíveis, hoje, admissíveis no Estado de São Paulo;⁸⁴
- k) localização do imóvel em território de dois Municípios;⁸⁵
- l) caução,⁸⁶ especialmente a caução atípica no âmbito de locação predial urbana (Lei 8.245/91, art. 38, § 1.º),⁸⁷ que são mais comuns, sem esquecer, todavia, da caução dos direitos de crédito decorrentes da alienação fiduciária dada pelo credor fiduciário;⁸⁸
- m) cisão de sociedade anônima⁸⁹ e de sociedade por cotas;⁹⁰
- n) mera notícia de titularidade exclusiva de domínio (próprio de um dos cônjuges) por incomunicabilidade de bens,⁹¹ inclusive diante da possível dúvida decorrente de aplicação de lei estrangeira;⁹²
- o) casamento e respectivo regime de bens⁹³ e de separação do casal;⁹⁴
- p) desafetação de logradouros classificados como bens de uso comum do povo para a classe de bens dominiais;⁹⁵
- q) indivisibilidade de imóvel decorrente de TAC (Termo de Ajustamento de Conduta);⁹⁶
- r) ineficácia por fraude à execução, para inscrição de penhora;⁹⁷
- s) cessões de crédito com garantia hipotecária;⁹⁸
- t) renúncia em geral, tal como de usufruto;⁹⁹

⁸¹ CSM, ApCív 36.146-0/4.

⁸² CSM, ApCív 28.418-0/2; Processo CG 3.436/95.

⁸³ CSM, ApCív 25.277-0/6; Processos CG 850/2006 e 846/2006.

⁸⁴ Processo CG 485/2007.

⁸⁵ CSM, ApCív 67.554-0/8.

⁸⁶ CSM, ApCív 66.561-0/2.

⁸⁷ Processo CG 1.065/2005, 960/2006 e 129/2007, Protoc CG 34.906/2005.

⁸⁸ Processo CG 1.035/2006.

⁸⁹ CSM, Apelações Cíveis 65.666-0/4 e 65.893-0/0.

⁹⁰ Processo CG 1.779/95.

⁹¹ Processo CG 1.640/96.

⁹² Processo CG 755/2005.

⁹³ Processo CG 933/2005.

⁹⁴ Processo CG 431/96.

⁹⁵ Processos CG 1.066/2005, 274/93.

⁹⁶ Processo CG 215/2006.

⁹⁷ Processo CG 40.690/2006.

⁹⁸ Processo CG 390/2004.

⁹⁹ Processo CG 156/92.

u) cancelamento em geral, tal como de pacto comissório,¹⁰⁰ de hipoteca,¹⁰¹ de usufruto,¹⁰² de cláusula fideicomissária,¹⁰³ de medida cautelar de arrolamento de bens;¹⁰⁴

v) retificações em geral, tal como as decorrentes de mandado judicial,¹⁰⁵ aquelas para correção de averbação errônea de restrição convencional.¹⁰⁶

7.2 Processo de reexame de requerimento indeferido pelo registrador: abertura de matrícula, certidão, informação etc.

Quanto à abertura de matrícula, embora seja ato de inscrição (ou de registro em sentido amplo), não é ato de registro em sentido estrito (art. 167, I, da Lei de Registros Públicos) e, assim, também está fora do processo especial de dúvida, classificando-se na seara do processo administrativo ordinário.¹⁰⁷

Certidões e informações estão no contexto maior da publicidade registrária e, não raramente, a matéria também é objeto de apreciação em procedimentos administrativos ordinários,

a) enfatizando a distinção entre publicidade direta e indireta – e assentando que aquela, antes prevista no Dec. 4.857/39 (art. 19), não é acolhida pela Lei 6.015/73 (art. 16), que, em regra, segue o sistema da publicidade indireta (via certidões e informações) –, para explicitar que não se deve exhibir aos particulares os próprios livros, fichas ou documentos arquivados,¹⁰⁸ ressalvada a exceção do processo de registro de loteamento, desmembramento e incorporação imobiliária;

b) ressaltado que os interessados têm direito à certidão, não à sua forma, que deve resguardar os pressupostos de clareza da redação escrita e da segurança jurídica, o que afasta a possibilidade de expedição de certidão de transcrição em forma reprográfica do respectivo livro;¹⁰⁹

¹⁰⁰ Processo CG 30/2006.

¹⁰¹ Processo CG 193/2006, 15/2007 e 94/2007.

¹⁰² Processo CG 3.512/95.

¹⁰³ Processo CG 1.505/94.

¹⁰⁴ Processo CG 1920/95.

¹⁰⁵ Processo CG 1.108/2005.

¹⁰⁶ Processo CG 189/2006.

¹⁰⁷ CSM, ApCív 72.618-0/2; Processo CG 1.044/2006.

¹⁰⁸ Protoc CG 42.249/2005.

¹⁰⁹ Processo CG 23/92.

c) confirmando a lição tradicional que a certidão deve espelhar a realidade do registro imobiliário, para afastar pretensões testificatórias que buscam distorcer a verdade tabular;¹¹⁰

d) observando que não se pode impor ao registrado o dever de comunicar ao proprietário quando do eventual ingresso de título tendente à alienação de seu imóvel, por receio de eventual e futura falsificação, facultando-se, todavia, ao interessado solicitar esporadicamente informações ou certidões, com o escopo de monitorar a situação registral dos seus imóveis.¹¹¹

7.3 Processos de cancelamento, restauração, bloqueio e levantamento de bloqueio

Embora haja, em lei, a previsão para o cancelamento administrativo de registro e norma indicativa da necessidade de respeito ao contraditório (art. 214, § 1.º, da LRP), não há previsão normativa especial do procedimento,¹¹² o que justifica sua classificação no rol dos processos ordinários, observando-se que o Conselho Superior da Magistratura não conhece da matéria, quer de cancelamento,¹¹³ quer de restauração de registro cancelado.¹¹⁴ Idem, quanto ao bloqueio de matrículas e ao levantamento de bloqueios.¹¹⁵

Vale a pena sublinhar nestas questões que há três lições maiores – de primeira magnitude – que não podem passar despercebidas dos operadores do direito:¹¹⁶

a) *primeira*: apenas vício extrínseco (formal ou do próprio registro), identificável na face das tábuas registrais, pode justificar cancelamento pela via administrativa (art. 214 da LRP), e, conseqüentemente, se não houver esse tipo de vício, não se dispensa a via jurisdicional mediante ação adequada (art. 216 da LRP), ainda que haja relevantes razões para supor a deficiência do título causal;

¹¹⁰ Processos CG 263/93, 1.339/94 e 36/2006.

¹¹¹ Processo CG 191/2006.

¹¹² É verdade que a Lei 10.931, de 2004, incluiu o § 2.º no art. 214 da LRP, indicando, para decisão que decretar a nulidade, os recursos de apelação ou agravo conforme o caso; todavia, no Estado de São Paulo, o entendimento que ainda perdura é no sentido de que se está na esfera do processo administrativo comum, com atribuição recursal de 2.º grau ao Corregedor Geral da Justiça.

¹¹³ V.g., Apelações Cíveis 33.365-0/1 e 34.785-0/5.

¹¹⁴ V.g., ApCív 68.438-0/6.

¹¹⁵ CSM, ApCív 32.851-0/2.

¹¹⁶ Processo CG 582/2006.

b) *segunda*: sem esse vício de registro (extrínseco), bloqueio de matrículas (§§ 3.º e 4.º do art. 214 da LRP), pela via administrativa, também não pode haver, ainda que haja relevantes razões para supor a deficiência do título causal;

c) *terceiro*: cancelamento e bloqueio de transcrição/matricula são inadmissíveis em prejuízo de terceiro de boa-fé, acobertado pelo lapso temporal da prescrição aquisitiva (art. 214, § 5.º, da LRP).

É, pois, em razão daquela primeira lição (a), que se afirma, reiteradamente, que vício intrínseco, referente ao título que deu causa ao registro, não pode ser reconhecido na via administrativa, pois não prescinde do ajuizamento de ação própria,¹¹⁷ tal como em hipótese que demanda a análise da alegada falsificação da procuração na via jurisdicional,¹¹⁸ ou em notícia de partícipe de escrituras de venda e compra, falecido antes dos atos notariais,¹¹⁹ ou de alegação de morte de adjudicatário ao tempo da adjudicação e do registro da carta,¹²⁰ ou em razão de duplicidade de venda do mesmo imóvel,¹²¹ ou por suposta alienação em fraude à execução,¹²² entre outras situações.

A mencionada segunda lição (b) também pode ser expressa de outro modo: se não há motivo para cancelar administrativamente, também não pode haver bloqueio administrativo. Ela resulta não só da localização topográfica da norma que prevê o bloqueio (§§ 3.º e 4.º) em relação àquela que prevê o cancelamento (*caput*), no mesmo artigo de lei (art. 214 da LRP), e da máxima – “quem pode o mais, pode o menos” –, mas também da compreensão histórica e finalística do bloqueio, que recomenda a solução menos drástica a mais drástica, para remediar ou prevenir o mal ocorrido ou em potencial, em situação que se deva aguardar o remédio adequado que sane o vício.¹²³

¹¹⁷ Processos CG 292/91, 270/92, 38/92, 185/93, 519/94, 10.819/96, 455/2006.

¹¹⁸ Processo CG 767/2006.

¹¹⁹ Processo CG 1.032/2006.

¹²⁰ Processo CG 689/2006.

¹²¹ Processo CG 86/92.

¹²² Processo CG 516/2006.

¹²³ “De fato, basta verificar a circunstância de que a inovação legal do bloqueio (Lei 10.931, de 02.08.2004) consta em parágrafo (§ 3.º) do mencionado art. 214 da Lei de Registros Públicos, para concluir que só é possível o bloqueio administrativo em igual situação de vício registrário extrínseco: afinal é princípio elementar de hermenêutica a necessidade de extrair a inteligência de norma inserta em parágrafo em função daquela constante no *caput* respectivo. Mas não é só. Inteligência histórica do bloqueio, decorrente do estudo dos precedentes administrativos que o admitiam mesmo antes daquela previsão legal, não conduzem a conclusão diversa, bastando verificar as hipóteses que os justificavam, ou seja, situações de vícios formais, do próprio registro, que, por prudência, indicavam a medida menos drástica (bloqueio) à mais drástica (cancelamento), desde que necessária e suficiente para remediar ou prevenir o mal ocorrido ou em potencial (cf. Protocolado CG 7.400/92, Processos CG 54/92, 1.319/96, entre outros). Sólidos, pois, os precedentes da Corregedoria Geral da Justiça, no sentido de que o bloqueio

A terceira lição (c), que tem em mira preservar situações jurídicas consolidadas pelo tempo, em favor de adquirente de boa fé, embora expressa em lei apenas a partir de 02.08.2004 (Lei 10.931/2004), não era novidade no âmbito da Corregedoria Geral da Justiça bandeirante,¹²⁴ destacando-se hoje vários outros julgados, agora com suporte legal (art. 214, § 5.º, da Lei de Registros Públicos), no mesmo sentido.¹²⁵

Além dessas três lições de primeira grandeza, outras, menores, mas não desprezíveis para boa orientação prática, convém ter em conta:

a) ordem judicial inclusa no fólio real (ou no sistema registral) não se cancela senão por novo comando judicial mandamental;¹²⁶

b) cancelamento na via administrativa é limitada à cognição restrita (formal), e, assim, é imprescindível a via jurisdicional para ampla cognição (formal e material), inclusa a de interpretação de vontade negocial;¹²⁷

c) admissível o cancelamento administrativo em situações de registros com violação às normas e aos princípios registrários, como ao de continuidade,¹²⁸ ao de especialidade objetiva,¹²⁹ ou à fusão de matrículas viciada por ausência de contigüidade tabular;¹³⁰

d) bloqueio de matrícula é medida excepcional, e, assim, inviável sua permanência, após cessada a causa que lhe originou,¹³¹ lembrando-se ser medida de boa utilidade para casos de duplicidade, total ou parcial, de matrículas em correntes

administrativo de atos de registro e averbação não se pode impor quando não houver vício de natureza registrária, ou seja, quando a situação estiver fora do amparo no art. 214 da Lei 6.015/73 (Processo CG 1.319/96, Decisões Administrativas da Corregedoria Geral da Justiça -1996, ementa 63). Entenda-se: “nos termos do disposto nos §§ 3.º e 4.º do referido art. 214 da Lei 6.015/73, a providência do bloqueio destina-se, a rigor, a impedir danos de difícil reparação, na hipótese de nulidade de pleno direito do registro, danos esses que poderiam ser causados na superveniência de novos registros”, e, daí é inviável o bloqueio administrativo, se “inexiste vício registral passível de ser reconhecido nesta esfera administrativa” (Processo CG 825/05). Essa, por fim, a orientação de Vossa Excelência, como ficou expresso em vossa decisão de 09.01.2006, no Processo CG 829/2005: “(...) sem vício de registro, bloqueio de matrículas (§§ 3.º e 4.º do art. 214 da LRP), pela via administrativa, não pode haver” (Processo CG 249/2006).

¹²⁴ Processos CG 32.391/2000, 1.268/2002 e 812/2003.

¹²⁵ Processos CG 885/2005, 1.144/2005, 1.150/2005, 577/2006, 582/2006, 1.040/2006 e 1.636/2006.

¹²⁶ Processo CG 810/2005 (caso de averbação de arrecadação).

¹²⁷ Processos CG 851/2006, 1.109/2005, 1.583/95, 605/94 e 120/84 (casos de cláusulas restritivas – impenhorabilidade e inalienabilidade – instituídas em testamento, que exigem interpretação da vontade do testador).

¹²⁸ Processo CG 898/2005.

¹²⁹ Processo CG 812/2005.

¹³⁰ Protoc. CG 726/2005.

¹³¹ Processo CG 29.831/1999.

filiatórias distintas, até solução jurisdicional,¹³² bem como para se evitar que erros registrários continuem ocorrendo, até que o vício de raiz seja sanado.¹³³

7.4 Processo de dispensa de registro especial de parcelamento do solo

Dispensa de registro especial de parcelamento do solo urbano (art. 18 da Lei 6.766/79), que também é de procedimento administrativo comum,¹³⁴ resulta de inúmeras decisões da Corregedoria Geral da Justiça, por interpretação teleológica da Lei 6.766/79 (especialmente da finalidade do registro especial de loteamentos e desmembramentos), que até justificaram previsão nas normas de serviço (item 150.4 do Capítulo XX do Prov. CG 58/89).¹³⁵

Esses feitos são, até hoje, frequentes no cotidiano do Juízo Corregedor, como é possível conferir em recentes julgados, que enfatizam, para dispensar o registro especial, a necessidade de verificação de duas situações negativas e uma positiva:

a) ausência de razão urbanística (inovação viária inexistente);

b) ausência de razão protetivo-social (massa de adquirentes potencialmente descoberta de tutela jurídica inexistente);

c) presença de elementos objetivos circunstanciais, de análise conjuntural, que caracterizem o parcelamento fora da feição de empreendimento imobiliário e de configuração de fraude à lei (v.g., parcelamento sucessivo).

Conseqüência do primeiro pressuposto (a) é a assertiva de que apenas desmembramentos, não loteamentos, podem ser dispensados do registro especial; do segundo (b), que o número não elevado de lotes resultante do parcelamento (v.g., dez¹³⁶) é critério bom (não único) para extrair alguma conclusão favorável à dispensa; do terceiro (c), enfim, diversas afirmações em que se observa a importância de análise conjunta de diversos fatores circunstâncias para se atingir a justa solução, tal como

¹³² Processo CG 890/2006.

¹³³ Processos CG 600/2006 e 245/2006.

¹³⁴ CSM, ApCív 28.945-0/7.

¹³⁵ Previsão de cabimento, que não equivale à previsão de procedimento, não retira o caráter ordinário do processo. Confira a norma de serviço: “Nos desmembramentos, o oficial, sempre com o propósito de obstar expedientes ou artifícios que visem a afastar a aplicação da Lei 6.766, de 19.12.1979, cuidará de examinar, com seu prudente critério e baseado em elementos de ordem objetiva, especialmente na quantidade de lotes parcelados, se se trata ou não de hipótese de incidência do registro especial. Na dúvida, submeterá o caso à apreciação do Juiz Corregedor Permanente”.

¹³⁶ Provimento 3/88 da 1ª Vara de Registros Públicos da Capital de São Paulo.

aquela (c.1) que pela sucessão de desmembramentos constante nas tábuas de registro, extrai situação de empreendimento em fraude à lei;¹³⁷ (c.2) que associa a realidade do parcelamento à de construções de casas para alienação via SFH, minimizando os riscos aos adquirentes (situações que justificam dispensa para maior número de unidades resultantes de desmembramento¹³⁸); (c.3) que reclama, para sustentar, ou não, fraude à lei por parcelamento sucessivo, atenção não só à cadeia de assentos, mas também à cadeia de domínio e ao lapso temporal entre as inscrições prediais, afastando a qualificação de fraude quando o conjunto de informações tabulares não revelar situação de empreendimento imobiliário (v.g., falta de elo entre o atual proprietário que pretende o desmembramento, em relação àquele que, há longo tempo, promoveu desmembramento anterior).¹³⁹

7.5 Processo de consulta em geral e feitos diversos de caráter normativo

Por fim, na esfera das consultas em geral e de feitos relacionados a alterações, reformas e inovações de normas de serviço ou decisões normativas, também não faltam exemplos, bastando ressaltar, a título ilustrativo, processos administrativos que examinaram a admissibilidade de averbação de áreas contaminadas¹⁴⁰ e de temas a ela correlatos,¹⁴¹ a inadmissibilidade de cancelamento de ofício de constrições judiciais averbadas sem determinação do juiz do processo,¹⁴² a admissibilidade de averbação de

¹³⁷ Processos CG 1.074/2005, 243/2006, 564/2006 e 917/2006.

¹³⁸ Processos CG 182/85, 141/85, 267/85, 25/90 e 195/88.

¹³⁹ Processos CG 65/2006, 68/2006, 229/2006, 394/2006, 496/2006 e 588/2006.

¹⁴⁰ Admissível a publicidade registral de áreas contaminadas por substâncias tóxicas e perigosas, por averbação enunciativa de “declaração” ou “termo” emitido pela Cetesb, conforme consulta conhecida, com resposta positiva (Processo CG 167/2005).

¹⁴¹ Consulta complementar a mesma matéria, também conhecida, para “determinação aos oficiais de registro de imóveis para que acessem o site do órgão ambiental, localizem os endereços das áreas contaminadas e providenciem o encaminhamento de certidões das matrículas dos imóveis correspondentes”, e esclarecer que as averbação de áreas contaminadas pela Cetesb são isentas, diante da incidência da norma do art. 8.º, parágrafo único, da Lei 11.331/2002 (Protoc CG 167/2005).

¹⁴² Consulta conhecida, no sentido de definir que o cancelamento automático ou por decisão administrativa da Corregedoria Permanente ou da Corregedoria Geral da Justiça de penhoras, arrestos e seqüestros anteriores, a partir do registro da arrematação ou adjudicação do bem constrito realizada em ação de execução, não é admissível, necessitando de ordem judicial expressa oriunda do juízo que determinou a constrição (Protoc. CG 11.394/2006).

protesto contra alienação de bens,¹⁴³ de averbação de tombamento provisório¹⁴⁴ e de penhora *on line*,¹⁴⁵ entre outros feitos.

8. Peculiaridades de processo administrativo ordinário de registro predial quanto à forma

Não há dúvida, como já exposto, de que as principais informações, para compreensão dos feitos comuns do Juízo Corregedor (Permanente e Geral), em sua forma, decorrem, de um lado, das conseqüências de sua natureza administrativa e, de outro, da fluidez formal do processo administrativo ordinário, que impõe sua baliza pelas diretrizes gerais de processo administrativo.

Cumpra, todavia, para fechar o quadro de orientação prática deste trabalho, apenas indicar, em síntese, conforme se pode colher em vários julgados da Corregedoria Geral da Justiça, alguns traços formais marcantes do processo administrativo ordinário de registro predial no âmbito correccional e algumas de suas peculiaridades, no escopo de orientar seu bom trâmite, evitando confusões que comumente ocorrem com outros tipos de processos.

Destaquem-se, então, em resumo, que os processos administrativos ordinários:

- a) não são regulados em lei específica, embora tenham base legal expressa ou implícita;
- b) em regra, têm por fim a legalidade do serviço delegado e dos respectivos atos praticados;

¹⁴³ Consulta conhecida para admitir a averbação de protesto contra alienação de bens imóveis, diante do entendimento fixado pela Corte Especial do E. STJ (EREsp 440.837-RS, DJ 28.05.2007) – (Processo CG 485/2007).

¹⁴⁴ Consulta conhecida no sentido de admitir a averbação de mera notícia do tombamento provisório, de restrições próprias de bens imóveis integrantes do patrimônio cultural, decorrentes de outras formas de preservação e acautelamento, expressas em ato administrativo ou legislativo ou em decisão judicial, bem como de restrições próprias de imóveis situados no entorno dos bens tombados ou reconhecidos como integrantes do patrimônio cultural (Processo CG 1.029/2006).

¹⁴⁵ Consulta conhecida no sentido de admitir o sistema eletrônico de averbação e cancelamento de penhora de bens imóveis nas serventias prediais, denominado “penhora *on line*”, diante do prescrito no art. 659, § 6.º, do CPC, com a redação dada pela Lei 11.382/2006, obedecidos os requisitos da autenticidade, integridade, validade jurídica e interoperabilidade da Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP-Brasil (art. 154 do CPC) – (Processo CG 888/2006).

c) sua iniciativa é aberta a qualquer interessado (particular, registrador, Ministério Público, poder ou órgão público, entidade de classe etc.), sem esquecer que, em determinadas circunstâncias, até de ofício podem ser instaurados;¹⁴⁶

d) seu movimento é por impulso oficial, sem formas rígidas;

e) há intervenção do Ministério Público, como curador de registros públicos;¹⁴⁷

f) a decisão de primeiro grau é do juiz corregedor permanente, sem reexame necessário (ou recurso de ofício), mas com possibilidade de recurso administrativo (art. 246 do Código Judiciário), não apelação, no prazo de 15 dias, ao Corregedor Geral da Justiça;

g) não têm função sensório-disciplinar, observando-se que, se alguém quiser fazer reclamação ou representação contra a prática de ato do registrador, ou se o juiz for promover alguma medida dessa ordem, terá que agir mediante processo administrativo específico.

Por fim, atenção as seguintes peculiaridades destinadas a evitar confusões, que partem do cuidado elementar para não transpor ao processo administrativo as regras e os institutos próprios do Código de Processo Civil. Assim, nos processos administrativos ordinários do Juízo Corregedor (Permanente e Geral):

a) não cabe agravo (salvo para recurso não recebido);¹⁴⁸

b) não cabe intervenção de terceiros;¹⁴⁹

¹⁴⁶ E não importa em ofensa ao princípio constitucional de ampla defesa “o julgamento do processo administrativo pelo mesmo Juiz que instaurou o procedimento e instruiu o feito” (Processo CG 1.700/94). Confira, ainda, Processo CG 2.400/96.

¹⁴⁷ Processos CG 1.149/2003, 608/2004, 1.037/2005, 1.150/2005. Todavia, sem o mesmo rigor do processo civil: Processo CG 28/92 (caso em que não se anulou o processo, por falta de manifestação do Ministério Público em primeiro grau).

¹⁴⁸ V.g., Processo CG 900/2006 e Protocolo CG 29.463/2006. Ver, ainda, Processos CG 293/92 (*Decisões administrativas da CGJ*, cit., 1992, verbete 61), com menção a vários precedentes (*Decisões administrativas da CGJ*, 1983/1984, cit., verbetes 44 e 92; Processos CG 161/89, 222/89 e 86/91) e Processo CG99/92 (*Decisões administrativas da CGJ*, 1992, verbete 112), com referência a vários outros precedentes (Processos CG 91/92, 296/91, 169/85 e 220/83). Do CSM, confira, ainda, ApCív 096905-0/8 (rel. Des. Luiz Tâmbara).

¹⁴⁹ Embora em sede de dúvida, valem também para os processos administrativos em geral, as lições constantes na declaração de voto do Des. Young Da Costa Manso, Presidente e Revisor, na ApCív 408-0, da Comarca de Americana (CSM), j. 06.10.1981, *DOE*. de 13.11.1981: “Trata-se, porém, de simples procedimento administrativo de dúvida, em que “não se vêm partes, não se convocam, nem se ouvem terceiros, não se discutem obrigações, não se interpretam vontades, não se analisam comportamentos. Examina-se objetivamente o título, verificando-se a sua idoneidade para o pretendido acesso ao registro” (*RT*, 494/84). Não se aplicam a esse tipo de procedimento as regras de litisconsórcio que vigoram no processo judicial, de finalidade e alcance diversos”.

c) não incidem custas (taxa judiciária) nem há condenação em verbas de sucumbência;¹⁵⁰

d) não há necessidade de advogado;¹⁵¹

e) não há prazo em dobro para recorrer;¹⁵²

f) não há coisa julgada com feição igual à da sentença judicial;¹⁵³

g) não há, em regra, espaço para perícia¹⁵⁴ nem para prova oral;

h) não há citação, revelia nem nomeação de curador especial.¹⁵⁵

Fica, deste modo, para quem opera ou vai operar com tais processos correccionais ordinários a dica para se desvestir da roupagem do Código de Processo Civil e da mentalidade própria do processo civil, apropriando-se, isso sim, da mentalidade do direito administrativo e das frouxas vestes do processo administrativo.

8. Conclusão

¹⁵⁰ Processos CG 745/2005 e 614/2006 (não incidência de custas processuais ou da taxa judiciária), Processo CG 139/2007 (inadmissibilidade de condenação em verbas de sucumbência: custas e verba honorária), Processos CG 05/93 e 856/94 (não cabimento de honorários de advogado).

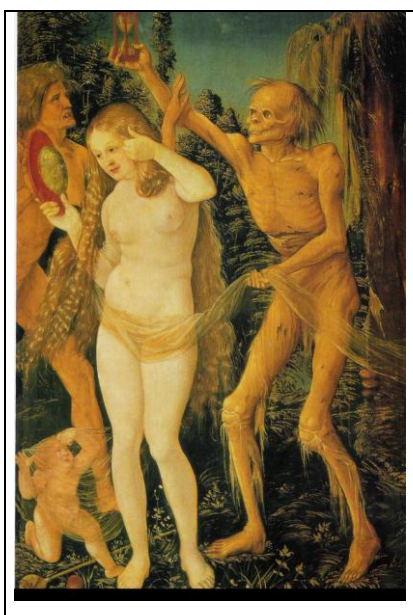
¹⁵¹ Processos CG 85/92, 52.000/2005.

¹⁵² Diversamente da dúvida registrária, em que há prazo em dobro para recorrer, por aplicação subsidiária (não análoga) do CPC (CSM, Apelações Cíveis 12.315-0/0 (rel. Onei Raphael) e 6072-0 (rel. Des. Sylvio do Amaral), não há situação equivalente em processo administrativo ordinário do Juízo Corregedor: Processos CG 756/2006, 03/94, 106/92, 91/92, 53/86 e 220/83.

¹⁵³ Processos CG 756/2006, 794/2005 e 215/2006, entre outros. V. ainda, item 3.3.3 supra, deste estudo.

¹⁵⁴ CSM, ApCív 1.214-0, da Comarca de Santos, j. 18.04.1983, rel. Bruno Affonso de André (inadmissibilidade de perícia grafotécnica). Consigne-se, enfim, a boa síntese do Des. Marcos Nogueira Garcez, na ApCív 3.598-0 (CSM), j. 02.05.1985, *DOE* de 08.01.1985: “Frise-se que o juízo administrativo dos registros públicos “é mero instrumento de controle de publicidade e da regularidade extrínseca dos direitos reais imobiliários, não comportando ele competência para examinar o suporte fático subjacente, com pretende obter o apelante” (ApCív 2.194-0, São Paulo, 17.05.1983, rel. Des. Affonso de André)”. Observe-se, no entanto, que, por exceção, admite-se perícia em processo administrativo-judicial de retificação de área (Processo CG 441/2006) e de regularização de parcelamento do solo (item 154.1 do Cap. XX das NSCGJ-SP, Prov. CG 58/89). Para avaliação de acervo público da unidade de serviço, há também previsão de perícia na Lei estadual 12.227/2006 (cf. Protoc. CG 41.868/2005), mas essa lei está com sua vigência e eficácia suspensa (TJSP, ADin 134.113.0/9-00).

¹⁵⁵ Processo CG 1.398/94.



Hans Baldung, artífice do Renascimento conhecido por Grien, em 1510, pintou o quadro intitulado *Alegoria do efêmero* ou *As três idades da vida e da morte*. Alegoria da vaidade das coisas terrenas (que se encontra no Kunsthistorisches Museum de Viena).

A tela, dividida em duas partes, tem na metade direita, a figura humana da morte, e, na metade esquerda, três figuras de mulher, cada uma em uma das três idades da vida (criança, jovem e velha). Todas, no entanto, em dinâmico elo: o cadáver eleva, sobre as fases da vida, uma

ampulheta, que a velha, com uma das mãos, busca afastar, embora a jovem a ignore, por estar atenta apenas a sua imagem no espelho convexo, que a idosa lhe apóia, e a criança tem olhar voltado apenas à moça; um véu, por outro lado, parte da infante, envolve o braço da jovem e, passando pelas mãos da morte, é agarrado, antes de seguir caminho para fora do quadro.

Todas as figuras, pois, da criança até a morte estão unidas, em fases, sob a perspectiva dinâmica e o rigor do tempo, em eloqüente expressão de sua efemeridade.

Eis aí, a imagem da vida terrena e, por que não dizer, do processo... O processo é como essa vida: tem fases (infância, juventude e velhice) em elo dinâmico marcado pelo tempo. E, ainda mais, também como a vida humana, nasce para morrer: é efêmero. Por isso, processos têm prazos e estão sob a ampulheta, para que sejam concluídos.

Ao falar em registros públicos, logo percebemos que neles, ou em torno deles, existem vários processos (processo de registro de um título, processo de retificação administrativa, processo de retificação judicial, processo de dúvida, processos administrativos do Juízo Corregedor, processos jurisdicionais etc.): alguns extrajudiciais, outros judiciais; alguns administrativos, outros jurisdicionais; alguns administrativos de rito especial, outros administrativos de rito comum ou ordinário etc.

Mas, o que realmente importa é que os processos são para a vida, porque no verso de cada um existem pessoas que aguardam decisões e soluções, quer de registradores, quer de juízes, na esperança de paz, pela segurança jurídica e justiça, que

devem propiciar. Processos administrativos de registro, pois, também nascem para morrer, mas nascem, sobretudo, para facilitar a igualmente efêmera vida terrena das pessoas: nascem para atender às concretas necessidades humanas.