

Organizadores:  
Eduardo Arruda Schroeder  
Lucas Paes Koch  
Otávio Guilherme Margarida

# **DIREITO NOTARIAL E REGISTRAL EM PERSPECTIVA**

Ano 3 – Livro 3





Copyright© 2026 by Eduardo Arruda Schroeder, Lucas Paes Koch & Otávio Guilherme Margarida

Produção Editorial: Habitus Editora

Editor Responsável: Israel Vilela

Capa e Diagramação: Carla Botto de Barros

Revisora: Aline Almira Morbach

As ideias e opiniões expressas neste livro são de exclusiva responsabilidade dos Autores, não refletindo, necessariamente, a opinião desta Editora.

#### CONSELHO EDITORIAL INTERNACIONAL:

**Adison Cunha Silva**

ESMAT/TJTO

**Alceu de Oliveira Pinto Junior**

UNIVALI - ESMSPC

**Cláudio Macedo de Souza**

UFSC

**Dirajaia Esse Pruner**

UNIVALI - AMATRA XII

**Dóris Ghilardi**

UFSC

**Elias Rocha Gonçalves**

IPEMED - SPCE PORTUGAL - ADMEE EUROPA - CREFA CARIBE

**Flaviano Vetter Tauscheck**

ESA OAB/SC

**Francisco Bissoli Filho**

UFSC - ESMSPC

**Gabriela Jacinto Barbosa**

UNICESUSC - COMISSÃO OAB/SC

**Geyson Gonçalves**

UNICESUSC - UFSC - ESA OAB/SC

**Gilsilene Passon P. Francischetto**

UC (PORTUGAL) - FDV/ES

**Horácio Wanderlei Rodrigues**

FURG

**Jorge Luis Villada**

UCASAL - (ARGENTINA)

**José Sérgio da Silva Cristóvam**

UFSC

**Josiane Rose Petry Veroneses**

UFSC

**Juan Carlos Vezzulla**

IMAP (PORTUGAL)

**Juliana Ribeiro Goulart**

UNICESUSC / ESMESC

**Juliano Keller do Valle**

UNIVALI

**Marcelo Bauer Pertille**

UNIVALI / RICO DOMINGUES/ PUC RS

**Marcelo Buzaglo Dantas**

UNIVALI - ESA OAB/SC - ALICANTE - DELAWARE

**Marcelo Gomes Silva**

ESMPSC

**Marli MM da Costa**

UNISC

**Nazareno Marcineiro**

UFSC - ACADEMIA DA PMSC

**Olga Maria Boschi Aguiar de Oliveira**

UNB - UFPEL

**Paulo de Tarso Brandão**

UNIVALI

**Rafael Bianchini Glavam**

UCEFF

**Roseli Rego S. Cunha Silva**

UNB

**Ruy Samuel Espíndola**

ACALEJ - ABRADep

#### DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

S382d

SCHROEDER, Eduardo A.; KOCH, Lucas Paes; MARGARIDA, Otávio Guilherme.

Direito Notarial e Registral em Perspectiva – Ano 3 – Livro 3 / Alessandra Souza de Liz...[et al.]; Organizadores: Eduardo Arruda Schroeder, Lucas Paes Koch e Otávio Guilherme Margarida.

1ª ed. – Florianópolis: Habitus, 2026.

268 p.; 16 x 23 cm - Brochura

ISBN 978-65-5035-232-5

1. Direito Notarial 2. Registros Públicos 3. Notas e Protestos 4. Registral - Brasil I. Título

CDU 347.961

É proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, inclusive quanto às características gráficas e/ou editoriais.

A violação de direitos autorais constitui crime (Código Penal, art.184 e seus §§ 1º, 2º e 3º, Lei nº 10.695, de 01/07/2003), sujeitando-se à busca e apreensão e indenizações diversas (Lei nº 9.610/98).



Todos os direitos desta edição reservados à **Habitus Editora**  
www.habituseditora.com.br – habituseditora@gmail.com

Impresso no Brasil  
Printed in Brazil

Organizadores:  
**Eduardo Arruda Schroeder**  
**Lucas Paes Koch**  
**Otávio Guilherme Margarida**

# DIREITO NOTARIAL E REGISTRAL EM PERSPECTIVA

Ano 3 – Livro 3

#### AUTORES

**Alessandra Souza de Liz**  
**Ariane Pinheiro Carvalho**  
**Beatriz Luiza Goedert de Campos**  
**Bianca Castellar de Faria**  
**Bianca Costa Lehmkuhl**  
**Christian Lunardi Favero**  
**Daiane Cristine dos Santos Jacques**  
**Eduardo Arruda Schroeder**  
**Eduardo de Avelar Lamy**  
**Endrigo Wilson Cenzi**  
**Flávia Truppel Baumann**  
**Geórgia de Mello Ottaño**  
**Giulliano Tozzi**  
**Gustavo Luiz Muller**

**Jesarela Jacob Correia Dallago**  
**João Batista Schütz**  
**Julia Pacheco Dubois**  
**Katherine Scherer Clarinda**  
**Lucas Paes Koch**  
**Lucia Dal Pont**  
**Marco Antonio Schroeder**  
**Mathias Foletto Silva**  
**Otávio Guilherme Margarida**  
**Rafael Maas dos Anjos**  
**Roberta Arruda Schroeder Ferraz**  
**Sandro Rafael Amaral**  
**Sílvio Dagoberto Orsatto**



Florianópolis  
2026

## AGRADECIMENTOS

Esta terceira jornada editorial surge como culminação de um percurso trilhado ao lado de extraordinários companheiros de ofício, aos quais dedico estas palavras de reconhecimento.

À Associação dos Notários e Registradores de Santa Catarina – ANOREG/SC, instituição que novamente confiou a mim e aos prezados colegas Dr. Otávio Guilherme Margarida e Dr. Eduardo Arruda Schroeder, a responsabilidade de reunir vozes expressivas do pensamento notarial e registral catarinense. Esta confiança renovada fortalece nosso compromisso com a produção acadêmica de excelência e com o permanente diálogo entre teoria e prática.

O mérito desta obra pertence, sobretudo, aos autores que aceitaram o desafio de compartilhar suas reflexões e pesquisas. Cada contribuição representa anos de estudo, observação e vivência profissional transformados em conhecimento sistematizado. Foram suas análises criteriosas e suas proposições inovadoras que deram vida e substância a terceira obra intitulada "Direito Notarial e Registral em Perspectiva".

Impossível não mencionar o ecossistema humano que movimenta diariamente as serventias extrajudiciais catarinenses. Dos titulares aos estagiários, dos escreventes aos auxiliares, todos são protagonistas de uma atividade que transcende o registro de atos para tornar-se garantia de cidadania e desenvolvimento social. Este livro nasce da observação atenta de suas práticas e dos desafios enfrentados no exercício cotidiano da fé pública.

Dirijo especial menção à Corregedoria-Geral do Foro Extrajudicial do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, cujos integrantes – magistrados, servidores e colaboradores – exercem papel fundamental na harmonização e aperfeiçoamento dos serviços notariais e registrares. Seu trabalho criterioso estabelece os parâmetros de qualidade e ética que orientam toda nossa atividade.

Espero que estas páginas contribuam para fortalecer o diálogo acadêmico-profissional, oferecendo perspectivas renovadas sobre os desafios e

oportunidades que se apresentam ao Direito Notarial e Registral em tempos de profunda transformação tecnológica e social.

Que esta obra inspire novos estudos, provoque debates construtivos e, principalmente, reafirme a relevância de nossa missão institucional na construção de uma sociedade mais justa e segura.

**Lucas Paes Koch**

Organizador

## APRESENTAÇÃO

Há momentos na história em que o Direito parece suspender o fôlego, hesitando entre o que foi e o que está por vir. É nesse intervalo sublime, entre o passado consolidado e o futuro em gestação, que se insere o terceiro volume da obra “Direito Notarial e Registral em Perspectiva”.

Esta edição não se limita a celebrar um legado: ousa projetar o porvir. Escrita por notários e registradores que vivenciam o cotidiano da fé pública e antecipam os rumos do Direito, a obra volta-se ao presente-futuro da atividade notarial e registral, àquilo que já se manifesta em nossas práticas, mas ainda busca linguagem, método e forma definitivos.

Cada época impõe seus próprios desafios, e o sistema extrajudicial catarinense vive um tempo de amadurecimento institucional sem precedentes. As transformações tecnológicas e sociais exigem não apenas adaptação, mas também uma nova visão de gestão pública, capaz de conciliar tradição e inovação, segurança e eficiência, prudência e vanguarda.

É nesse contexto que este volume também se apresenta como tributo à gestão 2024/2026 da Corregedoria-Geral do Foro Extrajudicial do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, conduzida pelo Desembargador Artur Jenichen Filho e pelo Dr. Maximiliano Losso Bunn. Sob sua liderança visionária, a Corregedoria Extrajudicial Barriga Verde consolidou um modelo de administração que une tradição e renovação com rara maestria. Mais que um balanço de ações, essa gestão simboliza uma cultura jurídica amadurecida, que compreende a fé pública como expressão viva de cidadania, capaz de dialogar com a inovação sem romper com a técnica que lhe confere fundamento.

Essa perspectiva encontra eco luminoso no discurso de posse do Desembargador Artur Jenichen Filho, ao reconhecer nas serventias extrajudiciais o “quarto pilar da Justiça”. Nessa concepção, o extrajudicial não é coadjuvante, mas parte essencial da realização da vida e do Direito, espaço onde a segurança jurídica e a confiança social se concretizam no cotidiano. É a síntese de uma maturidade institucional que faz da prudência o alicerce da modernização e do rigor técnico o seu horizonte ético.

O Desembargador Jenichen Filho conduz a Corregedoria com o olhar de quem compreende que proteger o presente é salvaguardar o futuro. Sob sua liderança, o órgão reafirmou a segurança jurídica como princípio inegociável, articulando tradição e modernidade de forma magistral. A modernização do sistema extrajudicial passou a ser compreendida não como ruptura, mas como evolução responsável, preservando a essência do sistema extrajudicial mesmo diante das novas tecnologias. Em um cenário que aventava propostas de tokenização imprudente e desregulada da propriedade, prevaleceram a razão técnica, o respeito à lei e o compromisso inabalável com a segurança jurídica.

A mesma gestão que assegurou a integridade do sistema foi também a que o expandiu em direção à inclusão e à cidadania plena. Sob a inspiração do projeto Caravana da REURB, Santa Catarina percorreu seus municípios levando conhecimento, diálogo e segurança jurídica às famílias que aguardavam, há décadas, a regularização de seus lares. Mais que uma política pública, a REURB tornou-se expressão concreta da justiça social.

Outro marco indelével dessa administração é o Projeto Imóvel Rural Legalizado, divisor de águas na consolidação da propriedade rural em bases sustentáveis. A iniciativa integra cadastro, tecnologia e segurança jurídica, fortalecendo a função econômica e social da terra, e reafirmando o registro como instrumento indispensável de desenvolvimento e paz social.

Nesta esteira, o juiz corregedor, Dr. Maximiliano Losso Bunn, personifica a técnica serena e o raciocínio sistêmico que sustentam as grandes transformações. Sua atuação discreta e certa tem sido o eixo silencioso que permite à Corregedoria avançar com solidez inquestionável, mantendo a coerência institucional e a confiança de todo o corpo extrajudicial. Entre a norma e o valor, entre o rigor e a empatia, encontra-se o equilíbrio que molda uma gestão pública verdadeiramente exemplar.

A presente obra reflete esse tempo de transição histórica. O papel cede espaço ao dado, o selo à assinatura digital, a rotina ao algoritmo, mas a essência nobre do ofício permanece intacta: assegurar a confiança social. A tecnologia pode registrar, mas não julgar; automatizar, mas não discernir. Cabe aos notários e registradores garantir que o avanço tecnológico permaneça humano, ético e juridicamente responsável.

Os textos aqui reunidos compõem um mosaico luminoso de inovação jurídica e prudência institucional. Abordam temas que já pertencem à reali-

dade viva das serventias: interoperabilidade cadastral, inteligência artificial aplicada à qualificação, governança digital da fé pública, sustentabilidade administrativa, gestão de riscos e o papel social do registro no combate à informalidade fundiária.

Este livro é, portanto, um marco de transição e continuidade entre o mundo físico e o digital, entre o registro estático e o registro inteligente, entre o tabelião da caneta e o tabelião da rede. Mas é, sobretudo, a reafirmação de uma missão civilizatória: garantir, por meio do Direito, que o progresso jamais se sobreponha à Justiça.

Ao homenagear a atual gestão da Corregedoria-Geral do Foro Extrajudicial do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, esta coletânea reconhece que o extrajudicial catarinense se tornou referência nacional, servindo de modelo e inspiração para todo o sistema de segurança jurídica do país. Essa posição de vanguarda resulta da combinação rara entre liderança visionária, técnica impecável e propósito inquebrantável.

Os artigos aqui reunidos são um fragmento dessa travessia civilizatória. Neles coexistem a prudência do jurista, a curiosidade do pesquisador e a ousadia do inovador. Neles, o Direito reencontra sua vocação mais nobre de servir à sociedade com segurança, simplicidade e fé pública.

Que esta obra revele, enfim, a verdadeira natureza do ofício notarial e registral, como um compromisso civilizatório com a permanência da confiança social. Cada ato lavrado, cada registro qualificado, cada certidão emitida carrega consigo a responsabilidade ancestral de garantir que a palavra escrita valha mais que o efêmero, que o documento proteja mais que a memória, e que a fé pública seja o último bastião contra a incerteza que corrói o tecido social.

**Eduardo Arruda Schroeder**

**Lucas Paes Koch**

**Otávio Guilherme Margarida**

## LISTA DE ABREVIações

ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil  
ARPEN/SC – Associação dos Registradores Civis das Pessoas Naturais de Santa Catarina  
BPM – Business Process Management  
CC – Código Civil  
CCIR – Certificado de Cadastro de Imóvel Rural  
CDA – Certidão de Dívida Ativa  
CENSEC – Central Notarial de Serviços Eletrônicos Compartilhados  
CEP – Central de Escrituras e Procurações  
CESDI – Central de Escrituras de Separações, Divórcios e Inventários  
CFRB – Constituição Federal da República Brasileira de 1988  
CGFE/SC – Corregedoria-Geral do Foro Extrajudicial de Santa Catarina  
CNB – Colégio Notarial Brasileiro  
CNB-CF – Colégio Notarial do Brasil-Conselho Federal  
CNM – Código Nacional de Matrícula Imobiliária  
CNN – Código Nacional de Normas  
CNJ – Conselho Nacional de Justiça  
CNSIP – Central Nacional de Sinal Público  
CM – Conselho da Magistratura do Tribunal de Justiça de Santa Catarina  
CRC – Central de Informações do Registro Civil  
CPOSE – Comissão Permanente de Organização das Serventias Extrajudiciais  
CTPS – Carteira de Trabalho e Previdência Social  
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente  
FRJ – Fundo de Reaparelhamento da Justiça  
IA – Inteligência Artificial  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IBRADIM – Instituto Brasileiro de Direito Imobiliário  
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor  
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana  
 IRIB – Instituto de Registro Imobiliário do Brasil  
 ITBI – Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis  
 ITCMD – Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação  
 ITR – Imposto Territorial Rural  
 LCE – Lei Complementar estadual  
 LGPD – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais  
 LRP – Lei de Registros Públicos  
 MIS – Sistemas de Informação Gerenciais  
 MNE – Matrícula Notarial Eletrônica  
 OAB – Ordem dos Advogados do Brasil  
 ONR – Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis  
 PID – Pontos de Inclusão Digital  
 PQTA – Prêmio de Qualidade Total da Anoreg/BR  
 REURB – Regularização Fundiária Urbana  
 RFB – Receita Federal do Brasil  
 SAEC – Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado  
 SCI – Sistema de Correição Integrada  
 SERP – Sistema Eletrônico de Registros Públicos  
 SNCR – Sistema Nacional de Cadastro Rural  
 SREI – Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis  
 STF – Supremo Tribunal Federal  
 STJ – Superior Tribunal de Justiça  
 TER/SC – Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina  
 TJSC – Tribunal de Justiça de Santa Catarina  
 TQM – Gestão da Qualidade Total  
 UINL – União Internacional do Notariado

## PREFÁCIO

Em um cenário jurídico e social onde a celeridade e a segurança são demandas inegociáveis, principalmente no seio da sociedade que se torna cada vez mais digital, a função das serventias notariais e registrais assume um papel de protagonismo incontestável. Cartórios não são meros depositários de arquivos; eles, literalmente, já não se constituem em arquivos de papel. Eles são pilares de confiança, responsáveis por cancelar a autenticidade dos atos civis e garantir a estabilidade das relações jurídicas em nossa República. O trabalho que ali se desenvolve é, em essência, um serviço de Justiça preventiva, indispensável à saúde de qualquer nação organizada.

Não poderia deixar de manifestar meu reconhecimento à Associação dos Notários e Registradores de Santa Catarina – ANOREG/SC, pela relevante iniciativa de viabilizar a publicação desta obra, que enriquece o cenário jurídico e contribui para a difusão do conhecimento em prol do direito notarial e registral.

A qualidade técnica dos textos aqui reunidos, aliada à profundidade das reflexões apresentadas, faz deste livro um verdadeiro referencial na área, reafirmando o compromisso da ANOREG/SC com o aprimoramento contínuo da atividade notarial e registral em nosso Estado e no país.

Esta publicação não apenas engrandece o debate acadêmico e profissional, mas também fortalece os pilares de segurança jurídica e cidadania que norteiam a atuação dos notários e registradores.

Trata-se, portanto, de uma contribuição de inestimável valor à comunidade jurídica e à sociedade como um todo.

É nesse contexto de elevada responsabilidade e aprimoramento constante que a obra “Direito Notarial e Registral em Perspectiva” se revela um instrumento verdadeiramente indispensável. Longe de ser apenas um compêndio de artigos científicos voltado principalmente para a essência das lides extrajudiciais, sem desprezar o fenômeno da desjudicialização, este livro apresenta-se como um farol analítico e igualmente prático, trazendo à luz os mais diversos temas que impactam diretamente a excelência do serviço. A profundidade com que os assuntos são abordados demonstra a



preocupação em oferecer não apenas informação, mas sim o conhecimento robusto necessário para a tomada de decisões qualificadas no dia a dia

O valor deste trabalho reside, sobretudo, no seu público-alvo: escreventes, notários e registradores. São vocês, profissionais dedicados, que exercem a fé pública com zelo e atenção aos detalhes, a quem o conteúdo desta obra é especialmente endereçado. Ao fornecer uma análise aprofundada, atualizada e em perspectiva – focada em temas que contribuem indelevelmente para a qualidade das atividades –, este livro eleva o debate sobre a atuação extrajudicial. Busca, através do conhecimento, o aprimoramento e a qualidade dos serviços. É um convite eloquente ao aperfeiçoamento contínuo, à reflexão crítica e ao reforço da confiança que a sociedade deposita no sistema.

Minha admiração pelos serviços extrajudiciais e pela dedicação destes profissionais me confere a absoluta convicção de que esta publicação transcende a esfera acadêmica. “Direito Notarial e Registral em Perspectiva” é uma ferramenta prática e teórica que impactará diretamente a rotina das serventias, garantindo maior segurança jurídica e confiança em cada ato praticado.

Que esta obra cumpra plenamente sua missão de ser um marco na qualificação técnica e inspire cada leitor a reconhecer, valorizar e elevar o padrão de excelência que distingue o serviço notarial e registral brasileiro.

**Artur Jenichen Filho**

Corregedor-Geral do Foro Extrajudicial

## SOBRE OS AUTORES

### **Alessandra Souza de Liz**

Mestranda em Ciência Jurídica pela UNIVALI (2024). Pós-Graduada em Gestão de Cartório Extrajudicial. Pós-Graduada em Direito Notarial e Registral, Sucessões e Família. Graduada em Direito pelo Centro Universitário Facvest. Substituta Legal do 1º Tabelionato de Notas e 3º do Ofício de Protesto de Florianópolis/SC.

E-mail: aledeliz@gmail.com

### **Ariane Pinheiro Carvalho**

Escrevente substituta do 1º Registro de Imóveis de Joinville/SC. Mestranda em Ciências Jurídicas pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Pós-Graduada em Direito Notarial e Registral e em Mercado Imobiliário.

E-mail: ariane@1rijoinville.com.br

### **Beatriz Luiza Goedert de Campos**

Doutora, Mestra e Graduada em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Especialista em Direito Notarial e Registral e em Direito Previdenciário. Registradora de Imóveis do 3º Ofício de São José/SC.

### **Bianca Castellar de Faria**

Titular do 1º Registro de Imóveis de Joinville/SC. Doutora em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí e pela Delaware Law School – Widener University. Mestre em Direito Público pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Diretora Institucional do Colégio Registral Imobiliário de Santa Catarina. Diretora de Gestão e Qualidade do Operador Nacional do Registro Eletrônico de Imóveis. E-mail: bianca@1ri-joinville.com.br

### **Bianca Costa Lehmkuhl**

Escrevente do Registro de Imóveis de Ituporanga/SC. Pós-graduanda em Direito Notarial e Registral, Pós-graduada em Liderança e Gestão de Pessoas.

### **Christian Lunardi Favero**

Oficial de Registro de Imóveis da Comarca de Trombudo Central/SC. Graduado em Direito pela Fundação Universidade do Vale do Itajaí



– UNIVALI, Especialista em Direito Notarial e Registral pela UNISUL, Mestrando em Direito e Desenvolvimento Sustentável pelo Centro Universitário Unifacvest.

#### **Daiane Cristine dos Santos Jacques**

Advogada. Doutoranda em Ciências Jurídicas pela Universidade do Vale do Itajaí-UNIVALI. Mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade do Vale do Itajaí e pela Universidade de Alicante/Espanha. Pós-graduanda em Direito Imobiliário e Direito Notarial e Registral pelo Complexo Educacional Renato Saraiva. E-mail: daiane.jacques@outlook.com

#### **Eduardo Arruda Schroeder**

Bacharel em Direito pela Fundação Universidade Regional de Blumenau – FURB. Oficial Maior do 2º Ofício de Registro de Imóveis da Comarca de Blumenau/SC, de 1989 até 1997. Advogado de 1998 a 2004, sócio da sociedade de advogados denominada Germano Schroeder Neto & Advogados Associados. Registrador Titular, por aprovação em concurso público de provas e títulos realizado pelo E. TJSC, do Registro de Imóveis da Comarca de Indaial/SC, entrando em exercício em 01.12.2004, até os dias atuais. Atual Presidente do Registro de Imóveis do Brasil – Seção de Santa Catarina – RIB/SC, Vice-Presidente da Associação dos Notários e Registradores de Santa Catarina – Anoreg/SC, Conselheiro do Sindicato dos Notários e Registradores do Estado de Santa Catarina – Sinoreg/SC, Membro do Comitê Permanente do Extrajudicial – COPEX, no TJSC, Conselheiro do Operador Nacional do Registro Eletrônico de Imóveis – ONR e Diretor de Relações Institucionais do Registro de Imóveis do Brasil. Email: eas@terra.com.br

#### **Eduardo de Avelar Lamy**

Pós-Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná e pelo Instituto Max Planck de Luxemburgo. Doutor e Mestre em Direito pela PUC/SP. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Professor na UFSC nos cursos de Graduação, Mestrado e Doutorado em Direito. Advogado.

#### **Endrigo Wilson Cenzi**

Oficial de Registro de Imóveis da Comarca de Correia Pinto. Graduado em direito pela Fundação Universidade Regional de Blumenau – FURB, Especialista em Direito Público também pela FURB, Mestrando em Direito e Desenvolvimento Sustentável pelo Centro Universitário Unifacvest.

#### **Flávia Truppel Baumann**

Bacharel em Direito pela Universidade do Sul de Santa Catarina. Pós-graduanda em Direito Imobiliário pela Universidade do Vale do Itajaí. Escrevente Registral no 1º Ofício de Registro de Imóveis de Balneário Camboriú-SC.

#### **Geórgia de Mello Ottaño**

Mestranda em Ciência Jurídica pela UNIVALI (2024). Pós-Graduada em Direito Notarial e Registral. Graduada em Direito pelo IESA – Instituto de Ensino Superior de Santo Ângelo, atual FACULDADE CNEC SANTO ÂNGELO. Titular do Ofício de Registros Cíveis de Pessoas Naturais e de Interdições e Tutelas, de Pessoas Jurídicas e de Títulos e Documentos de São João Batista/SC e Oficial Interina na Escrivania de Paz de Canelinha/SC.. E-mail: georgiadv@hotmail.com.

#### **Giulliano Tozzi**

Registrador de Imóveis de Ituporanga/SC. Doutorando em Direito, Mestre em Direito da Empresa e dos Negócios pela Unisinos, LLM em Direito Empresarial pela FGV.

#### **Gustavo Luiz Muller**

Bacharel em Direito pela Fundação Universidade Regional de Blumenau – FURB desde 10 de dezembro de 2010, e sócio da Müller Advogados Associados onde atua desde junho/2006. E-mail: gustavo@mulleradvogados.com.br

#### **Jesarela Jacob Correia Dallago**

Escrevente Registral no 2º Ofício de Registro de Imóveis de Balneário Camboriú-SC. Mestranda em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Especialista em Mercado de Trabalho pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI e IJUFE/SC. Especialista em Direito Notarial e Registral pela Faculdade Arthur Thomas/PR. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria – UFSM/RS.

#### **João Batista Schütz**

Oficial de Registro de Imóveis da Comarca de Otacílio Costa/SC. Graduado em Direito pela Fundação Universidade da Região de Joinville – UNIVILLE, Especialista em Direito Público pela UNIDERP e em Direito Notarial e Registral pela Faculdade CERS, Mestrando em Direito e Desenvolvimento Sustentável pelo Centro Universitário Unifacvest.

**Julia Pacheco Dubois**

Bacharel em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí. Especialista em Direito Notarial e Registral pela Faculdade IBMEC, São Paulo. Pós-graduanda em Direito Imobiliário pela Universidade do Vale do Itajaí. Escrevente Registral no 1º Ofício de Registro de Imóveis de Balneário Camboriú-SC.

**Katherine Scherer Clarinda**

Tabeliã da Escrivania de Paz de Bocaina do Sul/SC. Especialista em Direito Notarial e Registral pela Faculdade IBMEC São Paulo.

**Lucas Paes Koch**

Doutorando em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí, com dupla titulação com a Universidade de Perugia, Itália. Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí, com dupla titulação com a Universidade de Alicante, Espanha. Pós-Graduado em Direito Processual Civil e Direito Notarial e Registral. Graduado em Direito pela Universidade do Sul de Santa Catarina. Diretor-Geral da Escola de Escreventes da ANO-REG/SC. Interventor Extrajudicial do TJSC. E-mail: lucaskoch@gmail.com.

**Lucia Dal Pont**

Registradora Titular do 2º Ofício de Registro de Imóveis de Balneário Camboriú-SC. Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Especialista em Direito Notarial e Registral pela Universidade do Sul de Santa Catarina – UNISUL. Bacharel em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI.

**Marco Antonio Schroeder**

Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Atuou como advogado do Banco Regional do Extremo Sul por 25 anos, desempenhando o papel de coordenação do setor jurídico. Foi advogado no Tribunal de Justiça de Santa Catarina por 5 anos, no Juízo da Infância e da Juventude. Lecionou as disciplinas de Direito da Infância e da Juventude e de Registros Públicos na Escola Superior da Magistratura. Atualmente, é Oficial Titular do 1º Ofício de Registro de Imóveis de Balneário Camboriú-SC, função que exerce há 26 anos.

**Mathias Foleto Silva**

Doutor, Mestre e Graduado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Especialista em Direito Constitucional e em Direito Tri-

butário. Registrador de Imóveis, Títulos e Documentos e Civil das Pessoas Jurídicas de Duartina/SP.

**Otávio Guilherme Margarida**

Bacharel em Direito pela Fundação Universidade Regional de Blumenau – FURB, e especialista em Direito Notarial e Registral pela Faculdade Artur Thomas – FAA). Atuou como escrevente juramentado no 1º Tabelionato de Notas e Protesto de Blumenau/SC, entre 1991 e 1995 e, posteriormente, em janeiro de 2000, como Tabelião Substituto, onde atuou até ser aprovado em Concurso Público de Provas e Títulos realizado pelo TJSC, tomando posse 2004 como Tabelião Titular do 1º Tabelionato de Notas e Protesto de Mafra/SC. No ano de 2010, mediante novo Concurso Público realizado pelo TJSC, foi aprovado no concurso de remoção para ocupar a titularidade do 1º Tabelionato de Notas e Protesto de Palhoça/SC. Desde então atua como tabelião no referido cartório. E-mail: otavio@margarida.not.br.

**Rafael Maas dos Anjos**

Pós-Doutor em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, com estágio Pós-Doutoral na Universidade de Alicante, Espanha. Mestre e Doutor em Ciência Jurídica pela UNIVALI, em convênio de dupla titulação com a Universidade de Alicante, Espanha. Especialista em Direito Material e Processual Civil pelo CESUSC. Especialista em Direito e Gestão Judiciária pela Academia Judicial do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina, Brasil. Juiz de Direito do 20º Juízo da Vara Estadual de Direito Bancário. Juiz-Corregedor do núcleo IV (Extrajudicial) da CGJ/SC nos biênios 2020-22 e 2022-24. Atualmente, Juiz Auxiliar no Núcleo Jurídico da Presidência do Tribunal de Justiça de Santa Catarina no biênio 2024-26, Brasil. Email: rafamaas@gmail.com

**Roberta Arruda Schroeder Ferraz**

Advogada – OAB/SC 18.973. Mestranda em Ciências Jurídicas pela UNIVALI. Especialista em Direito Notarial e Registral pela Faculdade Arthur Thomas/PR. Bacharel em Direito pela Fundação Universidade Regional de Blumenau – FURB. Oficial Substituta do 2º Ofício de Registro de Imóveis da Comarca de Blumenau-SC de 1997 a 2020. Sócia do escritório Germano Schroeder Neto & Advogados Associados. Membro da Diretoria e Assessora Jurídica do Registro de Imóveis do Brasil – Seção de Santa Catarina – RIB/SC. Email: roberta@gschroeder.adv.br

**Sandro Rafael Amaral**

Oficial Substituto do Registro de Imóveis de Ituporanga/SC. Pós-graduado em Direito Notarial e Registral, Pós-graduado em Direito Civil, e Pós-graduado em Direito Imobiliário.

**Sílvio Dagoberto Orsatto**

Doutorando em Ciência Jurídica pela UNIVALI (2025). Mestre em Máster Universitario en Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad pela Universidad de Alicante – Espanha (2016). Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – Univali (2004). Desembargador do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Coordenador da Coordenadoria do Sistema dos Juizados Especiais e do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos. E-mail: silvio.orsatto@gmail.com.

**SUMÁRIO**

<b>TRANSFORMAÇÕES E INOVAÇÕES NA INCORPORAÇÃO IMOBILIÁRIA NO BRASIL: UMA ANÁLISE HISTÓRICA E CONTEMPORÂNEA . . . . .</b>	<b>23</b>
Eduardo Arruda Schroeder Jesarela Jacob Correia Dallago Roberta Arruda Schroeder Ferraz	
<b>A MODERNIZAÇÃO DO SISTEMA DE GARANTIAS DE CRÉDITO: A LEI 14.711/2023, A EXTRAJUDICIALIZAÇÃO E O STF . . . . .</b>	<b>39</b>
Ariane Pinheiro Carvalho Bianca Castellar de Faria Daiane Cristine dos Santos Jacques	
<b>A ATUAÇÃO DO REGISTRO DE IMÓVEIS NA EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS . . . .</b>	<b>59</b>
Beatriz Luiza Goedert de Campos Eduardo de Avelar Lamy Mathias Foletto Silva	
<b>UNIFICAÇÃO: ANÁLISE APROFUNDADA DA HOMOGENEIDADE DOMINIAL DAS PROPORÇÕES . . . . .</b>	<b>73</b>
Giulliano Tozzi Bianca Costa Lehmkuhl Sandro Rafael Amaral	
<b>O SERVIÇO EXTRAJUDICIAL COMO MEDIADOR TRANSNACIONAL: O PAPEL DA MEDIAÇÃO E DA ARBITRAGEM NOS SERVIÇOS NOTARIAIS COMO MEDIDA DE ACOlhIMENTO A REFUGIADOS NO BRASIL . . . . .</b>	<b>93</b>
Alessandra Souza de Liz Rafael Maas dos Anjos	
<b>CONDOMÍNIO URBANO SIMPLES: APLICAÇÃO PRÁTICA E EFETIVA . . . .</b>	<b>119</b>
João Batista Schütz Christian Lunardi Favero Endrigo Wilson Cenzi	
<b>DESAFIOS DA QUALIFICAÇÃO REGISTRAL NO ÂMBITO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA APLICADA AOS CONDOMÍNIOS EDÍLIOS . . . . .</b>	<b>143</b>
Flávia Truppel Baumann Julia Pacheco Dubois Marco Antonio Schroeder	

## A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DA LEI N. 13.465 DE 2017 COMO FERRAMENTA DE COMBATE À CRISE HABITACIONAL NO BRASIL . . . 163

Endrigo Wilson Cenzi  
Christian Lunardi Fávero  
João Batista Schütz

## ATOS EXTRAJUDICIAIS COM PARTICIPAÇÃO DE INCAPAZES: A NECESSIDADE IMINENTE DA DESJUDICIALIZAÇÃO . . . . . 177

Katherine Scherer Clarinda

## A EVOLUÇÃO DO DIREITO DE PROPRIEDADE E O SISTEMA REGISTRAL IMOBILIÁRIO NA PÓS-MODERNIDADE . . . . . 197

Jesarela Jacob Correia Dallago  
Lucia Dal Pont  
Roberta Arruda Schroeder Ferraz

## RESPONSABILIDADE CIVIL DE NOTÁRIOS E REGISTRADORES E SEUS CRITÉRIOS DE AFERIÇÃO – . . . . . 219

Gustavo Luiz Muller  
Otávio Guilherme Margarida

## SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS COMO PONTOS DE INCLUSÃO DIGITAL: SUSTENTABILIDADE SOCIAL E A CONCRETIZAÇÃO DO ODS 16 . . . . . 229

Alessandra Souza de Liz  
Sílvio Dagoberto Orsatto

## GOVERNANÇA URBANA SUSTENTÁVEL NA ERA PÓS-COP 30: INTEGRAÇÃO ENTRE CIDADES INTELIGENTES E MECANISMOS EXTRAJUDICIAIS PARA A PROMOÇÃO DA JUSTIÇA CLIMÁTICA TERRITORIAL . . . . . 245

Alessandra Souza de Liz  
Geórgia de Mello Ottaño  
Lucas Paes Koch

## TRANSFORMAÇÕES E INOVAÇÕES NA INCORPORAÇÃO IMOBILIÁRIA NO BRASIL: UMA ANÁLISE HISTÓRICA E CONTEMPORÂNEA

Eduardo Arruda Schroeder<sup>1</sup>

Jesarela Jacob Correia Dallago<sup>2</sup>

Roberta Arruda Schroeder Ferraz<sup>3</sup>

**RESUMO:** Este artigo explora a evolução histórica da incorporação imobiliária no Brasil, destacando as transformações no setor ao longo do tempo. Inicialmente, aborda-se o desenvolvimento dos condomínios tradicionais, analisando suas características e regulamentações. Em seguida, o foco recai sobre a evolução do mercado imobiliário, evidenciada pelos supercondomínios, que integram moradia, lazer e serviços em um único espaço, refletindo o conceito de “cidade de 15 minutos”. O estudo também examina os condomínios de lotes, que oferecem flexibilidade e personalização aos proprietários, e os microapartamentos, que representam uma tendência crescente na hospedagem urbana, atendendo à demanda por praticidade e eficiência. O artigo busca fornecer uma visão abrangente das inovações e desafios enfrentados pelo setor imobiliário brasileiro.

**Palavras-Chave:** Incorporação Imobiliária; Evolução; Supercondomínios; Condomínios de Lotes; Microapartamentos.

- 1 Bacharel em Direito pela Fundação Universidade Regional de Blumenau – FURB. Oficial Maior do 2º Ofício de Registro de Imóveis da Comarca de Blumenau/SC, de 1989 até 1997. Advogado de 1998 a 2004, sócio da sociedade de advogados denominada Germano Schroeder Neto & Advogados Associados. Registrador Titular, por aprovação em concurso público de provas e títulos realizado pelo E. TJSC, do Registro de Imóveis da Comarca de Indaial/SC, entrando em exercício em 01.12.2004, até os dias atuais. Atual Presidente do Registro de Imóveis do Brasil – Seção de Santa Catarina – RIB/SC, Vice-Presidente da Associação dos Notários e Registradores de Santa Catarina – Anoreg/SC, Conselheiro do Sindicato dos Notários e Registradores do Estado de Santa Catarina – Sinoreg/SC, Membro do Comitê Permanente do Extrajudicial – COPEX, no TJSC, Conselheiro do Operador Nacional do Registro Eletrônico de Imóveis – ONR e Diretor de Relações Institucionais do Registro de Imóveis do Brasil. Email: eas@terra.com.br
- 2 Escrevente Registral no 2º Ofício de Registro de Imóveis de Balneário Camboriú-SC. Mestranda em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Especialista em Mercado de Trabalho pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI e IJUFE/SC. Especialista em Direito Notarial e Registral pela Faculdade Arthur Thomas/PR. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria – UFSM/RS.
- 3 Advogada – OAB/SC 18.973. Mestranda em Ciências Jurídicas pela UNIVALI. Especialista em Direito Notarial e Registral pela Faculdade Arthur Thomas/PR. Bacharel em Direito pela Fundação Universidade Regional de Blumenau – FURB. Oficial Substituta do 2º Ofício de Registro de Imóveis da Comarca de Blumenau-SC de 1997 a 2020. Sócia do escritório Germano Schroeder Neto & Advogados Associados. Membro da Diretoria e Assessora Jurídica do Registro de Imóveis do Brasil – Seção de Santa Catarina – RIB/SC. Email: roberta@gschroeder.adv.br



## 1. INTRODUÇÃO

A incorporação imobiliária no Brasil tem passado por transformações significativas ao longo das décadas, refletindo mudanças sociais, econômicas e urbanísticas. Este artigo tem como objetivo analisar essa evolução, destacando as inovações e os desafios enfrentados pelo setor.

Inicialmente, exploramos o desenvolvimento dos condomínios tradicionais, que representam a base da incorporação imobiliária no país. Esses empreendimentos foram fundamentais para a organização urbana e para a oferta de moradia em larga escala.

Com o passar do tempo, novas demandas e tendências surgiram, levando ao desenvolvimento dos supercondomínios. Esses complexos multifuncionais integram moradia, lazer e serviços, promovendo o conceito de “cidade de 15 minutos”, onde tudo o que é necessário para uma vida moderna está acessível em um curto raio de distância.

Além disso, os condomínios de lotes ganharam destaque, oferecendo flexibilidade e personalização aos proprietários, permitindo que cada um desenvolva seu espaço de acordo com suas necessidades e preferências.

Por fim, os microapartamentos emergem como uma resposta à crescente demanda por soluções habitacionais práticas e eficientes, especialmente em grandes centros urbanos, onde o espaço é limitado e a mobilidade é prioridade.

Este artigo busca oferecer uma visão abrangente sobre a evolução histórica e as inovações no mercado imobiliário brasileiro, contribuindo para o entendimento das tendências atuais e futuras do setor.

## 2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA INCORPORAÇÃO IMOBILIÁRIA NO BRASIL

A regulamentação do condomínio edilício no Brasil surgiu do amadurecimento da propriedade horizontal como fenômeno social e econômico. O Código Civil de 1916 não fez alusão à propriedade edilícia, pois na época, a demanda por condomínios edilícios ainda não era evidente.

Em 25 de junho de 1928, o Decreto n. 5.481 introduziu a noção de condomínio especial.<sup>4</sup> Este decreto previa que edifícios de cinco andares, com

4 BRASIL. **Decreto nº 5.481 de 25 de junho de 1928**. Dispõe sobre a alienação parcial dos edifícios de mais de cinco andares e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/historico/s/dpl/DPL5481-1928.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historico/s/dpl/DPL5481-1928.htm)>. Acesso em: 27 jun. 2025.

apartamentos isolados e no mínimo três cômodos, fossem considerados propriedades autônomas, cada uma com designação numérica. No entanto, a legislação não contemplava a incorporação imobiliária, aplicando-se apenas a edificações concluídas.

A demanda por imóveis nos grandes centros urbanos se intensificou a partir da década de 1930, e na ocasião, as regras existentes se limitavam a disciplinar a alienação e a utilização dos edifícios já construídos, silenciando a respeito da atividade produtiva, bem como sobre a venda de edificações coletivas em construção.

O Decreto n. 5.234 de 1943<sup>5</sup> e a Lei n. 285 de 1948<sup>6</sup> ampliaram a abrangência do Decreto n. 5.481/1928, permitindo a inclusão de edifícios com um número menor de andares.

Esta então era a situação até o advento da Lei n. 4.591/1964, capitaneada por Caio Mário da Silva Pereira, à época, chefe de gabinete do Ministério da Justiça e autor do anteprojeto. Trata-se de um dos mais bem-elaborados textos legislativos brasileiros. Mesmo após 60 anos, continua a regular, eficazmente, a incorporação imobiliária no Brasil.

Nas palavras de Caio Mário, “antes, o incorporador iniciava de mãos vazias. Angariava fundos com a venda de unidades em um edifício que não tinha projeto, a ser construído em terreno sobre que não tinha direito, e com material que não tinha dinheiro para adquirir. Incorporação fazia lembrar a famosa faca de Lichtenberg, que não tinha cabo e lhe faltava a lâmina”.<sup>7</sup>

A Lei n. 4.591/64 preencheu importante lacuna no direito brasileiro, com relação à propriedade horizontal, substituindo a singela legislação até então vigente, disciplinando a atividade empresarial da incorporação, atendendo as necessidades sociais e econômicas ditadas pelo acelerado processo de urbanização ocorrido no país a partir da década de 1930.<sup>8</sup>

Antes da Lei n. 4.591/1964, as pessoas que exerciam a atividade de cons-

5 BRASIL. **Decreto nº 5.234 de 08 de fevereiro de 1943**. Modifica o art. 1º do Decreto 5.481, de 25 de junho de 1928. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/-lei/1937-1946/Del5234.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/-lei/1937-1946/Del5234.htm)>. Acesso em: 27 jun. 2025.

6 BRASIL. **Lei nº 285 de 05 de junho de 1948**. Modifica a redação do art. 1º do Decreto 5.481, de 25 de junho de 1928 e revoga o Decreto-lei n. 5.234, de 8 de fevereiro de 1943. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1940-1949/lei-285-5-junho-1948-360482-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 27 jun. 2025.

7 PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Condomínio e incorporações**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 286.

8 BRASIL. **Lei nº 4.591 de 16 de dezembro de 1964**. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4591.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4591.htm)>. Acesso em: 27 jun. 2025.

trução e venda dessas edificações atuavam livremente. Naquela época, o “incorporador”, embora fosse o organizador do negócio, nem sempre se apresentava como parte integrante dos contratos ou de outros atos negociais. Ele se limitava a localizar um terreno adequado, contatar o proprietário, reunir interessados, promover a contratação da aquisição de frações ideais do terreno e vincular essas pessoas ao proprietário, além de promover a contratação da construção com uma empresa construtora. Mesmo articulando toda a operação não figurava como parte em nenhum contrato, não sendo obrigatoriamente identificado e, portanto, muitas vezes, dificilmente responsabilizado.

Na sua obra, Caio Mário da Silva Pereira menciona que considerou apropriado adotar a denominação “propriedade horizontal”, enquanto Carlos Maximiliano utilizou o termo “condomínio relativo”, Orlando Gomes preferiu “condomínio especial em edifício” ou “condomínio em edificações”, Campos Batalha escolheu a expressão “condomínios por andares ou apartamentos” e Miguel Maria de Serpa Lopes optou por “propriedade em planos horizontais”.<sup>9</sup>

Com o advento do Código Civil de 2002, o condomínio em edifício coletivo passou a ser denominado “condomínio edilício”.<sup>10</sup> É importante lembrar que o Código Civil de 2002 não revogou expressamente os dispositivos sobre condomínio edilício contidos na Lei n. 4.591/64. A revogação total só ocorreria se o novo texto legal abrangesse completamente os dispositivos da lei anterior.

Portanto, incorporação imobiliária é a atividade empresarial que visa a produção e a comercialização de imóveis integrantes de conjuntos imobiliários. Essa atividade é regulada pela Lei n. 4.591/1964, que trata de condomínios e incorporações, pela Lei n. 4.864/1965, que cria medidas de estímulo à indústria da construção civil, e a Lei n. 10.931/2004, que introduz o patrimônio de afetação, trazendo mais segurança aos adquirentes de imóveis.

Como visto, a evolução histórica da incorporação imobiliária no Brasil começou pelo Decreto n. 5.481/1928, que estabeleceu as primeiras diretrizes para o setor. Em seguida, o Decreto n. 5.234 de 1943 e a Lei n. 285 de 1948, trouxeram avanços e ajustes importantes. No entanto, foi a sexagenária Lei n. 4.591/1964, que se consolidou como um marco na legislação brasileira, regulamentando de forma abrangente os condomínios edilícios e estabele-

cendo diretrizes claras para a construção e venda de unidades residenciais. Essa legislação foi fundamental para a estruturação do mercado imobiliário no país, permitindo sua expansão e diversificação ao longo dos anos.

### 3. OS SUPERCONDOMÍNIOS

O mercado imobiliário tem como característica se adaptar à realidade social da população e mobilidade urbana, além de moradia, lazer, serviços e atividades empresariais e suas variadas formas de integração. Como complemento, observa-se o plano de desenvolvimento urbanístico de cada município, especialmente das grandes cidades. O resultado disso são os novos produtos imobiliários com distintos arranjos, como os supercondomínios.<sup>11</sup>

O conceito de “cidade de 15 minutos”, exposto na obra de Carlos Moreno, propõe que os moradores possam acessar tudo o que precisam para viver bem em um raio de 15 minutos a pé ou de bicicleta, incluindo trabalho, educação, saúde, compras e lazer. Isso promove uma vida urbana mais sustentável e integrada.<sup>12</sup> Os supercondomínios no Brasil refletem esse conceito, oferecendo uma gama completa de serviços e infraestrutura em um único local. Eles integram moradias, áreas comerciais, lazer e serviços essenciais, permitindo que os moradores tenham acesso a tudo sem sair do condomínio. Essa abordagem não só melhora a qualidade de vida, mas também reduz a necessidade de deslocamentos longos, contribuindo para um estilo de vida mais sustentável e conectado.

Os supercondomínios surgiram no Brasil como resposta à crescente demanda por empreendimentos que oferecessem uma ampla gama de serviços e infraestrutura em um único local. Esses complexos caracterizam-se pela diversidade de unidades, incluindo apartamentos, casas, escritórios e lojas, permitindo que os moradores tenham acesso a tudo que precisam sem sair do condomínio.

Os supercondomínios podem ser divididos em diversos setores, como residencial, empresarial, parque, shopping center e hotel, cada qual com seus próprios interesses e distinções entre si. Para cada setor poderá existir mais de um subsetor. Por exemplo: mais de uma torre dentro do setor residencial. Esses empreendimentos oferecem uma infraestrutura completa, com como-

9 PEREIRA, 2022.

10 BRASIL, Código Civil Brasileiro. **Lei nº 10.406/2002**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 27 jun. 2025.

11 VITALE, Olivar. Curso de direito imobiliário brasileiro. In: BORGES, Marcus Vinicius Motter (Coord.). **Curso de direito imobiliário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. p. 608.

12 MORENO, Carlos. **Direito de cidade**: da cidade-mundo à cidade de quinze minutos. Tradução de Jorge Melícias. Coimbra: Edições 70, 2024.

tidades como piscinas, academias, parques, restaurantes e até escolas ou hospitais. A segurança e a privacidade são prioridades, com sistemas avançados de controle de acesso, garantindo tranquilidade aos moradores.

A convenção de condomínio em supercondomínios é mais complexa, cobrindo uma variedade de usos e regras para as diferentes áreas e unidades. Deve-se identificar as características e os pormenores de cada setor em relação ao uso, às áreas privativas, às áreas comuns, às despesas condominiais e aos quóruns de aprovação em assembleia. A convenção deve prever a autonomia dos setores, com uma convenção de condomínio e um regimento interno para cada setor. Assembleias específicas para eleição de representantes devem ser previstas na convenção, sem prejuízo das assembleias condominiais gerais, legalmente exigidas.

A lei não dispõe sobre essas divisões, mas também não as proíbe. A doutrina e a jurisprudência reconhecem a realidade desses grandes empreendimentos. As regras de convivência estabelecem diretrizes claras sobre o uso das áreas comuns, horários de funcionamento e regras para eventos, visando manter a harmonia entre os moradores.

Em um supercondomínio, existem áreas comuns a todos os condôminos, bem como áreas comuns de uso exclusivo de algum setor específico. Por exemplo: o salão de festas servirá o setor residencial, mas não o setor de shopping center. Portanto, o salão de festas será área comum, porém, de uso exclusivo do setor residencial. Nesse caso, deve ser observado o art. 1.340 do Código Civil que dispõe que as despesas relativas a partes comuns de uso exclusivo de um condômino, ou de alguns deles, incumbem a quem delas se serve. O incorporador, portanto, deverá definir, em convenção de condomínio, as áreas comuns limitadas à utilização de setores específicos. Essa informação deve ser detalhada também no cálculo de áreas das edificações (quadros da NBR – Norma Brasileira).

O incorporador deverá informar no regimento da incorporação que o empreendimento terá fases distintas de lançamento, com prazos de carência diferentes, permitindo a desistência de alguma fase. Para cada lançamento deve-se formular requerimento ao Registro de Imóveis, indicando as unidades a serem disponibilizadas à venda, a averbando-se tal requerimento na matrícula-mãe do terreno e, conseqüentemente, iniciando-se a contagem do prazo de carência em relação àquelas unidades disponibilizadas à venda.<sup>13</sup>

13 VITALE, 2022. p. 617.

A boa prática recomenda que cada setor tenha um percentual do todo e que, aí sim, naquele específico setor/subcondomínio, calcule-se a fração ideal do solo pela proporção de área total, considerada a soma de áreas totais de todos os imóveis especificamente daquele setor. Assim, no caso de eventual desistência de um setor com, inclusive, o seu desmembramento do todo, aludido procedimento em nada alteraria a fração ideal das unidades autônomas dos demais setores, que remanescem intactas, de modo a ser desnecessária qualquer alteração no plano da incorporação ou do próprio condomínio instituído, se já for o caso.<sup>14</sup>

Os super condomínios representam uma evolução no conceito de moradia, integrando comodidade, segurança e qualidade de vida em um único espaço, atendendo às necessidades de um público que busca praticidade e exclusividade.

#### 4. CONDOMÍNIO DE LOTES

Antes da promulgação da Lei n. 13.465/2017,<sup>15</sup> que inseriu o art. 1.358-A ao Código Civil e introduziu os §§ 7º e 8º no art. 2º e o §4º no art. 4º da Lei n. 6.766/79,<sup>16</sup> havia um intenso debate sobre a legalidade da existência de terrenos destinados à edificação, dotados de infraestrutura adequada, chamados de “lotes”, sob a forma condominial, fora da Lei n. 6.766/79.

Os doutrinadores que apoiavam a figura jurídica dos condomínios edilícios sem construção (“condomínios de lotes”), como Helly Lopes Meirelles e Gilberto Valente da Silva, defendiam sua validade com base nos artigos 8º, 29 e 68 da Lei Federal n. 4.591/64 e artigo 3º do DL 271/67, devido à

14 *Ibid.* p. 621.

15 BRASIL. **Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis n.º 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/13465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/13465.htm)>. Acesso em: 27 jun. 2025.

16 BRASIL. **Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm)>. Acesso em: 27 jun. 2025.



comparação do loteador ao incorporador.

Por outro lado, aqueles que se opunham a essa ideia argumentam, com base na concepção civil dos condomínios de unidades autônomas da Lei n. 4.591/64, que vinculava frações ideais de terreno às construções das unidades

Na prática, os condomínios de lotes já existiam em várias regiões do país, oferecendo maior segurança aos proprietários, porém, a legislação não acompanhava essa realidade, cabendo aos juristas intermediar a lacuna entre a legislação antiga e a nova situação.

Os loteamentos tradicionais não satisfaziam mais as exigências de segurança e privacidade, já que suas áreas comuns eram públicas e acessíveis a todos. A sociedade buscava uma nova modalidade que combinasse características de loteamento e condomínio especial e a privacidade, eis que as ruas, praças e equipamentos de lazer, etc., por serem públicos, podiam ser utilizados e acessados por todos, moradores do loteamento ou não.

Com a promulgação da Lei Federal n. 13.465/2017 o impasse foi resolvido, estabelecendo que se trata de um condomínio especial por unidades autônomas, classificado no Código Civil como uma modalidade de condomínio edilício, com características específicas.

Assim, o condomínio de lotes surgiu juridicamente como uma forma de condomínio edilício, onde cada terreno para futura construção é unidade autônoma, de uso exclusivo do proprietário, vinculada a uma fração ideal da área comum.

No condomínio de lotes o direito de propriedade incide sobre um terreno destinado à edificação. Os adquirentes tornam-se coproprietários das áreas comuns, seguindo a convenção de condomínio.

Não há necessidade de planejamento prévio para a construção de casas. A unidade autônoma é o próprio terreno (lote) condominial, permitindo ao proprietário construir conforme seus interesses, respeitando as restrições municipais e a convenção de condomínio.

Cada lote é considerado uma unidade autônoma, recebendo uma fração ideal do terreno e das áreas comuns, que incluem também as áreas e edificações de uso comum.

Alguns especialistas criticaram a escolha do termo “condomínio de lo-

tes”, que muitas vezes gera confusão com o conceito de loteamento, regido pela Lei n. 6.766/79. Bernardo Amorim Chezzi, menciona Luis Paulo Germanos, que sugere chamar esse tipo de empreendimento de “condomínio de terrenos”, ou “condomínio edilício constituído por unidades autônomas de terrenos de propriedade exclusiva destinadas à edificação futura e partes comuns necessários ao adequado e utilização do condomínio, reunidos indissolúvelmente, em uma mesma unidade objetiva”.<sup>17</sup>

No condomínio de lotes as unidades autônomas são terrenos destinados à construção, em vez de apartamentos ou casas. Esses terrenos, por serem unidades autônomas, recebem matrícula e inscrição imobiliária próprias.

No loteamento há abertura de vias públicas, já no condomínio de lotes as vias são de propriedade comum dos condôminos. A unidade autônoma do condomínio de lotes não se confunde com o lote do loteamento, pois resultam de processos de fracionamento distintos.

A implantação de toda a infraestrutura, como piscina, salão de festas, portaria, sala de administração e ruas, é de responsabilidade do empreendedor, conforme §3º do art. 1.358-A, acrescido ao Código Civil pela Lei n. 13.465/2017.

Diferente de outras formas de incorporação, nas quais a construção de edificações é o foco principal, em condomínios de lotes a ênfase está na preparação do terreno e na criação de um ambiente que facilite o desenvolvimento futuro por parte dos proprietários.

É importante não confundir “condomínio de lotes” com “loteamento fechado” ou “loteamento de acesso controlado”, já que são conceitos completamente diferentes.

Uma convenção bem elaborada, em um condomínio de lotes, é fundamental para garantir a convivência harmoniosa e estabelecer as regras claras sobre o uso das unidades autônomas (lotes) e das áreas comuns. Isso assegura que todos os proprietários tenham clareza sobre seus direitos e deveres.

Para manter uma estética coesa, a convenção deve incluir diretrizes sobre as construções, especificando aspectos como estilo arquitetônico e materiais permitidos. Além disso, é crucial definir regras sobre o andamento das obras, incluindo horários e a entrada de prestadores de serviços.

17 CHEZZI, Bernardo Amorim. Curso de direito imobiliário brasileiro. In: BORGES, Marcus Vinícius Motter (Coord.). **Curso de direito imobiliário brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. p. 581.

Com relação às áreas comuns, como piscinas, salões de festas e vias internas, é indispensável estabelecer regras específicas, para evitar conflitos. A convenção deve detalhar horários de uso, procedimentos para reservas e manutenção dessas áreas.

A convenção de condomínio deve também estabelecer, claramente, a possibilidade ou proibição de construção de condomínio, seja de casas ou prédios, em lotes integrantes do condomínio de lotes.

## 5. OS MICROAPARTAMENTOS E A EVOLUÇÃO DA HOSPEDAGEM

Nos últimos anos o mercado imobiliário tem observado o surgimento de novas modalidades de empreendimentos, focados em apartamentos de tamanho reduzido destinados à locação. Apesar do espaço limitado, esses apartamentos são projetados para maximizar a funcionalidade e o conforto, utilizando soluções inteligentes de arquitetura e design, como móveis multifuncionais e armazenamento embutido. Esses apartamentos são geralmente destinados a locação sem serviços adicionais, o que os diferencia de outras modalidades de empreendimentos, como flats, hotéis ou apart-hotéis.

A popularização de aplicativos de aluguel, como *Airbnb* e *Booking* tem impulsionado o mercado de microapartamentos. Esses aplicativos oferecem uma plataforma acessível e eficiente para conectar proprietários e locatários, simplificando o processo de locação e ampliando o alcance de potenciais clientes.

Os empreendimentos de microapartamentos representam uma transformação significativa no setor imobiliário. Desenvolvedores e investidores estão adaptando suas estratégias para atender essa demanda emergente, focando em localização estratégica, eficiência de espaço e integração tecnológica.

Uma convenção de condomínio bem estruturada é crucial para empreendimentos de microapartamentos voltados para aluguel por aplicativos. Esse tipo de empreendimento, caracterizado pela alta rotatividade de locatários, exige regras claras para garantir a convivência harmoniosa e a proteção dos interesses de todos os envolvidos. A convenção deve abordar questões como segurança, deve definir protocolos para entrada e saída de visitantes, e locatários temporários. A gestão das áreas comuns também precisa ser bem regulamentada para evitar conflitos, considerando o uso frequente por diferentes pessoas.

Os condomínios de microapartamentos, voltados para aluguel por aplicativos diferem significativamente dos apart-hotéis, flats e hotéis. Os microapartamentos geralmente têm serviços limitados e focados em áreas comuns funcionais, como lavanderias compartilhadas e espaços *coworking*. Os apart-hotéis e flats oferecem serviços de hotelaria, como limpeza e recepção. Já os hotéis oferecem uma ampla gama de serviços.

Essas diferenças também se refletem na legislação. A principal distinção entre hospedagem, como em hotéis e pousadas, e locação por temporada, está no oferecimento de serviços. A hospedagem inclui serviços como limpeza diária e recepção, sendo regida pela Lei n. 11.771/2008.<sup>18</sup> Em contraste, a locação por temporada, comum em microapartamentos, não oferece serviços de hotelaria, e é regulamentada pela Lei do Inquilinato (Lei n. 8.245/91).<sup>19</sup>

A locação via plataformas digitais, por si só, não caracteriza o imóvel como meio de hospedagem hoteleira, pois pode ser realizada em empreendimentos residenciais ou comerciais, sem a prestação de serviços de hotelaria.

Em rigor, na hospedagem os serviços ofertados ao ocupante são a tônica do contrato, que costuma ser de curta duração; na locação, prevalece a simples cessão onerosa do espaço com tendência de maior longevidade da relação.<sup>20</sup>

Empreendimentos que oferecem serviços, como apart-hotéis, devem observar a Lei do Turismo (Lei n. 11.771/2008). A convenção de condomínio deve ser ajustada para refletir essa natureza híbrida, permitindo a operação comercial e especificando regras para utilização das unidades. Isso inclui a possibilidade de integrar as unidades em um *pool* de locação, onde os proprietários podem alugar suas unidades de forma coletiva, geralmente gerenciado por uma administradora.

Meio de hospedagem, é o empreendimento ou estabelecimento constituído por sociedades empresárias, sociedades simples, empresários individuais ou serviços sociais autônomos – espécie do gênero prestador de

18 BRASIL. **Lei nº 11.771 de 17 de setembro de 2008**. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei nº 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei nº 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/11771.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11771.htm)>. Acesso em: 27 jun. 2025.

19 BRASIL. **Lei nº 8.245 de 18 de outubro de 1991**. Dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18245.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18245.htm)>. Acesso em: 27 jun. 2025.

20 ABELHA, André. Curso de direito imobiliário. In: BORGES, Marcus Vinícius Motter (Coord.). **Curso de direito imobiliário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. p. 689.

serviço turístico. O meio de hospedagem tem como finalidade ofertar ao mercado a disponibilidade de unidade de frequência individual para uso exclusivo do hóspede, bem como ofertar outros serviços complementares e necessários aos usuários, denominados serviços de hospedagem (ex. recepção, infraestrutura de lazer e entretenimento, serviços de estética, atividades físicas, convívio com a natureza, alimentação, exploração agropecuária e recepção), mediante adoção de instrumento contratual tácito ou expresso, e cobrança de diária.<sup>21</sup>

A locação por temporada está regulamentada pela Lei de Locação (Lei n. 8.245/1991), que, no art. 48, é considerada como destinada à residência temporária do locatário, para prática de lazer, realização de cursos, tratamento de saúde, feitura de obras em seu imóvel e outros fatos que decorrem tão somente de determinado tempo, e contratada por prazo não superior a noventa dias, seja ou não mobiliado o imóvel.<sup>22</sup>

De acordo com o primeiro artigo da Lei do Inquilinato, a locação de imóvel urbano se regula pelo disposto na referida lei, contudo continuam reguladas pelo Código Civil e pelas leis especiais as locações em apart-hotéis, hotéis-residência ou equiparados, assim considerados aqueles que prestam serviços regulares a seus usuários, e, como tais, sejam autorizados a funcionar. Para Maria Helena Diniz, essas locações tratam de “empreendimentos plurirresidenciais em condomínio” que mantêm um sistema de prestação de serviços opcionais ou obrigatórios aos moradores, constituindo um *flat service* ou *condohotel*.<sup>23</sup>

Ainda, os autores recomendam a leitura do parecer elaborado por Eros Roberto Grau, que aborda a delimitação do significado e da natureza jurídica de apart-hotéis, hotéis-residência ou equiparados:<sup>24</sup>

a) O contrato de hotel é celebrado entre o hotel e usuário de seus serviços, tendo por objeto a hospedagem remunerada; b) O contrato de hotel implica em sua essência, uma locação de coisa imóvel, uma locação de coisas móveis, uma locação de serviço, um depósito e, potencialmente, um penhor; c) como tal – como contrato de hotel – se configura o contrato celebrado entre o designado ‘hotel-residência’ e os usuários de seus serviços, d) o contrato de hotel, contrato típico – inclusive o de ‘hotel

residência – consubstancia negócio singular, ao passo que o contrato de ‘apart-hotel’ consubstancia negócio misto, e) no contrato ‘apart-hotel’, a parte que figura em uma das pontas da relação jurídica não está no exercício de indústria de hotelaria, mas no exercício da atividade de prestador de um serviço de locação imóvel, a qual se agrega a prestação de outros serviços, por agente diverso, f) diferem fundamentalmente, assim, o contrato de hotel e o contrato de apart-hotel, g) destarte, não podem os ‘apart-hotels’, que não celebram contratos de hotel – mas de ‘apart-hotel’ – com os usuários de suas unidades, ser entendidos como meios de hospedagem, h) não obstante, se e quando o autodenominado ‘apart-hotel’ celebrar com aqueles usuários contrato de hotel, nesta hipótese (e apenas hipótese) há de ser entendido como estabelecimento similar a ‘hotel-residência’, portanto, como meio de hospedagem.<sup>25</sup>

A Lei n. 11.771/08, em seu artigo 23, considera a unidade (com ou sem multipropriedade) como meio de hospedagem sempre que ela, sendo de uso exclusivo do hóspede, estiver inserida em contexto predominantemente de prestação de “serviços necessários aos usuários, denominados serviços de hospedagem, mediante adoção de instrumento contratual, tácito ou expresso e cobrança de diária”.<sup>26</sup>

Para a incorporação imobiliária, entender essas distinções é fundamental. Empreendimentos que oferecem serviços, como apart-hotéis, devem observar a Lei do Turismo e ajustar suas convenções de condomínio para refletir essa natureza híbrida. Isso inclui a possibilidade de integrar as unidades em um *pool* de locação, gerenciado por uma administradora. Em resumo, os microapartamentos representam uma evolução significativa na incorporação imobiliária, exigindo adaptações legais e operacionais que refletem as novas demandas do mercado e as mudanças no comportamento dos consumidores.

## CONCLUSÃO

A evolução histórica da incorporação imobiliária no Brasil reflete uma trajetória de adaptação e inovação frente às demandas sociais e urbanísticas. Desde o Decreto n. 5.481/1928 até a Lei n. 4.591/1964, o setor passou por significativas transformações que estabeleceram as bases para o desen-

21 CABRAL, André Luiz Cavalcanti; VIANA, Davi Travas. In: BORGES, Marcus Vinícius Motter (Org.). **Doutrinas essenciais – direito imobiliário**, Vol. IV. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. p. 624.

22 *Ibid.* p. 631.

23 CABRAL; VIANA, 2022. p. 621.

24 *Ibid.* p. 622.

25 GRAU, Eros Roberto. Parecer sobre a delimitação do significado e da natureza jurídica de apart-hotéis, hotéis-residência ou equiparados. In: BORGES, Marcus Vinícius Motter (Coord.). **Curso de direito imobiliário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

26 ABELHA, André. Curso de Direito Imobiliário. In: BORGES, Marcus Vinícius Motter (Coord.). **Curso de direito imobiliário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. p. 690



volvimento de novos modelos de empreendimentos.

Os supercondomínios emergem como uma resposta contemporânea à busca por integração e sustentabilidade urbana, alinhando-se ao conceito de “cidade de 15 minutos”. Eles oferecem um ambiente multifuncional, integrando moradia, lazer e serviços, promovendo um estilo de vida mais prático e conectado.

Os condomínios de lotes, por sua vez, representam uma evolução no conceito de propriedade, permitindo maior flexibilidade e personalização para os proprietários, enquanto os microapartamentos atendem à crescente demanda por soluções habitacionais compactas e eficientes, especialmente em grandes centros urbanos.

Essas inovações refletem a capacidade do mercado imobiliário de se adaptar às mudanças e às novas exigências dos consumidores. A legislação, por sua vez, tem acompanhado essas transformações, buscando oferecer um arcabouço jurídico que garanta segurança e eficiência nas operações imobiliárias.

Em suma, a incorporação imobiliária no Brasil continua a evoluir, impulsionada por tendências de urbanização, inovação tecnológica e novas demandas sociais, consolidando-se como um setor dinâmico e essencial para o desenvolvimento urbano do país.

## BIBLIOGRAFIA

ABELHA, André. Curso de direito imobiliário. In: BORGES, Marcus Vinícius Motter (Coord.). **Curso de direito imobiliário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

BRASIL. **Decreto nº 5.481 de 25 de junho de 1928**. Dispõe sobre a alienação parcial dos edifícios de mais de cinco andares e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/historicos/dpl/DPL5481-1928.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL5481-1928.htm)>. Acesso em: 27 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 5.234 de 08 de fevereiro de 1943**. Modifica o art. 1º do Decreto 5.481, de 25 de junho de 1928. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del5234.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del5234.htm)>. Acesso em: 27 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 285 de 05 de junho de 1948**. Modifica a redação do art.1º do Decreto 5.481, de 25 de junho de 1928 e revoga o Decreto-lei n. 5.234, de 8 de fevereiro de 1943. Disponível em: <[https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1940-1949/lei-285-5-junho-1948-360482-publ\\_1.html](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1940-1949/lei-285-5-junho-1948-360482-publ_1.html)>. Acesso em: 27 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.591 de 16 de dezembro de 1964**. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14591.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14591.htm)>. Acesso em: 27 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm)>. Acesso em: 27 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.245 de 18 de outubro de 1991**. Dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8245.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8245.htm)>. Acesso em: 27 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 27 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.771 de 17 de setembro de 2008**. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei nº 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei nº 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11771.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11771.htm)>. Acesso em: 27 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm)>. Acesso em: 27 jun. 2025.

CHALHUB, Melhim Namem. **Incorporação imobiliária**. 8. ed. Rio de Janeiro. Forense, 2024.

CABRAL, André Luiz Cavalcanti; VIANA, Davi Travas. In: BORGES, Marcus Vinícius Motter (Org.). **Doutrinas essenciais – direito imobiliário**, Vol. IV. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

CHEZZI, Bernardo Amorim. Curso de direito imobiliário brasileiro. In: BORGES, Marcus Vinícius Motter (Coord.). **Curso de direito imobiliário brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

GRAU, Eros Roberto. Parecer sobre a delimitação do significado e da natureza jurídica de apart-hotéis, hotéis- residência ou equiparados. In: BORGES, Marcus Vinícius Motter (Coord.). **Curso de direito imobiliário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

MEZZARI, Mario Pazutti. **Condomínio e incorporação no registro de imóveis**. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2020.

MORENO, Carlos. **Direito de cidade: da cidade-mundo à cidade de quinze minutos**. Tradução de Jorge Melícias. Coimbra: Edições 70, 2024.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Condomínio e incorporações**. 15. ed. Rio de Janeiro. Forense, 2022.

RIZZARDO, Arnaldo. **Condomínio edilício e incorporação imobiliária**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

VITALE, Olivar. Curso de direito imobiliário brasileiro. In: BORGES, Marcus Vinícius Motter (Coord.). **Curso de direito imobiliário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

# A MODERNIZAÇÃO DO SISTEMA DE GARANTIAS DE CRÉDITO: A LEI 14.711/2023, A EXTRAJUDICIALIZAÇÃO E O STF

Ariane Pinheiro Carvalho<sup>1</sup>

Bianca Castellar de Faria<sup>2</sup>

Daiane Cristine dos Santos Jacques<sup>3</sup>

**RESUMO:** Este artigo tem como objetivo analisar a extrajudicialização no sistema de garantias patrimoniais, abordando suas bases legais, benefícios, desafios e debates atuais sobre sua constitucionalidade. Busca promover uma reflexão crítica acerca do papel da extrajudicialização na modernização do acesso à justiça, destacando sua relevância para a eficiência e efetividade das garantias de crédito. Além disso, avalia os limites constitucionais e a proteção dos direitos fundamentais em um contexto de transformação do sistema jurídico brasileiro, especialmente à luz do posicionamento do Supremo Tribunal Federal.

## 1. INTRODUÇÃO

O cenário jurídico brasileiro encontra-se diante de um dos mais desafiadores dilemas contemporâneos: como garantir o acesso eficiente à justiça sem comprometer os princípios constitucionais que asseguram a proteção dos direitos fundamentais? Neste contexto, a extrajudicialização desponta como uma das soluções mais promissoras para enfrentar a sobrecarga do Poder Judiciário e, ao mesmo tempo, promover maior agilidade, eficiência e economicidade na resolução de conflitos.

A crescente complexidade das relações jurídicas, em especial nas áreas

- 
1. Escrivente substituta do 1º Registro de Imóveis de Joinville/SC. Mestranda em Ciências Jurídicas pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Pós-Graduada em Direito Notarial e Registral e em Mercado Imobiliário. E-mail: ariane@irijoinville.com.br
  2. Titular do 1º Registro de Imóveis de Joinville/SC. Doutora em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí e pela Delaware Law School – Widener University. Mestre em Direito Público pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Diretora Institucional do Colégio Registral Imobiliário de Santa Catarina. Diretora de Gestão e Qualidade do Operador Nacional do Registro Eletrônico de Imóveis. E-mail: bianca@irijoinville.com.br
  3. Advogada. Doutoranda em Ciências Jurídicas pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade do Vale do Itajaí e pela Universidade de Alicante/Espanha. Pós-graduada em Direito Imobiliário e Direito Notarial e Registral pelo Complexo Educacional Renato Saraiva. E-mail: daiane.jacques@outlook.com

patrimonial e contratual, demanda mecanismos que não apenas desafoguem os Tribunais, mas que também ofereçam ao cidadão meios alternativos de realizar seus direitos com segurança e rapidez. A extrajudicialização, ao transferir determinados atos e procedimentos para a esfera dos cartórios, permite maior celeridade e previsibilidade, sem abrir mão da legalidade e da proteção dos direitos das partes envolvidas.

Com a Lei n. 14.711/2023, conhecida como Marco Legal das Garantias,<sup>4</sup> houve significativa ampliação dos instrumentos extrajudiciais aplicáveis à execução de garantias patrimoniais, consolidando uma tendência de fortalecimento da via extrajudicial como caminho viável, legítimo e constitucional para a realização da Justiça. No entanto, essa transformação legislativa também gerou questionamentos sobre os limites de atuação do extrajudicial e sua compatibilidade com o devido processo legal.

Após esse cenário de desafios e avanços, o STF proferiu recentemente seu voto, reconhecendo a constitucionalidade dos dispositivos da Lei n. 14.711/2023. Essa decisão reforça a legitimidade desses procedimentos, que promovem maior eficiência e celeridade na resolução de conflitos patrimoniais, sempre respeitando os limites constitucionais e as garantias do devido processo legal. Assim, este artigo propõe uma análise aprofundada da extrajudicialização, examinando seus fundamentos legais, benefícios, desafios e o impacto da recente decisão do STF. A proposta é refletir sobre como esse novo paradigma pode equilibrar eficiência e proteção de direitos, contribuindo para um sistema de Justiça mais acessível, eficaz e moderno.

## 2. EVOLUÇÃO, FUNDAMENTAÇÃO E BENEFÍCIOS DA EXTRAJUDICIALIZAÇÃO

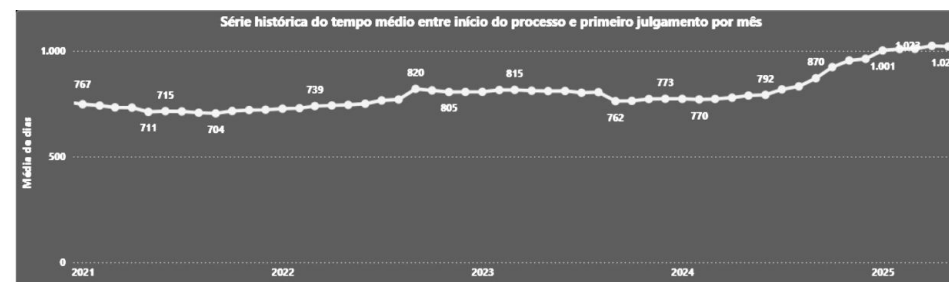
Segundo levantamento do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, ao final de 2023, a Justiça brasileira acumulava 83,8 milhões de processos

4 BRASIL. Lei nº 14.711, de 30 de outubro de 2023. Dispõe sobre o aprimoramento das regras de garantia, a execução extrajudicial de créditos garantidos por hipoteca, a execução extrajudicial de garantia imobiliária em concurso de credores, o procedimento de busca e apreensão extrajudicial de bens móveis em caso de inadimplemento de contrato de alienação fiduciária, o resgate antecipado de Letra Financeira, a alíquota de imposto de renda sobre rendimentos no caso de fundos de investimento em participações qualificadas que envolvam titulares de cotas com residência ou domicílio no exterior e o procedimento de emissão de debêntures; altera as Leis nºs 9.514, de 20 de novembro de 1997, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.476, de 28 de agosto de 2017, 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 9.492, de 10 de setembro de 1997, 8.935, de 18 de novembro de 1994, 12.249, de 11 de junho de 2010, 14.113, de 25 de dezembro de 2020, 11.312, de 27 de junho de 2006, 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e 14.382, de 27 de junho de 2022, e o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969; e revoga dispositivos dos Decretos-Lei nºs 70, de 21 de novembro de 1966, e 73, de 21 de novembro de 1966. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/14711.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/14711.htm)>. Acesso em: 11 jun. 2025.

pendentes de resolução, representando um aumento de 1,1% em relação ao final de 2022.<sup>5</sup>

Já de acordo com dados do portal Justiça em Números, também do CNJ, em 2025, o tempo médio entre o ajuizamento da ação e o primeiro julgamento na Justiça Estadual é de aproximadamente 1.020 dias, ou seja, cerca de 2 anos e 9 meses.

**Gráfico 1<sup>6</sup> – Série histórica do tempo médio entre início do processo e primeiro julgamento até 2025.**



O levantamento realizado pelo Conselho Nacional de Justiça, referente à quantidade de processos e os prazos para sua finalização, é de fundamental importância para a compreensão do tema da extrajudicialização e de sua relevância como instrumento para aliviar a sobrecarga do Poder Judiciário.

Embora os termos desjudicialização e extrajudicialização sejam utilizados como se fossem sinônimos, Guedes ressalta que a desjudicialização é o gênero que abarca todas as formas, sendo o correto o uso do termo extrajudicialização restrito aos casos em que houver atribuição de competências aos serviços notariais e de registro.<sup>7</sup>

O serviço extrajudicial tem se mostrado cada vez mais eficiente, sendo prova disso o fato de que nenhum ato praticado por essa via foi desconstituído até o momento, o que reforça a efetividade e a segurança dos resultados obtidos.

5 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números**, 2024. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/04/justica-em-numeros-2024.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2025. p. 18.

6 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números**. Disponível em: <<https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>>. Acesso em: 17 jun. 2025.

7 GUEDES, Maurício Barroso. **Extrajudicialização**: a resolução de demandas por meio dos serviços notariais e de registro. São Paulo: IRIB – Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, 2025. p.77.

Das centenas de exemplos, destacam-se alguns atos que foram objeto da extrajudicialização: o reconhecimento de paternidade diretamente perante o registrador civil das pessoas naturais (Lei n. 8.560/1992); o protesto de títulos (Lei n. 9.492, de 10 de setembro de 1997); a alienação fiduciária de bens imóveis (Lei n. 9.514/1997); a retificação extrajudicial do registro imobiliário (Lei n. 10.931/2004); a atribuição da regularização fundiária ao registro de imóveis (Lei n. 11.977/2009 e Lei n. 13.465/2017); a usucapião extrajudicial (Lei n. 13.105/2015); a retificação do registro civil (Lei n. 13.487/2017), a partilha por divórcio ou por falecimento (Lei n. 11.441/2007); a adjudicação compulsória extrajudicial (Lei n. 14.382/2022); a execução da garantia imobiliária decorrente de crédito hipotecário no registro de imóveis (Lei n. 14.711/2023).

A título ilustrativo, com o único propósito de evidenciar, em dados concretos, a eficiência dos serviços extrajudiciais, estima-se que mais de 1.098.856 mil imóveis foram regularizados por meio do instituto da Regularização Fundiária, cuja competência é atribuída ao Registro de Imóveis.<sup>8</sup> Caso todos esses procedimentos tivessem que tramitar pelo Poder Judiciário, haveria ainda milhares de lotes irregulares nas cidades, famílias privadas de condições mínimas de dignidade, transferências imobiliárias sem a devida arrecadação do imposto de transmissão, além de um cenário de desordem territorial. Graças à atuação eficiente e técnica da atividade registral imobiliária – que, nos termos do parágrafo único do art. 205 da Lei n. 6.015/1973, possui o prazo legal de 40 dias para análise –, milhares de famílias obtiveram o título de propriedade, com plena liberdade para uso e disposição do bem, assegurando, assim, o exercício de um dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal: o direito à moradia.

No ano de 2021, foram lavradas 219.459 escrituras de inventário em todo o Brasil, conforme dados consolidados pelos cartórios de notas.<sup>9</sup> Esse número expressivo reforça ainda mais a relevância e a consolidação da extrajudicialização como uma alternativa eficiente, segura e célere à via judicial tradicional.

Importante, ainda, evidenciar alguns dos prazos extrajudiciais, a fim de ressaltar a agilidade e eficiência dos serviços prestados. De acordo com o

8 ONR – Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis. RI Digital. **Regularização fundiária**. Disponível em: <<https://www.ridigital.org.br/RF/firmGraficos.aspx>>. Acesso em: 26 jun. 2025.

9 Colégio Notarial do Brasil. Conselho Federal. **Cartórios registram aumento de 40% nos inventários em 2021**. Disponível em: <<https://www.notariado.org.br/07-03-2022-cartorios-registram-aumento-de-40-nos-inventarios-em-2021%Ef%BB%BF/>>. Acesso em: 20 jun. 2025.

art. 205 da Lei n. 6.015/1973, o registrador deve analisar/qualificar o título em 10 dias. Ou seja, a análise de toda documentação apresentada deve ser feita em 10 dias. O art. 12 da Lei n. 9.492, de 10 de setembro de 1997, estabelece que o protesto deverá ser registrado em 3 dias úteis. O art. 26 da Lei n. 9.514/1997 estabelece que o devedor possui o prazo de 15 dias úteis para satisfazer a prestação vencida, sob pena de consolidação da propriedade.

A menção a esses prazos específicos tem por finalidade demonstrar que, na via extrajudicial, os procedimentos são concluídos em questão de dias úteis – em contraste com os processos judiciais, que frequentemente se estendem por anos, devido à alta demanda de processos em andamento.

Para ilustrar a importância do tempo para análise dos processos, Lacerda utiliza como exemplo a seguinte metáfora: “qual a utilidade do direito a respirar se somente o pudermos exercê-lo após dez minutos, período após o qual o nosso organismo já terá sucumbido pela ausência de oxigênio?”.<sup>10</sup> Essa comparação evidencia a criticidade do tempo na concretização dos direitos e reforça a necessidade de mecanismos que acelerem a tramitação processual. Nesse sentido, a extrajudicialização surge como uma alternativa capaz de oferecer respostas mais ágeis e eficientes, alinhando-se às demandas de uma sociedade moderna e dinâmica. Sua atuação, sempre regulada de forma responsável e observando os direitos fundamentais, contribui para desafogar o sistema judicial, promovendo uma resolução de conflitos em prazos compatíveis com as exigências contemporâneas do mercado e da sociedade.

A extrajudicialização tem se consolidado como uma alternativa eficaz à via judicial tradicional, especialmente nos procedimentos que envolvem garantias patrimoniais. Diversos benefícios práticos e jurídicos justificam a ampliação de sua adoção, sendo possível destacar as seguintes vantagens estruturais:

## 2.1. AGILIDADE E EFICIÊNCIA

A principal justificativa para o fortalecimento da extrajudicialização está na significativa economia de tempo. Enquanto os processos judiciais tramitam por anos nos Tribunais, os procedimentos realizados por serventias extrajudiciais são pautados por prazos legais curtos e objetivos. Como visto anteriormente, atos como consolidação da propriedade, intimação de devedores,

10 LACERDA, Naurican Ludovico. **Aperfeiçoamento do modelo constitucional do acesso à justiça**: discovery phase como modelo de aplicação. Tese de Doutorado em Direito Constitucional. Universidade do Vale do Itajaí. 2023.



realização de leilões e expedição de certidões ocorrem em questão de dias ou semanas. Essa agilidade permite que credores recuperem seus créditos com mais rapidez e segurança, reduzindo o custo sistêmico da inadimplência.

## 2.2. REDUÇÃO DE CUSTOS

Além da celeridade, os custos associados ao extrajudicial são significativamente menores quando comparados ao processo judicial. Ausência de custas processuais, redução de honorários advocatícios e menor dispêndio com perícias e diligências tornam a via extrajudicial mais econômica tanto para credores quanto para devedores, promovendo uma democratização do acesso à resolução de conflitos.

## 2.3. DESCONGESTIONAMENTO DO JUDICIÁRIO

Ao permitir que procedimentos como inventários, retificações, execuções e buscas sejam realizados fora do Judiciário, os cartórios contribuem diretamente para a redução da sobrecarga dos Tribunais. Essa colaboração institucional fortalece a função jurisdicional, permitindo que o Judiciário se concentre nas causas mais complexas e nas hipóteses em que a atuação estatal é imprescindível.

## 2.4. ACESSO À JUSTIÇA E GARANTIA DE DIREITOS

Embora ocorra fora do âmbito judicial, a extrajudicialização não suprime o direito à Justiça. Pelo contrário, amplia o acesso a ela, ao proporcionar vias alternativas, céleres e menos burocráticas de resolução de conflitos. Importante frisar que todos os procedimentos extrajudiciais estão sujeitos ao controle judicial posterior, preservando-se integralmente o direito ao contraditório e à ampla defesa.

## 2.5. MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA

A extrajudicialização representa também um avanço tecnológico e organizacional, ao incorporar ferramentas digitais, integrar bases de dados e ampliar o uso de plataformas eletrônicas de tramitação. Isso promove uma Justiça mais compatível com as exigências de uma sociedade informatizada, com maior transparência, rastreabilidade e segurança na execução dos atos.

Assim, os benefícios práticos da extrajudicialização transcendem o campo da eficiência operacional, projetando-se como um instrumento de efetivação dos direitos fundamentais e de modernização do aparato jurídico brasileiro.

## 3. MARCO LEGAL DAS GARANTIAS (LEI N. 14.711/2023): PRINCIPAIS INOVAÇÕES E OBJETIVOS

A nova legislação busca facilitar o acesso ao crédito, aumentar a segurança jurídica nas operações e ampliar o uso de bens como garantia, permitindo, inclusive, que um mesmo imóvel seja oferecido a mais de uma operação. Além disso, as alterações fortalecem o papel do extrajudicial, conferindo maior autonomia, agilidade e eficiência aos procedimentos de execução de garantias, com impacto direto na extrajudicialização e na redução da sobrecarga do Judiciário.

A alienação fiduciária foi instituída pela Lei n. 9.514/1997, revolucionando positivamente o mercado de crédito no Brasil. A Lei n. 14.711/2023 promoveu aperfeiçoamentos em um procedimento que já se mostrava eficaz, com o objetivo de torná-lo ainda mais eficiente na execução da dívida.

O artigo 26 da Lei n. 9.514/1997 teve a inclusão do §1º A, passando a regulamentar a execução da dívida daqueles contratos com mais de uma garantia em diferentes circunscrições, permitindo que a intimação para a purgação da mora seja requerida em apenas um dos cartórios de registro de imóveis, sendo válida para todos os procedimentos de consolidação, desde que a intimação informe a totalidade da dívida de cada um dos imóveis que estão sujeitos à consolidação.

Chezzi e Debs destacam que, antes da inclusão do referido dispositivo, o credor era obrigado a solicitar a intimação do devedor em cada um dos cartórios de registro de imóveis onde estivessem registrados os bens oferecidos em garantia.<sup>11</sup> Desta forma, a alteração legislativa apresenta ainda mais celeridade ao procedimento da execução da dívida.

Outra alteração relevante para o credor na alienação fiduciária foi a modificação do §5º, o acréscimo do §5º A e a revogação do §6º, todos do art. 27 da Lei n. 9.514/1997. A redação anterior previa a extinção da dívida caso o imóvel não atingisse o valor mínimo em leilão, conferindo ao credor a livre disposição do bem. Com as mudanças introduzidas pela Lei n. 14.711/2023, a previsão da extinção da dívida foi retirada, abrindo espaço para que ocorra a cobrança do saldo devedor.

Para garantir ainda mais confiabilidade e eficiência no procedimento

11 CHEZZI, Bernardo; DEBS, Martha EL. **O novo marco das garantias: aspectos práticos e teorias da Lei nº 14.711/2023.** São Paulo: Juspodivm, 2024. p. 173.

da alienação fiduciária, houve alteração do art. 30 da Lei n. 9.514/1997. A modificação estabelece que, após a arrematação do imóvel ou a consolidação definitiva da propriedade em favor do credor, não será admitido o cancelamento desses atos com base em questões relativas ao contrato ou a eventuais vícios procedimentais na cobrança ou no leilão. Tais controvérsias deverão ser solucionadas exclusivamente por meio de perdas e danos, o que reforça a segurança jurídica para os credores.

Entre as diversas inovações trazidas pela Lei n. 14.711/2023, destaca-se, como mais um avanço no processo de extrajudicialização, a possibilidade de execução extrajudicial da garantia imobiliária oriunda de crédito hipotecário. Chezzi e Debs observam que esse modelo de execução já é adotado com sucesso em diversos países, como Espanha e Peru.<sup>12</sup>

O marco inicial do procedimento de execução extrajudicial da hipoteca é a não purgação da mora, situação que implicará em averbação na matrícula do imóvel notificando o início do procedimento. Esta averbação é fato novo, não previsto no procedimento da alienação fiduciária, mas que fortalece o princípio da concentração.<sup>13</sup>

Em até 60 dias após a averbação sobre o início da execução extrajudicial, o credor promoverá o leilão público do imóvel. Os procedimentos dos leilões assemelham-se aos procedimentos da alienação fiduciária. No entanto, havendo lance vencedor, o legislador optou por inovar, unindo celeridade e segurança jurídica, trazendo a possibilidade da ata notarial de arrematação.

A ata notarial de arrematação deverá ser lavrada pelo tabelião de notas com atribuição na circunscrição do imóvel, em observância ao Princípio da Territorialidade,<sup>14</sup> e este documento será o título hábil para transferência do imóvel ao arrematante no Registro de Imóveis.

Este estudo abordou apenas algumas das modificações introduzidas pela Lei n. 14.711/2023, visando ressaltar que a lei não apenas representa um avanço técnico-jurídico, mas também simboliza uma importante etapa no fortalecimento do ambiente de negócios e no aprimoramento dos serviços extrajudiciais brasileiros.

<sup>12</sup> CHEZZI; DEBS, 2024. p. 257.

<sup>13</sup> Princípio da Concentração: O princípio da concentração está relacionado à ideia de que todas as informações relevantes sobre um imóvel devem estar concentradas na sua matrícula, garantindo a segurança jurídica do negócio imobiliário.

<sup>14</sup> Princípio da Territorialidade é um dos fundamentos da atuação notarial e registral, garantindo que os atos praticados por tabeliães e registradores tenham validade na circunscrição territorial para a qual foram designados.

Ao consolidar e aperfeiçoar regras relacionadas à execução extrajudicial de garantias, à atuação dos cartórios e à publicidade registral, o novo marco reforça o papel das serventias extrajudiciais como instrumentos de desjudicialização e de dinamização da economia nacional. Trata-se de uma legislação que, ao mesmo tempo, promove o desenvolvimento econômico e fortalece a confiança nas instituições que operam no ambiente de crédito e garantias, representando mais um avanço relevante no campo do direito imobiliário, consolidando a tendência de fortalecimento da via extrajudicial na condução dos procedimentos.

#### 4. DEFESA DA CONSTITUCIONALIDADE E ARGUMENTOS EM FAVOR DA EXTRAJUDICIALIZAÇÃO

Como destacado nos capítulos anteriores, a crescente demanda por soluções jurídicas mais rápidas e acessíveis reflete uma evolução natural do sistema de justiça, que busca acompanhar as transformações sociais e econômicas. Nesse cenário, a desjudicialização surge como uma estratégia inovadora para enfrentar a sobrecarga do aparato jurisdicional, que tem se mostrado insuficiente para atender às necessidades de uma sociedade cada vez mais dinâmica e exigente. Essa mudança visa tornar os procedimentos mais eficientes, reduzindo a burocracia e promovendo maior agilidade na resolução de conflitos.

Ao ampliar os mecanismos extrajudiciais, a extrajudicialização busca aprimorar a efetividade na concretização de direitos, garantindo maior eficiência na administração da justiça. Dessa forma, é possível obter soluções mais ágeis e eficazes, sem sacrificar os valores essenciais do Estado de Direito.<sup>15</sup> Assim, a realização da justiça com eficiência é viável e compatível com os princípios constitucionais que regem a atuação do Estado. Nesse contexto, ela representa uma resposta às limitações do sistema tradicional, procurando fortalecer o acesso à justiça de maneira mais célere, simplificada e inclusiva, sem prejuízo à segurança jurídica.<sup>16</sup>

Essa transformação na forma de resolver conflitos também se reflete no âmbito das garantias de crédito, em que a extrajudicialização tem sido adotada como uma estratégia para ampliar o acesso à justiça e aumentar a

<sup>15</sup> OLIVEIRA, Carlos E. Elias. A desjudicialização da execução civil: um passo perdido pela lei das garantias. In: CHEZZI, Bernardo; DEBS, Martha El. **O novo marco das garantias: aspectos práticos e teóricos da Lei 14.711/2023**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024. p. 61-68.

<sup>16</sup> RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 43.

eficiência na proteção patrimonial. Nesse contexto, o marco legal das garantias, especialmente a Lei n. 14.711/2023, surge como um importante instrumento normativo que busca regulamentar procedimentos extrajudiciais de execução, promovendo uma mudança de paradigma no setor. Essa legislação oferece alternativas que conciliam agilidade, segurança jurídica e a proteção dos direitos fundamentais, sinalizando uma nova postura para a realização de uma justiça mais moderna e eficiente.<sup>17</sup>

A extrajudicialização, vista por uns como uma evolução necessária para a modernização do sistema de garantias, tem sido alvo de intensos debates jurídicos. Enquanto alguns defendem que essas inovações promovem maior eficiência, agilidade e acessibilidade na resolução de conflitos, outros questionam sua compatibilidade com os princípios constitucionais fundamentais. Nesse contexto, a Lei n. 14.711/23 foi o centro de discussões, tendo seu julgamento concluído pelo Supremo Tribunal Federal, que, recentemente, declarou sua constitucionalidade nas ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs n. 7.600,<sup>18</sup> 7.601<sup>19</sup> e 7.608<sup>20</sup>), ajuizadas por entidades como a União dos Oficiais de Justiça do Brasil, a Associação dos Magistrados Brasileiros, a Associação Nacional dos Oficiais de Justiça Avaliadores Federais e a Associação Federal dos Oficiais de Justiça do Brasil.

As ações questionaram a constitucionalidade de dispositivos que tratam de procedimentos extrajudiciais de garantia de crédito previstos na referida lei. Os principais pontos impugnados abrangem: (i) o procedimento de execução extrajudicial de garantia em alienação fiduciária de bens móveis, incluindo a consolidação da propriedade; (ii) o procedimento de busca e apreensão extrajudicial em alienação fiduciária de bens móveis; (iii) o procedimento de execução extrajudicial de garantia em hipoteca; e (iv) o procedimento de execução extrajudicial de garantia imobiliária em concurso de credores.

17 NETTO, Dixmer Vallini. Alteração na execução da garantia fiduciária de imóveis promovida pela Lei 14.711/2023 (marco legal das garantias). In: CHEZZI, Bernardo; DEBS, Martha El. **O novo marco das garantias: aspectos práticos e teóricos da Lei 14.711/2023**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024. p. 165-193.

18 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n° 7.600**, relator: Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6845229>>. Acesso em: 23 jun. 2025.

19 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n° 7.601**, Relator: Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6846515>>. Acesso em: 23 jun. 2025.

20 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n° 7.608**, Relator: Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6865956>>. Acesso em: 23 jun. 2025.

Diante dessas ações, os críticos argumentaram que esses institutos podem violar princípios essenciais previstos na Constituição Federal. Entre as alegações principais, estão a violação do princípio da reserva de jurisdição, ao permitirem a perda de bens sem a intervenção do Poder Judiciário, contrariando o disposto no artigo 5º, inciso XXXV. Além disso, sustentam que a ausência de controle judicial prévio infringe o direito ao devido processo legal, garantido pelo artigo 5º, inciso LIV, impedindo a atuação do Estado-Juiz em fases decisivas do procedimento.

Outro ponto de preocupação refere-se à violação dos direitos à privacidade e à inviolabilidade do domicílio, protegidos pelos incisos X e XI do artigo 5º, que garantem a inviolabilidade da vida privada e do lar. Os críticos argumentam que a autorização para monitoramento privado e diligências sem a intervenção do Judiciário, especialmente na localização e apreensão de bens, compromete esses direitos fundamentais.<sup>21</sup>

Segundo o pedido da Associação dos Magistrados Brasileiros na petição inicial do processo n° 7.601, por exemplo, destaca que, ao prever a “execução extrajudicial da garantia imobiliária em concurso de credores”, a lei configura uma forma de execução forçada de bens que, prioritariamente, deveria ocorrer sob supervisão do Poder Judiciário. Segundo essa entidade, a realização de tais procedimentos sem o crivo judicial viola o direito ao devido processo legal e o princípio da reserva de jurisdição, configurando uma expropriação que afronta a Constituição.

Por fim, há uma preocupação de que esses procedimentos possam criar um desequilíbrio na relação entre credor e devedor, favorecendo excessivamente os interesses dos credores e dificultando a proteção dos direitos e garantias constitucionais do devedor. Nesse contexto, os argumentos de inconstitucionalidade sustentam que esses dispositivos legais autorizam procedimentos extrajudiciais capazes de impor a perda de bens e direitos sem que seja garantido o “devido processo legal” e sem o controle judicial prévio, afrontando princípios basilares do Estado de Direito.<sup>22</sup>

Diante desses argumentos favoráveis à inconstitucionalidade, é importante destacar o posicionamento do Poder Executivo no âmbito do Ministé-

21 CAFF, Ricardo Felício. O procedimento de execução extrajudicial da alienação fiduciária em garantia de bens imóveis. In: JACOMINO, Sergio; LAGO, Ivan Jacopetti do. **Direito registral imobiliário em perspectiva: estudos em homenagem a Ademar Fioranelli**. São Paulo: Quinta Sociedade Patrimonial e Editora, 2024. p. 407-419.

22 *Ibid.*

rio Público Federal. Em agosto de 2024, o Procurador-Geral da República, Paulo Gustavo Gonet Branco, emitiu parecer defendendo a constitucionalidade do marco legal das garantias.<sup>23</sup> Na ocasião, o Procurador-Geral da República solicitou a improcedência das ADIs, sustentando que as normas da lei em questão garantem o respeito ao devido processo legal e ao direito de propriedade, além de não restringirem a atuação do Poder Judiciário. Segundo o parecer, as medidas previstas na legislação representam uma modernização adequada do sistema de garantias, promovendo maior eficiência na recuperação de créditos sem comprometer os princípios constitucionais de defesa, contraditório e controle judicial posterior.

O relator das ADIs, ministro Dias Toffoli, proferiu seu voto recentemente, em junho de 2025, no sentido de que os atos extrajudiciais previstos na Lei n. 14.711/23 são constitucionais.<sup>24</sup> Ele destacou que a atuação de cartórios e órgãos administrativos não exclui a possibilidade de controle judicial posterior, conforme garante a Constituição Federal. Segundo Toffoli, esses procedimentos são facultativos, condicionados à cláusula expressa no contrato, e asseguram ao devedor a notificação e a oportunidade de impugnar a cobrança, sem impedir seu acesso ao Judiciário. Assim, não há violação ao princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV).<sup>25</sup>

Sobre a busca e apreensão, o relator ressaltou que tais dispositivos não autorizam a entrada forçada em domicílios nem o uso de violência por particulares. A apreensão deve ocorrer por meios administrativos – como o bloqueio eletrônico de veículos – ou mediante entrega voluntária do bem, preservando direitos fundamentais do devedor. Toffoli também rejeitou as alegações de violação ao direito à propriedade ou ao devido processo legal, afirmando que esses direitos continuam assegurados no novo modelo, que busca modernizar o sistema de crédito, reduzir a judicialização e promover maior eficiência na recuperação de garantias, sem prejuízo às garantias constitucionais do devedor.<sup>26</sup>

Por fim, o ministro propôs uma interpretação conforme à Constituição para alguns trechos da lei, ressaltando que as ações extrajudiciais devem

respeitar direitos como a vida privada, a honra, a imagem, a inviolabilidade do domicílio, além de vedar o uso de violência privada. Ele enfatizou a necessidade de proteger a dignidade da pessoa humana e a autonomia da vontade, e sugeriu a seguinte tese de julgamento: “(i) são constitucionais os procedimentos extrajudiciais instituídos pela Lei n. 14.711/23 para consolidação da propriedade em contratos de alienação fiduciária de bens móveis, execução de créditos garantidos por hipoteca e garantia imobiliária em concurso de credores; e (ii) nas diligências para localização e apreensão do bem móvel, previstas nos §§ 4º, 5º e 7º do art. 8º-C do Decreto-Lei n. 911/69 (redação da Lei n. 14.711/23), devem ser assegurados direitos à vida privada, à honra e à imagem do devedor, à inviolabilidade do sigilo de dados, à vedação ao uso privado da violência, à inviolabilidade do domicílio, à dignidade da pessoa humana e à autonomia da vontade.”<sup>27</sup>

Acompanharam o relator os Ministros Cristiano Zanin, Alexandre de Moraes, André Mendonça, Luiz Edson Fachin, Gilmar Mendes, Luiz Fux, Kassio Nunes Marques e Luís Roberto Barroso, formando maioria pela validade dos atos extrajudiciais, destacando que a atuação de cartórios e órgãos administrativos não exclui o controle judicial posterior.

Entretanto, o Ministro Flávio Dino<sup>28</sup> que acompanhou o relator com ressalvas, destacou uma ressalva quanto ao artigo 8º E, que autoriza a execução de veículos pelo Detran e empresas privadas credenciadas. Para ele, essa norma viola a Constituição ao delegar poderes de constrição patrimonial a órgãos administrativos sem a devida fiscalização e controle judicial, privilegiando o credor e prejudicando as garantias de defesa do devedor. Em seu voto, Dino propôs a declaração de inconstitucionalidade do dispositivo, reforçando a necessidade de observância do princípio do controle judicial e da inviolabilidade do domicílio, aspectos que, na sua avaliação, estão sendo ameaçados por esse procedimento.

Por outro lado, a Ministra Cármen Lúcia<sup>29</sup> divergiu e votou pela total procedência das ações de inconstitucionalidade, declarou a inconstitucionalidade dos artigos 6º, 9º e 10 da Lei n. 14.711/23. Segundo ela, es-

23 MIGALHAS. **STF julga busca e apreensão extrajudicial do marco legal das garantias**. 2025. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/quentes/433180/stf-julga-busca-e-apreensao-extrajudicial-do-marco-legal-das-garantias>>. Acesso em: 24 jun. 2025.

24 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7.601**, Relator: Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6846515>>. Acesso em: 23 jun. 2025.

25 *Ibid.*

26 *Ibid.*

27 MIGALHAS, 2025.

28 DINO, Flávio. Ministro do Supremo Tribunal Federal. **Voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.601**. Disponível em: <<https://digital.stf.jus.br/decisoes-monocraticas/api/public/votos/354162/conteudo.pdf>>. Acesso em: 1 jul. 2025.

29 ANTUNES ROCHA, Cármen Lúcia. Ministra do Supremo Tribunal Federal. **Voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.601**. Disponível em: <<https://digital.stf.jus.br/decisoes-monocraticas/api/public/votos/351302/conteudo.pdf>>. Acesso em: 1 jul. 2025.



ses dispositivos afrontam direitos e garantias constitucionais essenciais, como o devido processo legal, a inviolabilidade do domicílio e a reserva de jurisdição, ao permitirem práticas de constrição patrimonial sem a intervenção do Poder Judiciário. Para a ministra, tais normas representam uma violação direta à Constituição, uma vez que descaracterizam o papel do Judiciário na garantia dos direitos do cidadão.

Destaca-se que o procedimento de execução extrajudicial de alienação fiduciária garantida por bens móveis, previsto na Lei n. 14.711/23, envolve três atos principais: a consolidação da propriedade, a busca e apreensão do bem e a alienação extrajudicial. Segundo Carlos Elias de Oliveira e Flávio Tartuce, na alienação fiduciária, o credor é titular de um direito real de propriedade, condicionado ao pagamento da dívida. Caso o devedor não quite a obrigação, surge para o credor o direito de consolidar a propriedade fiduciária, convertendo-a em propriedade plena.<sup>30</sup>

Essa consolidação, que antes exigia procedimento judicial, agora ocorre perante o cartório, mediante requisitos específicos de previsão contratual e comprovação da mora. O procedimento busca maximizar a celeridade na resolução, incluindo notificação ao devedor, possibilidade de pagamento voluntário ou impugnação, e fechamento com a averbação da consolidação na matrícula do bem. Importante destacar que esse procedimento, embora inovador, é considerado uma exceção, dependente de cláusula expressa no contrato, com atos administrativos que permanecem sujeitos ao controle judicial, sendo que o próprio artigo 8º B do Decreto n. 911/1969,<sup>31</sup> alterado pela Lei n. 14.711/23, prevê a possibilidade de o devedor recorrer ao Judiciário em caso de desrespeito ou ilegalidade.<sup>32</sup>

Assim, essa fase se caracteriza como um procedimento administrativo, sujeito ao controle judicial posterior, compatível com os princípios do devido processo legal e da tutela jurisdicional, não havendo violação ao art. 5º, inciso LIV da Constituição Federal, ou à reserva de jurisdição.

A busca e apreensão do bem móvel, após a consolidação da proprie-

dade, é outra inovação da Lei n. 14.711/23 e ocorre perante o oficial de registro de títulos e documentos. Essa etapa, similar ao procedimento de consolidação, é realizada sem intervenção direta do juiz, mediante requerimento do credor, que deverá indicar o valor atualizado da dívida e a documentação comprobatória. O oficial realiza atos de restrição, comunicação aos órgãos competentes, emissão de certidão e cadastro na plataforma eletrônica, sempre sem a realização de arguições de força ou a entrada forçada em domicílios, garantindo direitos como a privacidade e a inviolabilidade do domicílio, além de prevenir abusos.

Assim, o procedimento, desde que realizado com respeito aos limites de proteção aos direitos do devedor, é compatível com a Constituição, devendo, para tanto, ser interpretado de forma a assegurar o contraditório, o devido processo legal e a proteção da dignidade do indivíduo. Ainda assim, admitem a possibilidade de o devedor recorrer ao Poder Judiciário para questionar atos que ultrapassem esses limites ou sejam considerados ilegais.<sup>33</sup>

Outro instituto impugnado refere-se à execução extrajudicial de créditos garantidos por hipoteca, prevista no art. 9º da Lei n. 14.711/23. Nesse procedimento, o devedor tem o prazo de 15 dias para a purgação da mora após notificação, podendo pagar ou contestar a cobrança. Caso não haja pagamento, o credor pode promover leilão do imóvel, com etapas previstas de publicação, lances, possibilidade de remição e, em última instância, a venda ou apropriação do bem, sempre de forma extrajudicial e com a devida comunicação das atividades.<sup>34</sup>

O procedimento, assim como os anteriores, está sujeito ao controle judicial na medida em que o devedor pode requerer judicialmente a contestação de atos ilegais ou abusivos. Assim, o procedimento não viola o devido processo legal, pois garante ao devedor o direito de defesa e de recorrer ao Judiciário, inclusive na fase de desocupação ou de pagamento final.

Por fim, o procedimento de execução extrajudicial em concurso de credores, previsto no art. 10 da Lei n. 14.711/2023, regula a hipótese de diversos créditos garantidos pelo mesmo imóvel, sejam eles de alienação fiduciária ou hipoteca. Nesse caso, os registros dos créditos são enviados ao oficial de registro, que, após a intimação dos credores, lavra uma certidão

30 OLIVEIRA, Carlos E. Elias de; TARTUCE, Flávio. **Lei das garantias**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. 82.

31 BRASIL. **Decreto-lei nº 911, de 1º de outubro de 1969**. Altera a redação do art. 66, da Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965, estabelece normas de processo sobre alienação fiduciária e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/del0911.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0911.htm)>. Acesso em: 24 jun. de 2025.

32 DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. Notas sobre a execução extrajudicial no sistema brasileiro de justiça multiportas. In: CHEZZI, Bernardo; DEBS, Marta El (coords.). **O novo marco das garantias: aspectos práticos e teóricos da Lei 14.711/2023**. São Paulo: Juspodivm, 2024. p. 69-115.

33 PINTO E SILVA, Fábio Rocha. A lei 14.711 e o Direito comparado. In: CHEZZI, Bernardo; DEBS, Marta El (coords.). **O novo marco das garantias: aspectos práticos e teóricos da Lei 14.711/2023**. São Paulo: Juspodivm, 2024. p. 29-59.

34 DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2024.

apontando a prioridade de cada um. Essa certidão serve como guia para a distribuição dos recursos obtidos na execução, e, segundo especialistas como Fábio Rocha Pinto e Silva, trata-se de uma rotina administrativa de organização da prioridade de créditos, sem que haja criação de um procedimento judicial de concorrência.<sup>35</sup>

Essa norma, portanto, não representa uma espécie de procedimento de concorrência formal, mas uma orientação para que o credor exequente respeite a ordem de prioridade existente, garantindo a aplicação do direito de forma proporcional e sem prejudicar o acesso ao Judiciário. Assim, ela não viola o princípio do contraditório ou a inafastabilidade da jurisdição, uma vez que eventual controvérsia acerca da classificação dos créditos ou de sua quota pode ser levada ao Judiciário.<sup>36</sup>

Os instrumentos de extrajudicialização representam um avanço importante para o sistema jurídico brasileiro. Quando devidamente regulamentados, esses procedimentos oferecem uma alternativa eficiente para a resolução de conflitos, contribuindo para ampliar o acesso à justiça e promover maior agilidade na recuperação de créditos, sem comprometer os direitos fundamentais dos indivíduos. Nesse sentido, o voto do Ministro Fachin,<sup>37</sup> que acompanhou o relator, reforçou a importância dessas medidas para a modernização do sistema, contribuindo também para a redução da sobrecarga do Judiciário.

A atuação extrajudicial, se regulada com critérios claros e limites garantidores, é compatível com os princípios constitucionais, promovendo uma gestão mais eficaz dos recursos e uma resposta mais rápida às demandas sociais atuais. Assim, o fortalecimento desses mecanismos constitui uma evolução legítima do sistema de garantias, desde que respeitados os direitos ao contraditório, à ampla defesa e ao controle judicial posterior.<sup>38</sup>

Assim, reconhece-se que o procedimento extrajudicial, quando regulamentado com critérios claros e limites garantidores, constitui uma evolução legítima do sistema de garantias, alinhada às exigências de uma sociedade moderna e tecnológica. Os precedentes de sucesso, como a execução extra-

35 PINTO E SILVA, 2024. p. 29-59.

36 OLIVEIRA; TARTUCE, 2024. p. 70-71.

37 FACHIN, Edson. Ministro do Supremo Tribunal Federal. **Voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.601**. Disponível em: <<https://digital.stf.jus.br/decisoes-monocraticas/api/public/votos/353002/conteudo.pdf>>. Acesso em: 1 jul. 2025.

38 FARIA, Márcio Carvalho. Reformar e racionalizar a execução civil: um caminho necessário. **Suprema** – Revista de Estudos Constitucionais, v. 3, n. 1, p. 239-282, jan./jun. 2023.

judicial de imóveis, reforçam sua compatibilidade com os princípios constitucionais, contribuindo para uma gestão mais eficiente dos recursos e uma resposta mais célere às demandas sociais.<sup>39</sup> A decisão do STF, ao declarar a constitucionalidade dessas medidas, reforça que a atuação de cartórios e órgãos administrativos não exclui a necessidade de controle judicial, garantindo a observância dos princípios constitucionais e a proteção dos direitos fundamentais dos credores e devedores. Tal jurisprudência fortalece a aplicabilidade prática dessas medidas, representando uma mudança relevante na modernização do sistema de garantias e na implementação de soluções mais céleres, seguras e compatíveis com a Constituição.

## CONCLUSÃO

O avanço da extrajudicialização no sistema jurídico brasileiro representa uma evolução necessária e estratégica diante da atual conjuntura de sobrecarga do Poder Judiciário. A Lei n. 14.711/2023, ao consolidar procedimentos extrajudiciais para a execução de garantias patrimoniais, traduz um importante passo rumo à modernização da justiça, promovendo o equilíbrio entre celeridade processual, segurança jurídica e respeito aos direitos fundamentais.

A análise crítica da nova legislação, bem como das ações de inconstitucionalidade que lhe são dirigidas, evidencia que, embora existam desafios e pontos de atenção, a extrajudicialização, quando regulada por critérios claros e balizada pelos princípios constitucionais, constitui um instrumento legítimo e eficaz para a realização do direito. A manutenção do controle judicial posterior assegura que tais procedimentos estejam plenamente compatíveis com o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa.

Diante disso, reafirma-se a importância de fortalecer os mecanismos extrajudiciais como forma de ampliar o acesso à justiça, reduzir a litigiosidade desnecessária e garantir soluções mais rápidas e eficazes às demandas sociais e econômicas. A extrajudicialização não é uma ruptura com o modelo tradicional, mas uma complementaridade inteligente que valoriza a autonomia das partes, a técnica das serventias extrajudiciais e a racionalização do sistema jurídico.

Assim, o marco legal das garantias deve ser compreendido não apenas como um avanço normativo, mas como um sinal de amadurecimento

39 SCAFF, 2024. p. 407-419.

institucional, voltado à construção de uma justiça mais acessível, eficaz e comprometida com a dignidade da pessoa humana e com a proteção dos direitos de todos os envolvidos nas relações jurídicas.

## BIBLIOGRAFIA

ANTUNES ROCHA, Cármen Lúcia. Ministra do Supremo Tribunal Federal. **Voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.601**. Disponível em: <<https://digital.stf.jus.br/decisoes-monocraticas/api/public/votos/351302/conteudo.pdf>>. Acesso em: 1 jul. 2025.

BRASIL. **Decreto-lei nº 911, de 1º de outubro de 1969**. Altera a redação do art. 66, da Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965, estabelece normas de processo sobre alienação fiduciária e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/del0911.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0911.htm)>. Acesso em: 24 jun. de 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.711, de 30 de outubro de 2023**. Dispõe sobre o aprimoramento das regras de garantia, a execução extrajudicial de créditos garantidos por hipoteca, a execução extrajudicial de garantia imobiliária em concurso de credores, o procedimento de busca e apreensão extrajudicial de bens móveis em caso de inadimplimento de contrato de alienação fiduciária, o resgate antecipado de Letra Financeira, a alíquota de imposto de renda sobre rendimentos no caso de fundos de investimento em participações qualificadas que envolvam titulares de cotas com residência ou domicílio no exterior e o procedimento de emissão de debêntures; altera as Leis nºs 9.514, de 20 de novembro de 1997, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.476, de 28 de agosto de 2017, 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 9.492, de 10 de setembro de 1997, 8.935, de 18 de novembro de 1994, 12.249, de 11 de junho de 2010, 14.113, de 25 de dezembro de 2020, 11.312, de 27 de junho de 2006, 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e 14.382, de 27 de junho de 2022, e o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969; e revoga dispositivos dos Decretos-Lei nºs 70, de 21 de novembro de 1966, e 73, de 21 de novembro de 1966. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/14711.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/14711.htm)>. Acesso em: 11 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7.600**, relator: Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6845229>>. Acesso em: 23 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7.601**, Relator: Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6846515>>. Acesso em: 23 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7.608**, Relator: Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6865956>>. Acesso em: 23 jun. 2025.

CHEZZI, Bernardo; DEBS, Martha El. **O novo marco das garantias**: aspectos práticos e teorias da Lei nº 14.711/2023. São Paulo: Juspodivm, 2024.

COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL. Conselho Federal. **Cartórios registram aumento de 40% nos inventários em 2021**. Disponível em: <<https://www.notariado.org.br/07-03-2022-cartorios-registram-aumento-de-40-nos-inventarios-em-2021%Ef%BB%BF/>>. Acesso em: 20 jun. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números**. 2024.. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/04/justica-em-numeros-2024.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2025.

DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. Notas sobre a execução extrajudicial no sistema brasileiro de justiça multiportas. In: CHEZZI, Bernardo; DEBS, Marta El (coords.). **O novo marco das garantias**: aspectos práticos e teorias da Lei nº 14.711/2023. São Paulo: Juspodivm, 2024.

DINO, Flávio. Ministro do Supremo Tribunal Federal. **Voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.601**. Disponível em: <<https://digital.stf.jus.br/decisoes-monocraticas/api/public/votos/354162/conteudo.pdf>>. Acesso em: 1 jul. 2025.

FACHIN, Edson. Ministro do Supremo Tribunal Federal. **Voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade**

nº 7.601. Disponível em: <<https://digital.stf.jus.br/decisoes-monocraticas/api/public/votos/353002/conteudo.pdf>>. Acesso em: 1 jul. 2025.

FARIA, Márcio Carvalho. Reformar e racionalizar a execução civil: um caminho necessário. **Suprema – Revista de Estudos Constitucionais**, v. 3, n. 1, jan./jun. 2023.

GUEDES, Maurício Barroso. **Extrajudicialização**: a resolução de demandas por meio dos serviços notariais e de registro. São Paulo: IRIB – Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, 2025.

LACERDA, Naurican Ludovico. **Aperfeiçoamento do modelo constitucional do acesso à justiça**: discovery phase como modelo de aplicação. Tese de Doutorado em Direito Constitucional. Universidade do Vale do Itajaí. 2023.

MIGALHAS. **STF julga busca e apreensão extrajudicial do marco legal das garantias**. 2025. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/quentes/433180/stf-julga-busca-e-apreensao-extrajudicial-do-marco-legal-das-garantias>>. Acesso em: 24 jun. 2025.

NETTO, Dixmer Vallini. Alteração na execução da garantia fiduciária de imóveis promovida pela Lei 14.711/2023 (marco legal das garantias). In: CHEZZI, Bernardo; DEBS, Martha El. **O novo marco das garantias**: aspectos práticos e teóricos da Lei 14.711/2023. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

OLIVEIRA, Carlos E. Elias. A desjudicialização da execução civil: um passo perdido pela lei das garantias. In: CHEZZI, Bernardo; DEBS, Martha El. **O novo marco das garantias**: aspectos práticos e teóricos da Lei 14.711/2023. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

OLIVEIRA, Carlos E. Elias de; TARTUCE, Flávio. **Lei das garantias**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

ONR – Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis. RI Digital. **Regularização fundiária**. Disponível em: <<https://www.ridigital.org.br/RF/frnGraficos.aspx>>. Acesso em: 26 jun. 2025.

PINTO E SILVA, Fábio Rocha. A Lei 14.711 e o Direito Comparado. In: CHEZZI, Bernardo; DEBS, Marta El (coords.). **O novo marco das garantias**: aspectos práticos e teorias da Lei nº 14.711/2023. São Paulo: Juspodivm, 2024.

RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro**. São Paulo: Saraiva, 2013.

SCAFF, Ricardo Felício. O procedimento de execução extrajudicial da alienação fiduciária em garantia de bens móveis. In: JACOMINO, Sérgio; LAGO, Ivan Jacopetti do. **Direito registral imobiliário em perspectiva**: estudos em homenagem a Ademar Fioranelli. São Paulo: Quinta Sociedade Patrimonial e Editora, 2024.

TOFFOLI, Dias. Ministro do Supremo Tribunal Federal. **Voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.601**. Disponível em: <<https://digital.stf.jus.br/decisoes-monocraticas/api/public/votos/318063/conteudo.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2025.



# A ATUAÇÃO DO REGISTRO DE IMÓVEIS NA EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS

Beatriz Luiza Goedert de Campos<sup>1</sup>

Eduardo de Avelar Lamy<sup>2</sup>

Mathias Foletto Silva<sup>3</sup>

**RESUMO:** O tema abordado circunscreve-se à atuação do registro de imóveis na efetivação da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, mais especificamente ao registro do contrato de pagamento por serviços ambientais. O problema é responder à seguinte questão: qual é a atuação do Registro de Imóveis na efetivação da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais? Toma-se a hipótese de que a atuação do registro de imóveis nesta seara ocorre por intermédio do registro do contrato de pagamento por serviços ambientais. Quanto à metodologia, adotou-se o método dedutivo de abordagem, revisão bibliográfica e abordagem descritiva. Na conclusão, em síntese, constata-se a atuação do registro de imóveis na efetivação da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, por intermédio do registro do contrato de pagamento por serviços ambientais, o qual se apresenta como um instrumento de efetivação da política nacional.

**Palavras-chave:** Registro de imóveis; Meio ambiente; Política nacional; Pagamento por serviços ambientais.

## 1. INTRODUÇÃO

O presente artigo trata da atuação do registro de imóveis na efetivação da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, mais especificamente circunscrevendo-se ao registro do contrato de pagamento por serviços ambientais, importante instrumento jurídico para a proteção do meio ambiente.

- 
- 1 Doutora, Mestra e Graduada em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Especialista em Direito Notarial e Registral e em Direito Previdenciário. Registradora de Imóveis do 3º Ofício de São José/SC.
  - 2 Pós-Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná e pelo Instituto Max Planck de Luxemburgo. Doutor e Mestre em Direito pela PUC/SP. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Professor na UFSC nos cursos de Graduação, Mestrado e Doutorado em Direito. Advogado.
  - 3 Doutor, Mestre e Graduado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Especialista em Direito Constitucional e em Direito Tributário. Registrador de Imóveis, Títulos e Documentos e Civil das Pessoas Jurídicas de Duartina/SP.

Tem-se como instituição envolvida na presente pesquisa a Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, em específico, o Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito – PPGD, em nível de Doutorado, tendo sido esse o escopo de realização e desenvolvimento do artigo. Nesse sentido, a divulgação deste estudo jurídico na presente obra em homenagem à gestão do Biênio 2024/2025 da Corregedoria Geral do Foro Extrajudicial do Egrégio Tribunal de Justiça de Santa Catarina representa uma relevante oportunidade de contribuição acadêmica.

A partir do tema delimitado, qual seja, o registro de imóveis na efetivação da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, o problema de pesquisa a ser enfrentado no presente estudo é responder à seguinte questão: qual é a atuação do registro de imóveis na efetivação da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais?

A hipótese da pesquisa é que a atuação do registro de imóveis na efetivação da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais ocorre por intermédio do registro do contrato de pagamento por serviços ambientais, o qual se apresenta como um instrumento de efetivação desta política pública, pois é a partir da sua publicidade que seu conteúdo se torna cognoscível por toda a sociedade.

Para responder à questão posta, o método de abordagem utilizado é o dedutivo, partindo-se da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais – macro – para se extrair como ocorre a atuação do registro de imóveis nesse âmbito. Ainda no tocante à metodologia, adotou-se a revisão bibliográfica como procedimento técnico de investigação e abordagem descritiva.

Dividido em três momentos, o presente estudo inicia seu desenvolvimento a partir da descrição da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, com escopo na Lei n. 14.119 de 2021, apresentando-se os conceitos, os objetivos, as diretrizes, as ações, os critérios de implantação e o cadastro nacional.

O segundo momento é direcionado especificamente ao contrato de pagamento por serviços ambientais, destacando-se os casos em que há natureza de obrigação *propter rem*, elemento necessário à sua registrabilidade.

Por fim, no último tópico, será demonstrado que o registro do contrato de pagamento por serviços ambientais é um instrumento de efetivação da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais.

## 2. POLÍTICA NACIONAL DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS

O atual regime jurídico aplicável ao pagamento por serviços ambientais resta regulamentado, a nível federal, pela Lei n. 14.119 de 13 de janeiro de 2021, a qual traz uma ampla abordagem sobre a matéria, definindo os conceitos, os objetivos, as diretrizes, as ações e os critérios de implantação da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais – PNPSA, bem como instituindo o Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais – CNPSA, e o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais – PFPSA, além de dispor especificamente sobre os contratos.

A parte inicial da Lei n. 14.119 é dedicada aos conceitos atinentes ao tema. Primeiramente, é conceituado ecossistema como o complexo dinâmico de comunidades vegetais, animais e de microrganismos e o seu meio inorgânico que interagem como uma unidade funcional.<sup>4</sup>

O diploma legal também conceitua serviço ecossistêmico enquanto benefício relevante para a sociedade gerados pelos ecossistemas, com submodalidades: a) serviços de provisão: os que fornecem bens ou produtos ambientais utilizados pelo ser humano para consumo ou comercialização, como, por exemplo, a água; b) serviços de suporte: os que mantêm a perenidade da vida na Terra, como o ciclo de nutrientes; c) serviços de regulação: os que concorrem para a manutenção da estabilidade dos processos ecossistêmicos, como, por exemplo, o sequestro de carbono; e por fim, d) serviços culturais: os que constituem benefícios não materiais providos pelos ecossistemas, por meio da recreação, do turismo, da identidade cultural, inclusive de experiências espirituais e estéticas.<sup>5</sup>

A Lei n. 14.119 caracteriza ainda os serviços ambientais como atividades individuais ou coletivas que favorecem a manutenção, a recuperação ou a melhoria dos serviços ecossistêmicos, de forma que são amplas as possibilidades de diferentes espécies de serviços ambientais.<sup>6</sup>

Nesse sentido, o conceito legal de pagamento por serviços ambientais – PSA, vem a ser descrito como a transação de natureza voluntária, mediante a qual um pagador de serviços ambientais transfere a um provedor recur-

4 BRASIL. **Lei nº 14.119 de 13 de janeiro de 2021**. Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais; e altera as Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para adequá-las à nova política. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14119.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14119.htm)>. Acesso em: 26 abr. 2025.

5 *Ibid.*

6 *Ibid.*

sos financeiros ou outra forma de remuneração, nas condições acertadas, respeitadas as disposições legais e regulamentares pertinentes.<sup>7</sup>

A definição tradicional de pagamento por serviços ambientais é estruturada como uma transação voluntária por meio da qual um serviço ecossistêmico específico ou determinado uso do solo é adquirido por pelo menos um adquirente de pelo menos um provedor do serviço ecossistêmico.<sup>8</sup>

Analizando detidamente suas características, quanto à voluntariedade da negociação, destaca-se que “a ferramenta ambiental em tela não é obrigatória, mas de adesão espontânea, daí ser diferente dos instrumentos de comando e controle, que são impostos coercitivamente”.<sup>9</sup>

A Lei n. 14.119 institui também a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, que tem como objetivos: orientar a atuação do poder público, das organizações da sociedade civil e dos agentes privados em geral; estimular a conservação dos ecossistemas, dos recursos hídricos, do solo, da biodiversidade, do patrimônio genético e do conhecimento tradicional associado; valorizar econômica, social e culturalmente os serviços ecossistêmicos; evitar a perda de vegetação nativa, a fragmentação de habitats, a desertificação e outros processos de degradação; incentivar medidas para garantir a segurança hídrica; contribuir para a regulação do clima; reconhecer as iniciativas individuais ou coletivas; estimular a elaboração e a execução de projetos privados; estimular a pesquisa científica; assegurar a transparência das informações; estabelecer mecanismos de gestão de dados e informações; incentivar o setor privado a incorporar as perdas ou ganhos dos serviços ecossistêmicos nas cadeias produtivas vinculadas aos seus negócios; incentivar a criação de um mercado de serviços ambientais; e fomentar o desenvolvimento sustentável.

Já as diretrizes da política nacional são o atendimento aos princípios do provedor-recebedor e do usuário-pagador; o reconhecimento de que a manutenção, a recuperação e a melhoria dos serviços ecossistêmicos contribuem para a qualidade de vida; a utilização do PSA como instrumento de promoção do desenvolvimento social, ambiental, econômico e cultural; a sua complementaridade em relação aos instrumentos de comando e contro-

le relacionados à conservação do meio ambiente; a integração e a coordenação das políticas de meio ambiente; a complementaridade e a coordenação entre programas e projetos; o reconhecimento do setor privado, das Oscip e de outras organizações não governamentais como organizadores, financiadores e gestores de projetos de PSA, paralelamente ao setor público; a publicidade, a transparência e o controle social nas relações entre o pagador e o provedor dos serviços ambientais; a adequação do imóvel rural e urbano à legislação ambiental; o aprimoramento dos métodos de monitoramento, a proporcionalidade no PSA prestados; a inclusão socioeconômica e a regularização ambiental de populações rurais em situação de vulnerabilidade.

Nesse sentido, ressalta-se que a política pública do pagamento por serviços ambientais está diretamente relacionada com o princípio do protetor-recebedor, o qual consiste na ideia de “retribuição para aqueles(as) que contribuem para a restauração e preservação da natureza (e de seus serviços ecossistêmicos)”.<sup>10</sup>

Nesse âmbito, com o objetivo de efetivar a política nacional, a Lei n. 14.119 cria o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais – PFPESA, voltado às ações de manutenção, de recuperação ou de melhoria da cobertura vegetal nas áreas prioritárias para a conservação, de combate à fragmentação de *habitats*, de formação de corredores de biodiversidade e de conservação dos recursos hídricos.

Para a participação no programa nacional, tem-se como requisitos o enquadramento em uma das ações definidas para o Programa, a comprovação de uso ou ocupação regular do imóvel, que se dá por meio do Cadastro Ambiental Rural – CAR, a formalização de contrato específico e outros eventuais requisitos estabelecidos em regulamento.

Cabe ainda pontuar, em matéria de Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, o incentivo legal previsto. Conforme artigo 17 da Lei n. 14.119, os valores recebidos a título de pagamento por serviços ambientais não integram a base de cálculo do Imposto de Renda, da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, do PIS/Pasep e da Cofins.<sup>11</sup>

Salienta-se que, inicialmente, o dispositivo foi vetado, com a justificativa que incorreria em vício de inconstitucionalidade por se tratar de

7 *Ibid.*

8 WUNDER, Sven. **Payments for environmental services: some nuts and bolts**. Jakarta: CIFOR Occasional Paper Nº 42, 2005.

9 TRENTINI, André Luiz Anrain. **A tutela do meio ambiente através do pagamento de serviços ambientais**. Vol. 11. Florianópolis: Habitat, 2020. p. 86.

10 ALTMANN, Alexandre; NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. **Política nacional de pagamento por serviços ambientais: lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021**. Caxias do Sul: EDUCS, 2022.

11 BRASIL. **Lei nº 14.119 de 13 de janeiro de 2021**.

violação ao princípio da tributação segundo a capacidade econômica do contribuinte. Também se argumentou que haveria óbice jurídico em relação ao artigo 113 do ADCT, segundo o qual a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deveria ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Alegou-se ainda que o dispositivo seria contrário ao interesse público e ao artigo 14 da Lei Complementar n. 101/2000 – LRF, ao artigo 116 da Lei n. 13.898/2019 – LDO/2020, e ao artigo 125 da Lei n. 14.116/2020 – LDO/2021, haja vista renúncia de receita, sem prazo de vigência que possibilite sua reavaliação temporária, sem apresentar as estimativas de impacto financeiro-orçamentário, a declaração do ordenador de despesa e as compensações necessárias. Por fim, afirmou-se que a proposta não observou que o prazo de vigência do benefício fiscal deveria ser no máximo 5 anos, conforme estabelecido no artigo 137, da Lei n. 14.116/2020 – LDO/2021.

Não obstante esses argumentos, em março de 2021, o Congresso Nacional derrubou o veto e promulgou o artigo 17, com a seguinte redação:

Os valores recebidos a título de pagamento por serviços ambientais não integram a base de cálculo do Imposto de Renda, da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, da Contribuição do PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins).<sup>12</sup>

Todavia, o parágrafo único do mesmo artigo ressalta que o benefício somente se aplica aos contratos realizados pelo poder público ou, se firmados entre particulares, desde que registrados no cadastro nacional, sujeitando-se o contribuinte às ações fiscalizatórias cabíveis.

Outrossim, o pagamento por serviços ambientais é um instrumento jurídico compatível com o sistema jurídico nacional, não afastando a necessidade e o papel de primazia que a legislação ambiental confere aos tradicionais mecanismos que se destinam a prevenir ou a coibir ilícitos contra o meio ambiente.<sup>13</sup>

Assim, neste primeiro tópico foi abordada a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, a partir da Lei n. 14.119/2021, a qual, dentre suas seções, também trouxe regulamentação específica acerca do contrato de pagamento por serviços ambientais, objeto do item seguinte.

### 3. CONTRATO DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS

O presente tópico é dedicado ao contrato de pagamento por serviços ambientais, especialmente os seus requisitos legais, destacando-se os casos em que terá natureza de obrigação *propter rem*, elemento necessário à sua registrabilidade, a ser abordada no tópico seguinte.

Conforme o conceito clássico, mas ainda atual, para Clóvis Beviláqua, o contrato é um “acordo de vontades para o fim de adquirir, resguardar, modificar ou extinguir direitos”.<sup>14</sup> Nesse sentido, o contrato de pagamento por serviços ambientais é um acordo de vontades para fins de adquirir direitos e constituir obrigações atinentes aos serviços ambientais, isto é, às atividades individuais ou coletivas que favorecem a manutenção, a recuperação ou a melhoria dos serviços ecossistêmicos.

Inicialmente, acerca do contrato de pagamento por serviços ambientais, a Lei n. 14.119 de 2021 dedica uma seção especialmente a esse assunto, enumerando as cláusulas essenciais, que devem constar obrigatoriamente, quais sejam: direitos e obrigações do provedor, direitos e obrigações do pagador e condições de acesso.

Quanto aos direitos e obrigações do provedor, essas situações devem ser especificadas em contrato, incluídas as ações de manutenção, de recuperação e de melhoria ambiental do ecossistema por ele assumidas, bem como os critérios e os indicadores da qualidade dos serviços ambientais prestados.

No tocante aos direitos e obrigações do pagador, por sua vez, devem ser nominadas as formas, as condições e os prazos de realização da fiscalização e do monitoramento, atendendo às especificidades necessárias à caracterização do contrato.

Ainda, como último requisito, devem constar expressamente as condições de acesso pelo poder público à área objeto do contrato e aos dados relativos às ações de manutenção, de recuperação e de melhoria ambiental assumidas pelo provedor, em condições previamente pactuadas e respeitados os limites do sigilo legal ou constitucionalmente previsto. Essa previsão ocorre porque os contratos ou envolvem recursos públicos ou são, ao menos, objeto de incentivos tributários, de forma que estão sujeitos à fiscalização pelos órgãos competentes do poder público.

12 BRASIL. Lei nº 14.119 de 13 de janeiro de 2021.

13 PAPP, Leonardo. Direito e pagamento por serviços ambientais. Jaraguá do Sul: Edição do Autor, 2019. p. 274.

14 BEVILÁQUA, Clóvis. Código civil dos Estados Unidos do Brasil comentado. 4. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1934. p. 245.



Na seara contratual, importante ressaltar que a legislação destaca a possibilidade de o contrato ser vinculado ao imóvel por meio da instituição de servidão ambiental, em caso de propriedades rurais. A servidão ambiental, conforme a Lei n. 11.284/2006, consiste na renúncia voluntária por parte do proprietário de imóvel rural em caráter permanente ou temporário, do direito de uso, exploração ou supressão de recursos naturais existentes na propriedade, total ou parcialmente.

Ainda, o contrato de pagamento por serviços ambientais deve ser registrado no Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais – CNPSA, instituído pela Lei n. 14.119/2021 e mantido pelo órgão gestor do Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais – PFPSA, que conterá, no mínimo, os contratos de pagamento por serviços ambientais realizados que envolvam agentes públicos e privados, as áreas potenciais, os respectivos serviços ambientais prestados, as metodologias e os dados que fundamentaram a valoração dos ativos ambientais, bem como as informações sobre os planos, programas e projetos.

Esse cadastro visa unificar, em banco de dados, as informações encaminhadas pelos órgãos federais, estaduais e municipais competentes, pelos agentes privados, pelas Oscip e por outras organizações não governamentais que atuarem em projetos de pagamento por serviços ambientais, sendo acessível ao público e integrado ao Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente – Sinima, ao Sistema de Informação sobre a Biodiversidade Brasileira – SiBBR, e ao Sistema de Cadastro Ambiental Rural – Sicar.

Em relação às partes, o contrato possui como sujeitos envolvidos o pagador e o provedor, além do poder público fiscalizador. O pagador pode ser o próprio poder público, organização da sociedade civil ou agente privado, pessoa física ou jurídica, de âmbito nacional ou até mesmo internacional. Já o provedor pode ser pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, ou grupo familiar ou comunitário que, preenchidos os critérios de elegibilidade, mantém, recupera ou melhora as condições ambientais dos ecossistemas.

A importância desse vínculo jurídico, instituído a partir do contrato de pagamento por serviços ambientais, consiste em tornar “possível o entrelaçamento entre as partes envolvidas, de modo a transpor a relação existente em plano fático ao universo legal, outorgando-lhes efeitos reco-

nhecidos pelo ordenamento jurídico”.<sup>15</sup>

Quanto às modalidades do pagamento em si, a legislação prevê a possibilidade de pagamento direto, monetário ou não monetário, mas também outras alternativas: prestação de melhorias sociais às comunidades rurais e urbanas; compensação vinculada ao certificado de redução de emissões por desmatamento e degradação; os títulos verdes (*green bonds*); comodato – que é o empréstimo gratuito de coisa infungível; e a Cota de Reserva Ambiental – CRA.<sup>16</sup>

No tocante à natureza *propter rem*, importante requisito para a registrabilidade contratual, a obrigação será assim adjetivada quando for híbrida, de forma que seu conteúdo é parte de direito real e parte de direito pessoal.<sup>17</sup> O efeito da natureza *propter rem* é a possibilidade de o credor poder exigir o cumprimento da obrigação pessoal de quem seja titular do direito real, ainda que não tenha sido o contraente inicial.

Nesse contexto, o artigo 22 da Lei n. 14.119 prevê especificamente que as obrigações constantes de contratos de pagamento por serviços ambientais têm natureza *propter rem*, quando se referirem à conservação ou restauração da vegetação nativa em imóveis particulares, ou mesmo à adoção ou à manutenção de determinadas práticas agrícolas, agroflorestais ou agrossilvopastoris.

Portanto, o contrato de pagamento por serviços ambientais pode apresentar obrigações com natureza *propter rem* em determinados casos e, nessas situações, no caso de alienação, devem ser cumpridas pelo adquirente do imóvel nas condições estabelecidas contratualmente.

O pagamento por serviços ambientais, conforme conclui Trentini, é um instrumento econômico de política ambiental, direcionado à correção das externalidades ambientais positivas, por meio do qual se constituem benefícios aos agentes sociais e promovem a manutenção ou incremento de serviços ecossistêmicos.<sup>18</sup> Por isso, a extrema importância da observação dos liames contratuais, bem como do registro deste contrato, objeto do tópico seguinte.

15 SIQUEIRA, Raissa Pimentel Silva. Pagamento por serviços ambientais. Curitiba: Juru, 2018. p. 133.

16 BRASIL. Lei nº 14.119 de 13 de janeiro de 2021.

17 KÜMPPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. *Tratado notarial e registral*. Vol. 5, T. I. São Paulo: YK Editora, 2020. p. 94.

18 TRENTINI, 2020. p. 91-92.

#### 4. REGISTRO DO CONTRATO DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS

Nos dois momentos anteriores do presente artigo, descreveu-se a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, a partir da Lei n. 14.119 de 2021, bem como o contrato de pagamento por serviços ambientais, destacando-se os casos em que há natureza de obrigação *propter rem*, elemento necessário à sua registrabilidade. A partir dos tópicos anteriores, foi construído o arcabouço necessário a demonstrar, no presente tópico, que o registro do contrato de pagamento por serviços ambientais é um instrumento de efetivação da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais.

O registro do contrato de pagamento por serviços ambientais ocorre perante o ofício de registro de imóveis, o qual é uma das espécies das serventias extrajudiciais. O registro de imóveis é a instituição jurídica organizada pelo Estado, mas exercida em caráter privado, que proclama oficialmente as situações jurídicas relativas à propriedade de imóveis e suas modificações.<sup>19</sup>

Juntamente com as demais espécies de serviços notariais e de registro, o registro de imóveis é exercido em caráter privado, por delegação do Poder Público, sendo regulado pela Lei n. 8.935/1994 que dispõe sobre as atividades, disciplina a responsabilidade civil e criminal e define a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

Nesse sentido, os serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.<sup>20</sup> Especialmente no que toca ao registro de imóveis, nele serão feitos o registro e a averbação dos títulos ou atos constitutivos, declaratórios, translativos e extintos de direitos reais sobre imóveis reconhecidos em lei, quer para sua constituição, transferência e extinção, quer para sua validade em relação a terceiros, quer para a sua disponibilidade.

A importância do registro de imóveis na seara da Política Nacional

19 LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019. p. 561.

20 BRASIL. **Lei nº 8.935 de 18 de novembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. Brasília, DF: Presidência da República, 1994. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18935.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18935.htm)>. Acesso em: 26 abr. 2025.

de Pagamento por Serviços Ambientais consubstancia-se especialmente a partir da publicidade, pois a situação jurídica que consta da publicidade registral pode ser oposta contra todos os demais membros da comunidade.<sup>21</sup>

Nesse sentido, a publicidade registral dar-se-á no sistema brasileiro por intermédio dos ofícios de registros de imóveis, os quais abrigam uma matrícula para cada imóvel, nas quais são realizados os atos (registros e averbações) atinentes ao imóvel em questão.

Assim, a partir do registro do contrato de pagamento por serviços ambientais, a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais é efetivada, porque o ato é publicizado, possibilitando a cognoscibilidade por toda a sociedade. Portanto, a publicização do contrato por intermédio de seu registro é uma forma de corroborar seu cumprimento.

Na qualificação registral do contrato de pagamento por serviços ambientais, devem ser analisadas as cláusulas essenciais previstas na Lei n. 14.119 de 2021, as quais devem constar obrigatoriamente, sendo elas: direitos e obrigações do provedor, direitos e obrigações do pagador e condições de acesso.

Ressalta-se que a continuidade do cumprimento das obrigações contratadas é objeto de preocupação por parte da doutrina. Segundo Leonardo Papp, um “fator a ser levado em consideração são os riscos de permanência, ou seja, de que as práticas de uso do solo requeridas pelo programa de PSA não se mantenham constantes ao longo do tempo”.<sup>22</sup>

Considerando esta preocupação de constância, o registro do contrato de pagamento por serviços ambientais é um instrumento efetivo de combate à descontinuidade, já que, uma vez registrado o contrato, seu conteúdo será perpetuado até eventual quitação, sendo oponível perante terceiros.

A doutrina especializada brasileira indica que o tema de pagamento por serviços ambientais, além da seara ambiental, é complementado por outros aspectos, inclusive oriundos das demais disciplinas jurídicas especializadas (direito tributário, administrativo, financeiro, internacional, etc.).<sup>23</sup> Nesse sentido, também o direito registral vem contribuir para a efetividade deste instrumento.

21 LOUREIRO, 2019. p. 561.

22 PAPP, 2019. p. 206-207.

23 PAPP, 2019. p. 273.

Pontua-se que a previsão legislativa e a implantação de iniciativas de pagamento por serviços ambientais podem funcionar, desde que adotadas as devidas cautelas, como uma estratégia jurídica para a consecução dos objetivos pretendidos pela legislação ambiental.<sup>24</sup>

Nesse contexto, a utilização do registro de imóveis é uma das estratégias a serem empregadas, pois enquanto instituição consolidada, apresenta-se como um dos agentes que pode atuar na efetivação da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, especificamente por intermédio do registro dos contratos.

## CONCLUSÃO

No decorrer da pesquisa, a partir de seu objeto e problema, bem como da respectiva conjugação metodológica, a hipótese preliminar foi devidamente confirmada, de forma que se constata a atuação do registro de imóveis na efetivação da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, por intermédio do registro do contrato de pagamento por serviços ambientais, o qual se apresenta como um instrumento de efetivação da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais.

Mesmo já passadas mais de três décadas da implementação de instrumentos econômicos no auxílio à proteção dos serviços ecossistêmicos – dentre eles, mais recentemente, o pagamento por serviços ambientais –, as pesquisas apontam que o país ainda enfrenta o desafio de vencer o desmatamento,<sup>25</sup> de forma que são necessárias ferramentas que auxiliem na implementação dos institutos jurídicos.

Nesse sentido, o presente artigo visou demonstrar que o registro do contrato de pagamento por serviços ambientais é um dos instrumentos para efetivação da política nacional, contribuindo para a publicidade e, a partir dela, para o cumprimento das obrigações ambientais contratadas.

Portanto, o Registro de Imóveis, enquanto instituição consolidada, apresenta-se como um dos agentes que pode atuar na efetivação da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, especificamente por intermédio do registro dos contratos.

## BIBLIOGRAFIA

ALTMANN, Alexandre; NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. **Política nacional de pagamento por serviços ambientais**: lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021. Caxias do Sul: EDUCS, 2022.

BEVILÁQUA, Clóvis. **Código civil dos Estados Unidos do Brasil comentado**. 4. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1934.

BRASIL. **Lei nº 6.015 de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm)>. Acesso em: 26 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.935 de 18 de novembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. Brasília, DF: Presidência da República, 1994. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18935.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18935.htm)>. Acesso em: 26 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.284 de 2 de março de 2006**. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro – SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF; altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11284.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11284.htm)>. Acesso em: 26 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.119 de 13 de janeiro de 2021**. Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais; e altera as Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para adequá-las à nova política. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14119.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14119.htm)>. Acesso em: 26 abr. 2025.

KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado notarial e registral**. Vol. 5, T. I. São Paulo: YK Editora, 2020.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos**: teoria e prática. 10 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019.

MELO, Melissa Ely. **Pagamento por serviços ambientais (PSA)**: entre a proteção e a mercantilização dos serviços ecossistêmicos no contexto da crise ambiental. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Santa Catarina. 2016.

PAPP, Leonardo. **Direito e pagamento por serviços ambientais**. Jaraguá do Sul: Edição do Autor, 2019.

SIQUEIRA, Raissa Pimentel Silva. **Pagamento por serviços ambientais**. Curitiba: Juru, 2018.

TRENTINI, André Luiz Anrain. **A tutela do meio ambiente através do pagamento de serviços ambientais**. Vol. 11. Florianópolis: Habitus, 2020.

WUNDER, Sven. **Payments for environmental services**: some nuts and bolts. Jakarta: CIFOR Occasional Paper N° 42, 2005.s

<sup>24</sup> *Ibid.* p. 274.

<sup>25</sup> MELO, Melissa Ely. **Pagamento por serviços ambientais (PSA)**: entre a proteção e a mercantilização dos serviços ecossistêmicos no contexto da crise ambiental. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Santa Catarina. 2016. p. 435.



# UNIFICAÇÃO: ANÁLISE APROFUNDADA DA HOMOGENEIDADE DOMINIAL DAS PROPORÇÕES

Giulliano Tozzi<sup>1</sup>

Bianca Costa Lehmkuhl<sup>2</sup>

Sandro Rafael Amaral<sup>3</sup>

**RESUMO:** Este artigo analisa os aspectos jurídicos e práticos da unificação de imóveis no sistema registral brasileiro, com ênfase nas normas estabelecidas pelo Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina. A partir de uma abordagem qualitativa, normativa e doutrinária, o estudo investiga os requisitos para a unificação de imóveis contíguos, como a contiguidade física, a titularidade comum e a homogeneidade das frações ideais em casos de copropriedade. A pesquisa também destaca a influência dos regimes de bens conjugais sobre a viabilidade da unificação. Além disso, enfatiza a necessidade de observância aos princípios da especialidade objetiva, da legalidade e da segurança jurídica. Embora os registradores gozem de independência técnica, sua atuação deve estar pautada por normas legais e administrativas vinculantes. Conclui-se que a unificação de imóveis exige interpretação rigorosa e sistemática da legislação nacional e das regulamentações administrativas locais, de modo a garantir previsibilidade e uniformidade na prática registral.

**Palavras-chave:** Unificação de imóveis; Registro de imóveis; Princípio da especialidade; Segurança jurídica.

## 1. INTRODUÇÃO

Iniciando a análise do tema, o art. 233, inciso III, da Lei n. 6.015/73, fala que a matrícula será cancelada pela fusão de dois ou mais imóveis contíguos que estejam em matrículas autônomas. Ou seja, a lei utilizou a expressão *cancelamento*, sendo que o termo mais acertado é *encerramento*, em razão da natureza do ato e, também, por estar em conformidade com a expressão utilizada no final do art. 234 do mesmo diploma legal: “[...]”

1 Registrador de Imóveis de Ituporanga/SC. Doutorando em Direito, Mestre em Direito da Empresa e dos Negócios pela Unisinos, LLM em Direito Empresarial pela FGV.

2 Escrevente do Registro de Imóveis de Ituporanga/SC. Pós-graduanda em Direito Notarial e Registral, Pós-graduada em Liderança e Gestão de Pessoas.

3 Oficial Substituto do Registro de Imóveis de Ituporanga/SC. Pós-graduado em Direito Notarial e Registral, Pós-graduado em Direito Civil, e Pós-graduado em Direito Imobiliário.

*encerrando-se as primitivas*".<sup>4</sup>

Sabe-se que, com o advento da Lei n. 6.015/73, criou-se o sistema do fôlio real, e em seu art. 176, § 1º, inciso I, ficou consagrado o princípio da unitariedade matricial, que nada mais é que "cada matrícula contempla um único imóvel e cada imóvel deve corresponder a uma única matrícula".<sup>5</sup> Desse modo, caso o proprietário possua dois ou mais imóveis contíguos, e estando os respectivos imóveis em matrícula diferentes, ele poderá requerer a fusão das matrículas, formando, com isso, um único imóvel. É o que se extrai do art. 234 da referida norma.

Ainda, conforme art. 235, incisos I e II, da Lei n. 6.015/73, será objeto de unificação quando o mesmo proprietário possuir dois ou mais imóveis contíguos inscritos no sistema de transcrição ou, ainda, registrados por ambos os sistemas (matrícula e transcrição). Isto é, o diploma legal em questão deixa claro que não há vedação para a unificação de imóveis que estejam em sistemas diferentes. Tanto no caso de fusão de matrículas, no de unificação de transcrições ou no de matrícula com transcrição, será aberta uma nova matrícula para os imóveis unificados.

O art. 235, inciso III, da Lei n. 6.015/73, permite a unificação de dois ou mais imóveis contíguos, objeto de imissão provisória registrada em nome da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios ou de suas entidades delegadas ou contratadas e sua respectiva cessão e promessa de cessão.<sup>6</sup>

A imissão provisória na posse é hipótese de registro, conforme autoriza o art. 167, inciso I, número 36, da Lei n. 6.015/73. Uma vez registrada a respectiva imissão em favor de uma das pessoas indicadas no inciso III do art. 235 da mesma norma, poderá ela requerer a unificação dos imóveis. Cabe esclarecer que só será possível a unificação no presente caso se os imóveis estiverem inseridos em área urbana ou de expansão urbana e se no respectivo requerimento de unificação constar que a finalidade é de implementar programas habitacionais ou de regularização fundiária,

4 ALVIM NETTO, José Manuel de Arruda; CLÁPIS, Alexandre Laizo; CAMBLER, Everaldo Augusto (Coord.). **Lei de registros públicos comentada**. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 1.281.

5 KUMPEL, Vitor F.; FERRARI, Carla M. **Tratado de direito notarial e registral**. Vol. 5. T. I. São Paulo: YK, 2020. p. 267.

6 BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de Dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16015compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16015compilada.htm)>. Acesso em: 15 jul. 2025.

conforme previsão do art. 235, § 2º, da Lei n. 6.015/73.<sup>7</sup>

O conceito de *fusão* e *unificação* será tratado adiante. De qualquer modo, no cotidiano do cartório, o presente caso é chamado de *unificação de imóveis*.<sup>8</sup> Sabe-se que os serviços notariais e registrais são fiscalizados pelo poder judiciário. Em razão disso, em âmbito estadual, os tribunais de justiça editam normas para disciplinar a atividade. No estado de Santa Catarina, o Código de Normas da Corregedoria-Geral do Foro Extrajudicial é a consolidação de atos administrativos de caráter geral e abstrato, conforme art. 2º do referido ato normativo.

No que concerne ao tema da unificação de imóveis – aqui utilizado tanto para a unificação propriamente dita e a fusão<sup>9</sup> –, no atual regramento estadual o assunto é tratado nos artigos 828 a 831. Em uma interpretação sistemática de tais artigos, pode-se concluir que existem os seguintes requisitos, em um viés *objetivo* e um *subjetivo*:

- a) no requisito *objetivo*, são necessários dois ou mais imóveis contíguos;
- b) no requisito *subjetivo*, pode-se fazer uma subdivisão:
  - b.1) todos os imóveis devem pertencer ao mesmo proprietário;
  - b.2) se houver condomínio nos imóveis, os condôminos devem possuir frações ideais idênticas em todos os imóveis.

Nesse sentido, regra muito importante é trazida pelo § 2º do art. 828 do Código de Normas da Corregedoria-Geral do Foro Extrajudicial: "A unificação de imóveis contíguos nos quais os condôminos possuam frações ideais distintas, bem como a junção de imóveis contíguos pertencentes a proprietários distintos, implicam em transferência de frações ideais e dependem de escritura pública".

Além dos requisitos acima expostos, no cotidiano dos cartórios é comum o recebimento de pedidos de unificação de imóveis nos quais apenas um dos imóveis possui ônus reais ou os ônus reais são distintos em cada imóvel. Nesses casos, emerge outro requisito que deve ser observado e a lei não aborda diretamente, mas que é de fundamental importância para a segurança jurídica do procedimento, qual seja: o requisito da *homogeneidade*

7 *Ibid.*

8 ALVIM NETTO; CLÁPIS; CAMBLER, 2019. p. 1.281.

9 SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Corregedoria-Geral da Justiça. Código de Normas da Corregedoria-Geral da Justiça de Santa Catarina. Florianópolis: CGJ/TJSC, 2023. Disponível em: <[https://www.tjsc.jus.br/documents/815612/19065765/C%C3%B3digo\\_Normas\\_Extrajudicial\\_Atualizado\\_Provimento33\\_2024\\_atualizado.pdf/3dd4b0bf-6de4-7b37-a58d-b51942035982?t=1748949445507](https://www.tjsc.jus.br/documents/815612/19065765/C%C3%B3digo_Normas_Extrajudicial_Atualizado_Provimento33_2024_atualizado.pdf/3dd4b0bf-6de4-7b37-a58d-b51942035982?t=1748949445507)>. Acesso em: 15 jul. 2025.

de ônus. Nessa perspectiva: “Além de necessariamente serem confinantes e pertencerem ao mesmo proprietário, é preciso que os imóveis objetos das matrículas a serem fundidas sejam, também, uniformes quanto aos ônus reais eventualmente constituídos”.<sup>10</sup>

Com o intuito de aprofundar a compreensão acerca dos requisitos para a unificação de imóveis, abrangendo conceitos, interpretações e aplicações práticas, os tópicos a seguir apresentarão uma análise mais detalhada sobre o tema.

## 2. CONCEITO

Um dos grandes feitos que a legislação registral de 1973 alcançou foi a criação do sistema do fôlio real. Com isso, superou-se o sistema de transcrições, no qual era possível que uma mesma transcrição contivesse a transmissão de mais de um imóvel ou sua fração, de modo que o centro em torno do qual gravitava o sistema registral eram as transmissões, e não o imóvel. Com o novo sistema, o imóvel certo e determinado passa a ser o centro de gravidade do registro imobiliário. O controle da propriedade privada ocorre pela descrição do imóvel, de maneira que cada imóvel terá uma matrícula própria e, nessa matrícula, serão narrados todos os atos juridicamente importantes que lhes digam respeito, produzindo efeitos perante toda a sociedade.<sup>11</sup>

Essa também é a posição de Kumpel e Ferrari ao sustentarem que, com a Lei n. 6.015/73, consolidou-se, no Brasil, o princípio da unicidade matricial, o qual consiste na proibição de uma mesma matrícula conter mais de um imóvel em sua descrição, bem como no impedimento de se abrir matrícula de parte ideal de imóvel, conforme o art. 176, § 1º, da Lei de Registros Públicos.<sup>12</sup> Desse mesmo modo sustenta Ribeiro:

Em outras palavras, os registros no vigente sistema do fôlio real têm como suporte o imóvel, sendo que todas as mutações jurídico-reais são lançadas sequencialmente na mesma base jurídica – seja por meio de averbação, seja por meio do registro. Pode-se dizer, pois, que a matrícula é o verdadeiro *curriculum vitae* do imóvel. De fato, nela são lançadas todas

as vicissitudes pelas quais o imóvel passa em sua existência jurídica.<sup>13</sup>

Portanto, ainda que não haja remissão à expressão “princípio da unitariedade”, sua adoção pela legislação registral é decorrência lógica do sistema inaugurado pela Lei n. 6.015/73. Alerta-se, entretanto, que o sistema de unicidade matricial não se mostra como algo inflexível, de modo que a própria legislação registral permite alterações sobre o imóvel objeto da matrícula, seja para o seu desmembramento, fazendo surgir dois ou mais imóveis, seja para a unificação de dois ou mais imóveis. É essa última hipótese que passa a ser objeto de conceituação.

Estabelece o art. 234 da Lei n. 6.015/73: “Quando dois ou mais imóveis contíguos pertencentes ao mesmo proprietário constarem de matrículas autônomas, pode ele requerer a fusão destas em uma só, de novo número, encerrando-se as primitivas”.<sup>14</sup> Nesse sentido, Kumpel e Ferrari extraem do dispositivo legal que os requisitos necessários para a operação são: a) contiguidade entre os imóveis; e b) identidade de proprietários. Em relação ao primeiro requisito, os autores sustentam que a contiguidade representa uma continuidade geométrica, sem que exista qualquer segmentação entre os imóveis vizinhos – seja por uma estrada, um logradouro público ou outro acidente geográfico –, de modo que sua verificação obstará a junção matricial dos imóveis. Já no que se refere ao requisito subjetivo, sustentam que a propriedade deverá ser do mesmo indivíduo e, caso se trate de imóvel em copropriedade, as frações ideais de todos devem ser rigorosamente as mesmas.<sup>15</sup>

Acrescentando elementos à definição do instituto, Almada ressalta que o requisito da contiguidade nem sempre é de fácil identificação, haja vista a possibilidade de que os imóveis possuam origens distintas, descrições ainda precárias, existência de ônus, entre outras situações. Do mesmo modo, a autora ressalta que, apesar de a Lei n. 6.015/73 não exigir, é possível que a municipalidade exija sua autorização para a operação, de modo que o Registrador precisará estar atento a esse requisito.<sup>16</sup>

Ainda no objetivo de conceituação, é preciso enfrentar a questão da diferença (se é que existe) entre o instituto da fusão e o da unificação,

10 ALVIM NETTO; CLÁPIS; CAMBLER, 2019. p. 1.281.

11 FARIA, Letícia A.; SALOMÃO, Marcos C.; Tatiane Keunecke Brochado Lara; et al. **Registro de imóveis**. Rio de Janeiro: SRV, 2025. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553624140/>>. Acesso em: 12 jun. 2025. p. 133.

12 KUMPEL; FERRARI, 2020. p. 263.

13 RIBEIRO, Moacyr P. A. Art. 176. In: PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (Coord.). **Lei de registros públicos comentada**. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 541.

14 BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de Dezembro de 1973**.

15 KUMPEL; FERRARI, 2020. p. 453.

16 ALMADA, Ana Paula P. L. Art. 234. In: PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (Coord.). **Lei de registros públicos comentada**. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 827-830.

esta última prevista no art. 235 da Lei n. 6.015/73. Isso porque, da leitura dos dispositivos, percebe-se que o legislador se utilizou do instituto da fusão para a hipótese de dois ou mais imóveis já matriculados. Já a unificação se daria quando os imóveis ainda fossem objeto de transcrição ou pertencessem a ambos os sistemas. Segundo Almada, tal diferenciação teria como objetivo apenas demonstrar a possibilidade de unificação de imóveis, ainda que em livros diversos, ou seja, seria autorizada a fusão de matrículas e de transcrições. Desse modo, não importaria a origem do livro no qual se encontra escriturado o imóvel, de modo que o sistema atual não exigiria a passagem de um sistema para o outro como requisito da unificação.<sup>17</sup>

Também compreendendo pela inexistência de diferenciação prática entre unificação e fusão, Narciso Orlandi Neto trata das figuras como sinônimos, defendendo que, como resultado da operação, os imóveis são unificados e os registros fusionados, alertando que as transcrições ou as matrículas fundidas não se restabelecem, ainda que os imóveis voltem a ser desmembrados.<sup>18</sup> Esse é igualmente o posicionamento de Kumpel e Ferrari:

Muito embora parte da doutrina, com base nessa duplicidade terminológica da lei, sustente a distinção entre os conceitos de fusão e unificação, predomina o entendimento segundo o qual são equivalentes. Isso porque, em ambas as situações, a causa extratabular e a consequência registral são as mesmas. Nesse sentido, a distinção é insignificante, tanto no plano teórico quanto no plano técnico, ou seja, estando os imóveis transcritos ou matriculados, busca-se sua união para formar um só imóvel sob o aspecto registral.<sup>19</sup>

Destarte, acompanhando o entendimento doutrinário majoritário, o Código de Normas Extrajudicial da Corregedoria do Foro Extrajudicial do Tribunal de Justiça de Santa Catarina trata da temática sob a denominação de unificação, conforme os artigos 828 e seguintes, que passam a ser objeto de análise.

### 3. REGIME DE BENS E SUA IMPORTÂNCIA

Ao tratar do tema unificação, é essencial compreender como o regime de bens pode influenciar nesse procedimento. “O regime matrimonial de

17 *Ibid.* p. 833.

18 NETO, Narciso O. **Registro de imóveis**. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 283.

19 KUMPEL; FERRARI, 2020. p. 454.

bens pode ser conceituado como conjunto de regras relacionadas com interesses patrimoniais ou econômicos resultantes da entidade familiar, sendo suas normas, em regra, de ordem privada e de natureza contratual”.<sup>20</sup>

O Código Civil vigente estabelece regras específicas para os quatro regimes legalmente previstos: comunhão parcial de bens, comunhão universal de bens, participação final nos aquestos e separação de bens.

#### 3.1. COMUNHÃO PARCIAL DE BENS

Trata-se de um regime adotado automaticamente quando os cônjuges não manifestam expressamente a escolha de outro. “A regra básica do regime da comunhão parcial é a de que se comunicam os bens havidos durante o casamento com exceção dos incomunicáveis”,<sup>21</sup> previstos no art. 1.659 do Código Civil.

Conforme exposto, os bens adquiridos durante a constância do casamento pertencem ao casal, nos termos do regime da comunhão parcial de bens. Esse regime influencia diretamente a titularidade dos imóveis, pois determina a copropriedade dos bens adquiridos na constância do casamento, o que pode afetar a viabilidade da unificação.

Suponha-se a existência de dois imóveis contíguos: o imóvel A, adquirido na constância do casamento, pertencente a ambos os cônjuges; e o imóvel B, adquirido anteriormente ao casamento por apenas um deles. Nessa hipótese, verifica-se a desproporcionalidade na titularidade dos bens. Assim, conforme preceitua o art. 828, § 2º, do Código de Normas Extrajudicial da Corregedoria do Foro Extrajudicial do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (que será analisado posteriormente), será necessária a regularização da titularidade por meio de transferência, a fim de que ambos os cônjuges detenham a mesma proporção em ambos os imóveis, viabilizando a unificação.

Dessa maneira, após a transferência, o bem passa a ser do casal, havendo comunicação dos bens adquiridos durante a união e, por consequência, a unificação passa a ser possível. Flávio Tartuce apresenta o seguinte exemplo:

A título de exemplo, se um imóvel é adquirido em nome de apenas um dos cônjuges durante o casamento, deverá ser dividido igualmente en-

20 SCHREIBER, Anderson; *et al.* **Código civil comentado: doutrina e jurisprudência**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 1.435.

21 SCHREIBER, *et al.*, 2023. p. 1.467.



tre ambos. A solução é a mesma seja qual for a contribuição patrimonial dos envolvidos, ou seja, deve haver a divisão igualitária daquilo que foi pago na vigência do casamento ou da união estável, mesmo sendo o bem adquirido anteriormente. Mesmo se um cônjuge colaborar com apenas 1% do total para a compra de um apartamento, a divisão entre marido e mulher deve ser em 50% para cada um deles.<sup>22</sup>

É fundamental, portanto, considerar os efeitos do regime da comunhão parcial de bens quando se trata desse procedimento.

### 3.2. COMUNHÃO UNIVERSAL DE BENS

O regime da comunhão universal de bens era o regime supletivo utilizado até o advento da Lei do Divórcio, em 25 de dezembro de 1977. “Desde a entrada em vigor da Lei n. 6.515/1977, a sua previsão depende de pacto antenupcial, o que é confirmado pelo Código Civil de 2002”.<sup>23</sup>

Conforme dispõe o art. 1.667 do Código Civil, no regime da comunhão universal de bens, todos os bens presentes e futuros dos cônjuges, bem como as dívidas passivas, integram o patrimônio comum do casal.

Como sua regra básica ou fundamental, comunicam-se tanto os bens anteriores ou presentes quanto os posteriores à celebração do casamento, ou seja, há uma comunicação plena nos aquestos, o que inclui as dívidas passivas de ambos. Após a união, portanto, forma-se uma máxima patrimonial única.<sup>24</sup>

Corroborando com esse entendimento sobre a comunicabilidade dos bens no regime da comunhão universal de bens, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina tem decidido que não é possível a doação, entre cônjuges, de bens que integram o patrimônio do casal.

IMPOSTO SOBRE DOAÇÕES – ITCMD – ATO ENTRE CÔNJUGES – COMUNHÃO UNIVERSAL DE BENS – PEDIDO ANULATÓRIO PROCEDENTE – EXTINÇÃO DA EXECUÇÃO FISCAL. O direito tributário é dependente das definições legais havidas em outros ramos jurídicos (art. 110 do CTN). Se a Constituição propicia a instituição de imposto sobre doações, no direito civil é que se obterá o alcance do instituto. **Não há como admitir doação entre cônjuges sob o regime da comunhão universal quanto àquilo que naturalmente é do acervo comum.** 2. Recurso desprovido. (TJSC, Apelação / Remessa Necessária

22 SCHREIBER, *et al.*, 2023. p. 1.469-1.470.

23 *Ibid.* p. 1.477.

24 SCHREIBER, *et al.*, 2023. p. 1.477.

n. 0901697-93.2017.8.24.0033, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Hélio do Valle Pereira, Quinta Câmara de Direito Público, j. 20-10-2020).<sup>25</sup> [grifos nossos]

Considerando o entendimento já consolidado, nada impede a unificação de imóveis quando os proprietários são casados sob o regime da comunhão universal de bens, exceto nos casos previstos no art. 1.668 do Código Civil. Em tais casos, deverá ser observada a regulamentação do Código de Normas da Corregedoria-Geral do Foro Extrajudicial do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, a ser abordada adiante.

### 3.3. REGIME DE PARTICIPAÇÃO FINAL NOS AQUESTOS

No que se refere ao regime de participação final nos aquestos, embora seja pouco adotado na prática, encontra-se previsto no art. 1.672 e seguintes do Código Civil. “Quanto à sua regra fundamental, basicamente, durante o casamento há uma separação total e absoluta de bens, e no caso de dissolução do casamento e da sociedade conjugal, algo próximo de uma comunhão parcial, presente uma espécie de regime misto”.<sup>26</sup> Trata-se, por conseguinte, de modelo híbrido, que combina características dos regimes de separação total e comunhão parcial de bens.

No regime de participação final nos aquestos, a principal característica está na forma de partilha na dissolução do vínculo. Durante a constância da união, cada cônjuge conserva a administração e a propriedade exclusiva dos bens que adquirir. “No que diz respeito aos imóveis, esses são de propriedade do cônjuge cujo nome constar no registro, salvo impugnação dessa titularidade, cabendo ao cônjuge proprietário o ônus de provar a aquisição regular dos bens de forma individual”.<sup>27</sup>

Nesse contexto, não se tratará da dissolução do regime de participação final nos aquestos, e sim dos impactos que ele pode gerar no procedimento de unificação de imóveis. Conforme já mencionado, a unificação de imóveis exige que ambos sejam de titularidade dos mesmos proprietários e em idêntica proporção. Assim, quando os cônjuges estão submetidos a esse regime, os imóveis A e B devem pertencer a um só cônjuge individualmente ou, caso estejam em copropriedade, a fração ideal de cada um

25 BRASIL. **Tribunal de Justiça de Santa Catarina**. Apelação / Remessa Necessária n. 0901697 93.2017.8.24.0033. Relator: Des. Hélio do Valle Pereira. Julgado em: 20 out. 2020. Quinta Câmara de Direito Público. Disponível em: <www.tjsc.jus.br>. Acesso em: 13 jun. 2025.

26 SCHREIBER, *et al.*, *op cit.* p. 1.481-1.482.

27 SCHREIBER, *et al.*, 2023. p. 1.484.

deve ser a mesma.

### 3.4. REGIME DE SEPARAÇÃO DE BENS

O regime de separação de bens divide-se em duas modalidades: a separação legal e obrigatória, prevista no art. 1.641 do Código Civil, e a separação de bens convencional, prevista no art. 1.687 do Código Civil, é decorrente da autonomia da vontade das partes.

Ao abordar o regime de separação de bens, é indispensável mencionar a Súmula 377 do Supremo Tribunal Federal, que dispõe: “No regime de separação legal de bens, comunicam-se os adquiridos na constância do casamento”.<sup>28</sup> Importante destacar que, diferentemente da separação convencional, na qual não há comunicação de bens, na separação legal há, sim, a comunicabilidade, limitada aos bens adquiridos na constância do casamento.

A separação convencional de bens “traz a regra básica quanto ao regime, ou seja, a de que não haverá a comunicação de qualquer bem, seja posterior ou anterior à celebração do casamento, cabendo a administração desses bens de forma exclusiva a cada um dos cônjuges”.<sup>29</sup> Assim, diferentemente dos regimes de comunhão, nos quais há a existência de bens particulares e bens comuns, no regime de separação convencional há apenas bens particulares dos cônjuges.

Em um caso prático em que os proprietários são casados sob o regime de separação obrigatória de bens, verifica-se a seguinte situação: o imóvel A foi adquirido na constância do casamento, enquanto o imóvel B foi adquirido anteriormente por um dos cônjuges. Nesse cenário, há uma divergência na titularidade, uma vez que o imóvel A é considerado bem comum e o imóvel B permanece como bem particular. Portanto, para viabilizar a unificação, é necessário promover o ajuste da titularidade por meio de transferência, de modo que ambos os imóveis possuam os mesmos proprietários e na mesma proporção.

Diferente seria a hipótese de casamento sob o regime da separação convencional de bens, em que não há comunicabilidade patrimonial, sendo suficiente que ambos os imóveis estejam registrados em nome do mes-

28 BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=4022>>. Acesso em: 13 jun. 2025.

29 SCHREIBER; *et al.*, *op. cit.* p. 1.486

mo titular, sem a exigência de frações iguais, uma vez que a propriedade permanece exclusiva. Exceto na hipótese em que um dos imóveis pertença a um cônjuge e o outro ao outro cônjuge, situação na qual se aplica a mesma solução anteriormente exposta, com a necessidade de ajuste da titularidade para viabilizar a unificação.

Embora o regime de separação total de bens seja, em certa medida, mais simplificado, é fundamental analisar as suas peculiaridades e os impactos que pode causar no sistema registral, especialmente no que se refere ao procedimento de unificação. A aplicação de tal procedimento será detalhadamente abordada nos tópicos seguintes, a fim de se garantir compreensão precisa e adequada, de acordo com o Código de Normas da Corregedoria do Foro Extrajudicial do Tribunal de Justiça de Santa Catarina.

## 4. INTERPRETAÇÃO E APLICAÇÃO

Conforme já exposto nos tópicos anteriores, a unificação de imóveis tem respaldo na Lei n. 6.015/73 (Lei de Registros Públicos), mais precisamente no art. 234, e trata-se de importante instituto jurídico – em alguns casos até necessário. Nesse sentido, Loureiro assevera:

Para que se proceda ao registro de loteamento ou condomínio envolvendo mais de um imóvel, é necessário que antes seja realizada a fusão destas glebas. Tais empreendimentos exigem uma mesma base imobiliária. O mesmo deverá ocorrer quando uma só construção envolver os imóveis contíguos do mesmo proprietário. Para adequar a situação registral à realidade, o proprietário deverá proceder à fusão dos imóveis e averbar a construção.<sup>30</sup>

Sabe-se que a unificação de imóveis exige que ambos os imóveis sejam contíguos. Nessa perspectiva, Loureiro traz: “Imóveis contíguos são aqueles limítrofes, isto é, sem solução de continuidade. Não são considerados limítrofes os imóveis separados por via pública (*v.g.*, rua, estrada municipal, etc.)”.<sup>31</sup>

Para que a unificação dos imóveis seja viável, é imprescindível que todos eles estejam devidamente especializados, em conformidade com o princípio da especialidade objetiva. Caso um ou mais imóveis não possuam medidas perimetrais, ou se houver divergência entre as medidas

30 LOUREIRO, Luiz Guilherme, **Registros públicos: teoria e prática**. 12. ed., Salvador: JusPodivm, 2023. p. 654.

31 *Ibid.* p. 668.

constantes nas matrículas e aquelas apresentadas no projeto de unificação, será necessário, preliminarmente, que o proprietário promova a retificação das respectivas matrículas, nos termos do procedimento previsto no artigo 213 da Lei n. 6.015/73. Alternativamente, se for o caso de ausência de titulação formal da área, poderá ser exigida a regularização por meio de usucapião.

Não se admite utilizar o procedimento de unificação como meio de burlar o procedimento de retificação, que tem seu procedimento estabelecido em lei (art. 213 da Lei n. 6.015/73), tampouco como meio de produzir efeitos que somente poderiam ser obtidos por intermédio da usucapião. Nessa direção, Alexandre Laizo Clápis, ao comentar o art. 234, explica:

[...] O oficial registrador deve fazer rigorosa conferência dessas medidas, pois servirão de base para a abertura da nova matrícula. Isso tudo em atenção ao princípio da especialidade objetiva.

Evidentemente, as novas medidas devem sempre estar pautadas naquelas constantes do título aquisitivo e das matrículas primitivas.

A nova descrição não pode acarretar inclusão de área não titulada. Se a nova descrição incluir área que não foi adquirida pelo proprietário, a fusão deverá ser indeferida, pois esse expediente não pode servir de título aquisitivo nem de meio para alcançar efeitos somente alcançáveis pelo procedimento de usucapião.<sup>32</sup>

Nesse sentido, podemos citar a jurisprudência da CGJ-SP, de relatoria do Desembargador Francisco Loureiro, com a seguinte ementa:

Pedido de providências – Fusão de matrículas e retificação de área – Recusa fundada na existência de área (corredor) que não integrou nenhuma das matrículas e permaneceu em propriedade dos donatários originais – Princípio da especialidade objetiva impõe que o imóvel produto da unificação guarde exata coincidência com a soma quantitativa e qualitativa dos prédios que lhe dão origem – Inteligência do disposto no artigo 234 da Lei 6015/1973 e do item 75 do Capítulo XX do Tomo II das NSCGJ – Unificação que acarreta sobreposição de área – Retificação de área não é via para aquisição da propriedade, nem sucedâneo de usucapião – Parecer pelo desprovimento do recurso.<sup>33</sup>

A especialidade objetiva constitui princípio basilar do sistema registral imobiliário, cuja observância se impõe, com igual rigor, nos procedimentos

32 ALVIM NETTO; CLÁPIS; CAMBLER, 2019, p. 1.281.

33 Recurso Administrativo: 1004934-56.2023.8.26.0073. Localidade: Avaré. Data de Julgamento: 11/10/2024. Data DJ: 15/10/2024.

de unificação de imóveis. Assim, ao efetuar a qualificação registral em uma unificação de imóveis, é imprescindível que a descrição do imóvel constante na matrícula esteja em estrita conformidade com a descrição apresentada no projeto de unificação. Para tanto, o referido projeto deve conter, de forma detalhada, tanto a descrição individualizada dos imóveis quanto a descrição do imóvel resultante da unificação.

Outro requisito que a lei traz é que os imóveis objeto da unificação pertençam aos mesmos proprietários. Apesar do art. 234 da Lei n. 6.015/73 falar “mesmo proprietário”, no singular, não impede a unificação quando os imóveis pertencerem a mais de um proprietário, em regime de copropriedade, desde que cada condômino possua a mesma parte ideal em cada imóvel a ser unificado.

Para melhor compreensão do art. 234 da Lei n. 6.015/73, vamos utilizar três exemplos:

- a) Exemplo 1: A é proprietário do imóvel matriculado sob nº 1, e B é proprietário do imóvel matriculado sob nº 2, os imóveis são contíguos e possuem 500,00 m<sup>2</sup> cada.
- b) Exemplo 2: A e B são proprietários dos imóveis contíguos matriculados sob nº 1 e 2, em cada imóvel eles possuem as seguintes proporções, 40% para A e 60% para B.
- c) Exemplo 3: A e B são proprietários dos imóveis contíguos matriculados sob nº 1 e 2, sendo as seguintes proporções, no imóvel 1, 30% para A e 70% para B, e no imóvel 2, 50% para A e 50% para B.

No Exemplo 1, será vedada a unificação dos imóveis, em razão de não serem do mesmo proprietário. A solução no presente caso consiste na realização prévia das transmissões de domínio conforme estipulado pelas partes. Assim, se a intenção for a divisão igualitária da área unificada, com cada parte detendo 50% do todo, deverá ser realizada a permuta dos imóveis, de modo que ambos, A e B, passem a figurar como coproprietários, na proporção de 50%, em cada uma das matrículas.

Utilizando o Exemplo 2, não há vedação legal à unificação dos imóveis, ainda que os proprietários detenham partes ideais distintas entre eles. Com a unificação dos imóveis, não haverá alteração das partes ideais originais.

A questão pode ser uma pouco mais controversa se houver a pretensão de unificar imóveis em situação como a do Exemplo 3, em que ambos os

imóveis têm os mesmos proprietários; contudo, A é titular de 30% no imóvel 1 e 50% no imóvel 2, e B é titular de 70% no imóvel 1 e 50% no imóvel 2, havendo doutrina que admite a unificação no presente caso.<sup>34</sup>

No caso do Exemplo 3, não há homogeneidade dominial nas proporções e a unificação dos imóveis caracterizaria transmissão de propriedade. Assim sendo:

Caso o imóvel pertença a mais de um proprietário (condomínio *pro indiviso*), as partes ideais devem ser idênticas em cada um dos imóveis a serem fundidos. Ou seja, a fusão, nesse caso, pressupõe a homogeneidade dominial das proporções de cada proprietário em cada um dos imóveis a serem unificados. Não se exige que todos os coproprietários de cada lote confinante tenham frações ideais idênticas entre si, mas que a proporção das titularidades seja equivalente em ambos os imóveis. Por exemplo, se o proprietário “A” tem 20% do imóvel X, sendo os demais 80% do proprietário “B”, a distribuição das partes ideais do imóvel Y deve ser idêntica para viabilizar a fusão. Caso contrário, não haveria mera fusão, mas verdadeira transmissão de domínio, que exigiria o recolhimento de imposto respectivo e título hábil de transmissão (art. 221 da LRP).<sup>35</sup>

Ainda, não se pode admitir a alteração de parte ideal sem o devido título de transmissão e recolhimento do imposto devido. Vejamos o que fala Luís Mário Galbetti:

O próprio risco de que eventual alteração das partes ideais, sem base em negócio jurídico, possa amanhã ser discutida por eventual credor que se sinta prejudicado, em ação que discutiria ato unificatório de imóveis – que não se presta àquele efeito – e não qualquer alienação, não é sinal mais favorável.

Em termos diversos, devem as partes, por meio de atos negociais próprios a serem recepcionados pela Tábua Predial, providenciar para que a titularidade de cada um dos imóveis a serem unificados seja homogênea, não só na qualidade dos sujeitos, mas na proporcionalidade de suas respectivas titularidades.<sup>36</sup>

34 NETO, 2023. p. 284-285. “Em outra simulação, os imóveis pertencem aos mesmos proprietários, mas com participações diferentes: João tem 20% num imóvel de 1.000,00m<sup>2</sup>, isto é, parte ideal de 200,00m<sup>2</sup>; e 60% no outro imóvel, que mede 2.000,00m<sup>2</sup>, isto é, parte ideal de 1.200,00m<sup>2</sup>. Carlos tem 80% no primeiro (parte ideal 800,00m<sup>2</sup>) e 40% no segundo (parte ideal de 800,00m<sup>2</sup>). No imóvel resultante de 3.000m<sup>2</sup>, João ficará com fração ideal de 1.400,00m<sup>2</sup> (14/30) e Carlos com fração ideal de 1.600,00m<sup>2</sup> (16/30). Não haverá transmissão nem permuta de frações ideais.”

35 KUMPEL; FERRARI, 2020. p. 453.

36 GALBETTI, Luís Mário. **Unificação imobiliária**: alguns aspectos práticos. s.d. Disponível em: <<https://drive.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/8%20UNIFICACAO%20IMOBILIARIA.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2025.

Em sede jurisprudencial, podemos citar a ementa extraída da Apelação Civil nº 5005115-98.2021.8.21.0072/RS:

APELAÇÃO CÍVEL. DÚVIDA SUSCITADA PELO OFICIAL REGISTRADOR DO REGISTRO DE IMÓVEIS DE TORRES. FUSÃO DE MATRÍCULAS. NECESSIDADE DE IDENTIDADE NA TITULARIDADE DOMINIAL DOS IMÓVEIS CONTÍGUOS.

O artigo 234 da Lei 6.015/73 dispõe que quando dois ou mais imóveis contíguos pertencentes ao mesmo proprietário constarem de matrículas autônomas, pode ele requerer a fusão destas em uma só, de novo número, encerrando-se as primitivas. Nesse cenário, a contiguidade de área e titularidade dominial homogênea são condições básicas para o registro de fusões. No caso concreto, não há a mesma proporção dos titulares dominiais em ambos os lotes, motivo pelo qual resulta desautorizada a pretendida unificação das matrículas. Sentença que julgou procedente a dúvida e manteve a impugnação do Oficial do Registro de Imóveis mantida. APELAÇÃO DESPROVIDA.

Destarte, como se demonstrará adiante, a exigência de homogeneidade dominial nas proporções dos imóveis a serem unificados constitui requisito expresso nas normas do Estado de Santa Catarina.

#### 4.1. APLICAÇÃO DO CÓDIGO DE NORMAS EXTRAJUDICIAL DA CORREGEDORIA DO FORO EXTRAJUDICIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA

O atual Código de Normas Extrajudicial da Corregedoria do Foro Extrajudicial do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, instituído pelo Provimento n. 72/2023 da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Santa Catarina, entrou em vigor em 1º de janeiro de 2024, revogando o anterior Provimento n. 10/2013. Essa nova normativa promoveu relevantes atualizações, conferindo maior clareza e objetividade aos seus dispositivos, além de adequá-los às demandas práticas e operacionais do serviço registral e notarial, alinhando-se às necessidades da atividade extrajudicial e viabilizando o registro com celeridade e eficiência.

O Capítulo V do Código de Normas Extrajudicial da Corregedoria-Geral da Justiça do Foro Extrajudicial do Estado de Santa Catarina disciplina o procedimento de unificação de matrículas de imóveis contíguos. De acordo com o *caput* do artigo 828, um dos requisitos essenciais é que os imóveis estejam registrados em nome do mesmo proprietário. Nesse sentido, o dispositivo estabelece que “quando dois ou mais imóveis contíguos estiverem



matriculados separadamente em nome do mesmo proprietário, poderá ser realizada sua unificação mediante abertura de nova matrícula e encerramento das anteriores”.<sup>37</sup> Portanto, o *caput* do artigo aplica-se, como regra geral, ao procedimento de unificação.

O § 1º do referido artigo prevê a possibilidade de unificação de imóveis submetidos ao regime de condomínio, desde que as frações ideais sejam idênticas, entendimento esse alinhado à doutrina majoritária. O § 2º, por seu turno, trata das situações em que existem frações ideais distintas entre os condôminos, bem como proprietários distintos, determinando que, nesses casos, é indispensável a regularização prévia por meio da transferência das frações através de escritura pública, a fim de assegurar a devida uniformidade. Tal exigência tem como finalidade, conforme já mencionado, evitar possíveis simulações, especialmente no que tange à correta transferência de titularidade e ao devido recolhimento de tributos, garantindo, assim, a homogeneidade dominial das porções entre os imóveis.

Na sequência, os artigos 829 a 831 estabelecem os critérios para a qualificação registral, bem como a documentação necessária a ser apresentada na serventia. É indispensável a observância do princípio da especialidade objetiva, de maneira que a correta identificação dos imóveis não sofra qualquer comprometimento. Se os imóveis não atenderem completamente aos requisitos do princípio da especialidade objetiva, será necessária, obrigatoriamente, a retificação prévia do registro para corrigir eventuais inconsistências. Essa exigência, prevista no próprio Código de Normas do Foro Extrajudicial de Santa Catarina, está alinhada ao artigo 176, § 16, da Lei n. 6.015/73, que também determina a obrigatoriedade de retificação sempre que faltarem elementos essenciais para a correta individualização do imóvel. Constatou-se, desse modo, que o Código de Normas está plenamente harmonizado com a doutrina e com a jurisprudência aplicável à matéria.

## 5. UNIFORMIZAÇÃO DAS SERVIENTIAS

Diante do exposto até aqui, percebem-se as grandes nuances que incidem sobre a temática da unificação, o que pode gerar certa tensão entre o princípio da independência dos delegatários e o princípio da legalidade

37 SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Corregedoria-Geral da Justiça. **Código de Normas da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Santa Catarina: Foro Extrajudicial**. Provimento nº 72, de 16 de outubro de 2023. Disponível em: <<https://www.tjsc.jus.br>>. Acesso em: 17 jun. 2025.

e da segurança jurídica. Importante destacar que, embora exercida em caráter privado, a atuação das serventias extrajudiciais permanece sendo de titularidade do Estado, fiscalizada pelo Poder Judiciário, e deve, na medida do possível, ser exercida uniformemente pelos titulares. A atividade interpretativa, entretanto, nem sempre se mostra simples,<sup>38</sup> e é aí que a referida questão se torna exponencial.

Conforme destaca Jacopetti sobre a independência, o registrador exerce função pública, mas de modo independente, aplicando a lei conforme seu convencimento jurídico, desde que não contrarie frontalmente a ordem legal.<sup>39</sup> Tal atuação é indelegável e não está sujeita à hierarquia, salvo nos limites da fiscalização judicial. Aliás, o fundamento de tal independência é extraído do próprio art. 236 da Constituição Federal.<sup>40</sup> Contudo, como destaca Ricardo Henry Marques Dip, a independência jurídica do registrador, longe de significar imunidade, é justamente a face da responsabilidade pessoal do titular, que deve decidir com base na legalidade e nos princípios jurídicos.

Verifica-se, assim, que ainda que gozem de independência no exercício de suas atribuições, não há no ordenamento uma carta branca aos delegatários para a aplicação de seu entendimento pessoal a cada caso. Pelo contrário, o princípio da legalidade é a baliza que limita a independência, de modo que não se admite uma interpretação contrária à lei ou aos regulamentos administrativos impostos pela fiscalização do Poder Judiciário. Nessa perspectiva, Adeodato dispõe:

O Direito promete previsibilidade, mas nem sempre entrega o que promete. Se houvesse acordo racional sobre o que deve ser decidido, o sistema poderia se fiar nos juízes dos casos concretos. Isso é tentado no sistema de *common law* nos Estados Unidos, mas a experiência mostra que aí aparecem o voluntarismo, a arbitrariedade e a subjetividade individual, o que pode levar ao caos. Daí surge a necessidade de

38 Adeodato ensina que, para Gadamer, o entendimento humano é previamente condicionado: pelo que já se sabe; pela intersecção entre todo e parte (pois embora nunca se consiga perceber o todo, só se percebe a parte imaginando o todo); e pela relação entre norma e caso, pois só se pode interpretar uma norma diante de um caso, ainda que os dados relevantes do caso sejam destacados pela norma. Assim, esse ir e vir entre pré-compreensão e interpretação constitui o “círculo hermenêutico”. ADEODATO, João M. **Introdução ao estudo do direito**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559647446/>>. Acesso em: 10 mai. 2025. p. 47.

39 LAGO, Ivan Jacopetti do. **Obrigações, direitos e deveres do registrador de imóveis**. São Paulo: IRIB, 2015. Disponível em: <<https://irib.org.br/files/palestra/xliv-curso-ivan.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2025. p. 4-5.

40 DIP, Ricardo Henry Marques. **O paradigma da independência jurídica dos registradores e dos notários**. ARISP, 2020. Disponível em: <<https://arisp.org.br/blog/artigo-de-ricardo-dip-independencia-juridica-dos-registradores>>. Acesso em: 17 jun. 2025.

generalizações que se pretendem aplicáveis a diversos casos concretos, de acordo com suas características, como ocorre na elaboração da lei. Procura assim maior uniformidade e menos casuísmo, exatamente para fortalecer a previsibilidade.<sup>41</sup>

A lição ganha especial relevância na medida em que deixa claro que a função do Direito é dar certa previsibilidade aos operadores através de regras claras e bem definidas, evitando-se interpretações autoritárias, ainda que nem sempre se consiga alcançar esse objetivo. Em outras palavras, se o Direito busca fornecer previsibilidade através de regras claras, onde elas estiverem presentes não haverá espaço para interpretações subjetivas. Indo mais além, onde houver clareza de determinação legal não poderá o delegatário invocar o princípio da independência para escapar da aplicação da regra posta.

Transportando a questão para a realidade do Estado de Santa Catarina, pela leitura do art. 828 do Código de Normas da Corregedoria do Foro Extrajudicial, resta nítido que não há espaço para interpretações ou aplicações diversas da própria literalidade do *caput* e de seus parágrafos. Destarte, como já referido, deverão ser atendidos os requisitos: a) contiguidade de área; b) identidade do proprietário; e c) em caso de imóvel sob regime de condomínio, identidade de frações ideais em cada um dos imóveis. Assim, no caso de imóveis em condomínio com frações ideais diversas, importará em verdadeira operação de alienação, com a correlata necessidade de escritura pública e o recolhimento do respectivo imposto de transmissão, seja ela gratuita ou onerosa.

## CONCLUSÃO

O presente artigo teve por objetivo analisar, sob a ótica normativa e prática, os requisitos, os limites e as implicações da unificação de imóveis no sistema registral brasileiro, com especial atenção ao regime jurídico adotado no Estado de Santa Catarina. A metodologia adotada baseou-se na análise qualitativa e documental da legislação aplicável, da doutrina especializada e das normas administrativas, em especial os artigos 828 a 831 do Código de Normas da Corregedoria-Geral da Justiça do Foro Extrajudicial de Santa Catarina.

A partir do estudo, restou evidenciado que o instituto da unificação

de imóveis é instrumento relevante para a efetivação dos princípios da especialidade, da continuidade e da segurança jurídica no registro imobiliário. Verificou-se que os principais requisitos para a unificação, no plano objetivo e subjetivo, são: a contiguidade física entre os imóveis, a titularidade comum e a homogeneidade das frações ideais nos casos de condomínio. Constatou-se, ainda, a importância do respeito à uniformidade dos ônus reais incidentes sobre os imóveis, como elemento essencial à viabilidade registral do procedimento.

O estudo também demonstrou que, embora a Lei de Registros Públicos (Lei n. 6.015/73) não estabeleça diferenciações práticas entre os institutos da fusão e da unificação, o Código de Normas de Santa Catarina adota terminologia e disciplina específicas, demandando interpretação sistemática e aderente à finalidade normativa.

Do ponto de vista do Direito de Família e das implicações patrimoniais conjugais, o regime de bens revelou-se variável determinante na análise da possibilidade de unificação. Regimes como a comunhão parcial ou a separação legal de bens impõem exigências adicionais de regularização das titularidades, enquanto o regime da separação convencional tende a simplificar o procedimento, desde que respeitados os requisitos legais de identidade de titularidade e proporção ideal.

Um dos principais resultados alcançados foi a constatação de que, embora os delegatários dos serviços de registro imobiliário detenham independência técnica para a análise dos casos concretos, essa prerrogativa encontra limites claros no princípio da legalidade e nos comandos normativos específicos da atividade registral. A previsibilidade, a coerência e a uniformidade das decisões registrárias, especialmente diante de normas expressas, como as do art. 828 do Código de Normas Extrajudicial da Corregedoria do Foro Extrajudicial do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, devem prevalecer sobre entendimentos subjetivos, sob pena de insegurança jurídica.

Em síntese, a análise desenvolvida neste artigo permitiu concluir que a unificação de imóveis é um procedimento que requer atuação técnico-jurídica cuidadosa, fundada não somente na literalidade legal, mas também na interpretação sistemática dos princípios registrares, das normas estaduais e da realidade jurídica das titularidades envolvidas. A busca pela segurança jurídica e pela uniformidade procedimental, sem

41 ADEODATO, 2023. p. 56.

abdicar da independência técnica do registrador, constitui a chave para a adequada aplicação do instituto.

## BIBLIOGRAFIA

ADEODATO, João M. **Introdução ao estudo do direito**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559647446/>>. Acesso em: 10 mai. 2025.

ALMADA, Ana Paula P. L. Art. 234. In: PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (Coord.). **Lei de registros públicos comentada**. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

ALVIM NETTO, José Manuel de Arruda; CLÁPIS, Alexandre Laizo; CAMBLER, Everaldo Augusto (Coord.). **Lei de registros públicos comentada**. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=4022>>. Acesso em: 13 jun. 2025.

BRASIL. **Tribunal de Justiça de Santa Catarina**. Apelação / Remessa Necessária n. 0901697/93.2017.8.24.0033. Relator: Des. Hélio do Valle Pereira. Julgado em: 20 out. 2020. Quinta Câmara de Direito Público. Disponível em: <[www.tjsc.jus.br](http://www.tjsc.jus.br)>. Acesso em: 13 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de Dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6015compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm)>. Acesso em: 15 jul. 2025.

DIP, Ricardo Henry Marques. **O paradigma da independência jurídica dos registradores e dos notários**. ARISP, 2020. Disponível em: <<https://arisp.org.br/blog/artigo-de-ricardo-dip-i-ndependencia-juridica-dos-registradores>>. Acesso em: 17 jun. 2025.

FARIA, Letícia A.; SALOMÃO, Marcos C.; Tatiane Keunecke Brochado Lara; *et al.* **Registro de imóveis**. Rio de Janeiro: SRV, 2025. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553624140/>>. Acesso em: 12 jun. 2025.

GALBETTI, Luís Mário. **Unificação imobiliária: alguns aspectos práticos**. s.d. Disponível em: <<https://drive.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/8%20UNIFICACAO%20IMOBILIARIA.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2025.

LAGO, Ivan Jacopetti do. **Obrigações, direitos e deveres do registrador de imóveis**. São Paulo: IRIB, 2015. Disponível em: <<https://irib.org.br/files/palestra/xliv-curso-ivan.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2025.

LOUREIRO, Luiz Guilherme, **Registros públicos: teoria e prática**. 12. ed. Salvador: JusPodivm, 2023.

KUMPEL, Vitor F.; FERRARI, Carla M. **Tratado de direito notarial e registral**. Vol. 5. T. I. São Paulo: YK, 2020.

NETO, Narciso O. **Registro de imóveis**. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

RIBEIRO, Moacyr P. A. Art. 176. In: PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (Coord.). **Lei de registros públicos comentada**. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Corregedoria-Geral da Justiça. **Código de Normas da Corregedoria-Geral da Justiça de Santa Catarina**. Florianópolis: CGJ/TJSC, 2023. Disponível em: <[https://www.tjsc.jus.br/documents/815612/19065765/C%C3%B3digo\\_Normas\\_Extrajudicial\\_Atualizado\\_Provimento33\\_2024\\_atualizado.pdf/3dd4b0bf-6de4-7b37-a58d-b51942035982?t=1748949445507](https://www.tjsc.jus.br/documents/815612/19065765/C%C3%B3digo_Normas_Extrajudicial_Atualizado_Provimento33_2024_atualizado.pdf/3dd4b0bf-6de4-7b37-a58d-b51942035982?t=1748949445507)>. Acesso em: 15 jul. 2025.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Corregedoria-Geral da Justiça. **Código de Normas da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Santa Catarina: Foro Extrajudicial**. Provimento nº 72, de 16 de outubro de 2023. Disponível em: <<https://www.tjsc.jus.br>>. Acesso em: 17 jun. 2025.

SCHREIBER, Anderson; *et al.* **Código civil comentado: doutrina e jurisprudência**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

## O SERVIÇO EXTRAJUDICIAL COMO MEDIADOR TRANSNACIONAL: O PAPEL DA MEDIAÇÃO E DA ARBITRAGEM NOS SERVIÇOS NOTARIAIS COMO MEDIDA DE ACOLHIMENTO A REFUGIADOS NO BRASIL

Alessandra Souza de Liz<sup>1</sup>

Rafael Maas dos Anjos<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente artigo analisa o papel das atividades extrajudiciais na integração de refugiados no Brasil, com ênfase nas ferramentas de mediação e arbitragem vinculadas ao serviço notarial, sob uma abordagem transnacional. A partir de uma revisão bibliográfica qualitativa (2000-2025), foram identificados mecanismos que complementam o sistema judicial tradicional, especialmente em métodos alternativos de resolução de conflitos interculturais, validação de documentos estrangeiros e agilização do acesso a direitos fundamentais. A mediação é ferramenta eficiente na solução de disputas habitacionais e trabalhistas; a arbitragem transnacional é importante instrumento facilitador da revalidação de diplomas em cenários de crise; e os serviços notariais se destacam como alternativa fundamental para garantir segurança jurídica, autenticidade, publicidade e eficácia dos atos jurídicos, contribuindo concretamente para a redução do tempo de inclusão laboral. Verifica-se que a articulação entre normas internacionais, políticas públicas e atores locais torna possível a conversão de princípios humanitários em práticas efetivas. Desafios como as desigualdades regionais e a dependência de financiamento privado ainda devem ser enfrentados. A criação de bancos de dados unificados e a adoção de tecnologias como blockchain para a autenticação de documentos podem ser solução. Independentemente de qualquer coisa, percebe-se que o momento é favorável para que a via extrajudicial

- 1 Mestranda em Ciência Jurídica pela UNIVALI (2024). Pós-Graduada em Gestão de Cartório Extrajudicial. Pós-Graduada em Direito Notarial e Registral, Sucessões e Família. Graduada em Direito pelo Centro Universitário Facvest. Substituta Legal do 1º Tabelionato de Notas e 3º do Ofício de Protesto de Florianópolis/SC. E-mail: aledeliz@gmail.com
- 2 Pós-Doutor em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, com estágio Pós-Doutoral na Universidade de Alicante, Espanha. Mestre e Doutor em Ciência Jurídica pela UNIVALI, em convênio de dupla titulação com a Universidade de Alicante, Espanha. Especialista em Direito Material e Processual Civil pelo CESUSC. Especialista em Direito e Gestão Judiciária pela Academia Judicial do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina, Brasil. Juiz de Direito do 20º Juízo da Vara Estadual de Direito Bancário. Juiz-Corregedor do núcleo IV (Extrajudicial) da CGJ/SC nos biênios 2020-22 e 2022-24. Atualmente, Juiz Auxiliar no Núcleo Jurídico da Presidência do Tribunal de Justiça de Santa Catarina no biênio 2024-26, Brasil. Email: rafamaas@gmail.com



se consolide como importante caminho para a concretização dos direitos humanos de refugiados.

**Palavras-chave:** Refugiados; Atividades extrajudiciais; Direito transnacional; Integração social; Brasil.

## 1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o aumento dos fluxos migratórios globais trouxe a questão dos refugiados ao centro dos debates internacionais sobre direitos humanos e justiça social. Conflitos armados, perseguições políticas, catástrofes climáticas e crises humanitárias impulsionam milhões de pessoas a deixarem suas casas em busca de proteção e condições dignas de vida em outros países.

Nesse cenário, o Brasil, com sua tradição de acolhimento e sua posição estratégica na América Latina, emergiu como ator relevante ao ratificar a Convenção de Genebra<sup>3</sup> de 1951 e ao incorporar marcos normativos que estabelecem critérios e garantias para a proteção de refugiados.<sup>4 5</sup> No entanto, a implementação dessas normas encontra desafios práticos que muitas vezes limitam a efetivação dos direitos assegurados em teoria.

Habermas argumenta que a emergência de uma ‘constelação pós-nacional’ redefine o papel dos Estados, exigindo uma articulação entre sistemas jurídicos locais e transnacionais para lidar com questões globais, como os fluxos migratórios.<sup>6</sup> Neste sentido, a integração de refugiados no Brasil não pode ser compreendida isoladamente, mas deve ser analisada sob uma ótica transnacional que transcenda os limites da soberania estatal, consolidando-se em verdadeiro marco civilizatório e de interesse de todas as nações.

A integração de refugiados no Brasil transcende a simples aceitação formal de tratados internacionais e exige uma articulação entre sistemas jurídicos transnacionais e práticas locais.

A Lei n. 9.474/1997 representou um avanço significativo ao institucionalizar o processo de reconhecimento de status de refugiado e criar o

Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE, no entanto, também revelou tensões entre os avanços normativos e os entraves burocráticos.<sup>7</sup> Em regiões como Roraima e São Paulo – importantes polos de recepção –, as dificuldades de acesso à documentação básica e aos serviços essenciais evidenciam a necessidade de harmonizar políticas públicas com os princípios humanitários estabelecidos em convenções internacionais.<sup>8</sup>

As atividades extrajudiciais analisadas neste estudo ilustram o transjudicialismo em ação, conforme definido por Staffen.<sup>9</sup> Ao criar espaços de diálogo entre normas locais e globais, esses mecanismos operam como verdadeiros vetores de integração transnacional.

O presente trabalho delimita seu objeto de estudo no exame dos desafios relacionados à regularização documental e ao acesso a direitos básicos por parte de refugiados no Brasil, enfatizando os serviços notariais como elemento central neste processo de conquista de cidadania e de efetivação de direitos humanos. O problema de pesquisa pode ser formulado da seguinte forma: em que medida os serviços notariais contribuem para a inclusão social e a segurança jurídica dos refugiados no contexto brasileiro, considerando os entraves burocráticos e a aplicação das normas internacionais de proteção?

Diante desse problema, a hipótese central é que a efetividade dos serviços notariais, quando integrados a políticas públicas e ações de organizações internacionais, pode ampliar significativamente a autonomia e a proteção jurídica dos direitos dos refugiados no Brasil. Além disso, a flexibilização de exigências documentais e a articulação entre atores locais e globais poderiam mitigar as barreiras enfrentadas no acesso a direitos fundamentais.

O objetivo geral deste trabalho é analisar o papel dos serviços notariais na regularização documental e na promoção de inclusão social para refugiados no Brasil. Como objetivos específicos, busca-se compreender os principais entraves jurídicos e administrativos enfrentados por refugiados, investigar como a legislação brasileira se alinha aos princípios do direito internacional dos refugiados e propor estratégias que fortaleçam a integração

3 ONU. **Convenção de Genebra relativa ao estatuto dos refugiados**. 1951. Adotada em 28 de julho de 1951. Entrada em vigor: 22 de abril de 1954.

4 ANNONI, Danielle; VALDES, Lysian Carolina. **O direito internacional dos refugiados e o Brasil**. Juruá Editora, 2013.

5 BRASIL, Deilton Ribeiro; GOMES, Tatianny Kariny Veloso. Uma releitura obrigatória do direito de asilo e de refúgio no contexto da nova lei de migração. **Direito e Desenvolvimento**, v. 11, n. 2, p. 24-41, 2020.

6 HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional**. Tradução de Márcio Seligmann-Silva. São Paulo: Litera Mundi, 2001.

7 BRASIL. **Lei n° 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e cria o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 jul. 1997.

8 GERMENDORFF, Joyce Sehaber; DE FÁTIMA PIRES, Sílvia; DE OLIVEIRA, Marco Aurélio Machado. Documentação e cidadania na fronteira Brasil (Corumbá/MS) x Bolívia. **Revista GeoPantanal**, v. 19, n. 36, p. 43-59, 2024.

9 STAFFEN, Márcio Ricardo; PETIT GUERRA, Luis Alberto. The form of transnational law. **Sequência** (UFSC), Florianópolis, v. 42, p. 1-20, 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/seq/a/5Jzk8Mmf4WTWjqM9fHzJYPh/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 28 jan. 2025.



social por meio da regularização documental.

O estudo se apresenta relevante, pois seus resultados contribuem para avanços na sociedade e na comunidade acadêmica. Veja-se: ao abordar os desafios e as possibilidades no campo da regularização documental, o trabalho oferece subsídios para o aprimoramento de políticas públicas e fomenta debates sobre a aplicação do direito internacional no contexto brasileiro. Em um momento em que crises humanitárias se tornam cada vez mais frequentes, compreender e propor soluções para a integração de refugiados é alternativa de alcance ético, com contornos práticos para a comunidade global.

Para alcançar os objetivos propostos, utiliza-se uma metodologia de revisão bibliográfica narrativa e qualitativa. A pesquisa foi conduzida em bases confiáveis, como Google Scholar, Periódicos CAPES e SciELO, com um recorte temporal de 2000 a 2025. Foram adotados critérios de inclusão, como artigos publicados em português e inglês, e excluídos trabalhos com textos incompletos ou que não estavam disponíveis gratuitamente. As palavras-chave utilizadas incluíram: “refugiados no Brasil”, “serviços notariais”, “direito internacional” e “regularização documental”.

A estrutura do trabalho segue uma lógica que integra análise teórica e prática, abordando, inicialmente, o desenvolvimento histórico e jurídico do direito internacional dos refugiados e sua internalização no Brasil. Em seguida, discute-se os desafios práticos enfrentados na integração de refugiados, com ênfase nos serviços notariais como ferramenta de regularização documental.

Por fim, são apresentadas considerações finais que sintetizam as contribuições do estudo e apontam direções para futuras investigações e intervenções políticas.

## 2. METODOLOGIA

A metodologia adotada para a elaboração deste trabalho se baseia na revisão bibliográfica narrativa e qualitativa, caracterizada como um método que possibilita a análise aprofundada de um tema específico por meio de fontes teóricas já consolidadas.

De acordo com Marconi e Lakatos, a revisão bibliográfica consiste em um processo sistemático de levantamento, seleção, análise e interpretação de materiais publicados, com o objetivo de proporcionar um panorama

abrangente e crítico sobre o objeto de estudo.<sup>10</sup> Gil reforça que a pesquisa qualitativa e descritiva é adequada para compreender fenômenos sociais, como no caso da regularização documental de refugiados, pois prioriza a análise interpretativa sobre a mensuração quantitativa.<sup>11</sup>

A escolha pela revisão bibliográfica se deve à sua capacidade de oferecer uma base teórica sólida e subsidiar reflexões críticas sobre o tema, considerando que o objetivo deste trabalho não é realizar intervenções práticas, mas, sim, compreender e discutir os desafios e as possibilidades relacionadas à regularização documental de refugiados no Brasil. O método adotado é qualitativo e descritivo, conforme descrito por Gil,<sup>12</sup> e tem como finalidade analisar as abordagens existentes e propor uma reflexão teórica que contribua para o avanço das discussões sobre o tema.

O levantamento bibliográfico foi realizado em bases de dados confiáveis e amplamente reconhecidas, como Google Scholar, Periódicos CAPES e SciELO, além da consulta a obras físicas relacionadas ao tema. O recorte temporal adotado foi de 2000 a 2025, com o objetivo de garantir a inclusão de publicações recentes e alinhadas às discussões atuais sobre os direitos dos refugiados e os serviços notariais. No entanto, devido à relevância histórica e à contribuição fundamental de algumas obras, também foram incluídos materiais publicados anteriormente a 2000, especialmente aqueles que representam marcos teóricos importantes para a área de estudo.

As palavras-chave utilizadas no processo de busca foram: “refugiados no Brasil”, “serviços notariais”, “regularização documental”, “direito internacional” e “inclusão social”. Essas palavras foram selecionadas de forma estratégica, com base na relevância para o tema central e na sua capacidade de abranger aspectos específicos relacionados ao problema de pesquisa. A seleção das fontes observou critérios rigorosos de inclusão e exclusão, com o objetivo de garantir a qualidade e a consistência das informações analisadas.

Como critérios de inclusão, foram considerados os artigos publicados nos idiomas português e inglês, disponíveis gratuitamente nas bases mencionadas, bem como obras físicas que tratassem do tema em questão. Por outro lado, foram excluídos materiais com textos incompletos ou que apresentassem inconsistências que comprometessem sua credibilidade aca-

10 MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2004.

11 GIL, Antonio Carlos. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Vol. 1. São Paulo: Atlas, 2021. p. 15.

12 *Ibid.*

dêmica. Essa delimitação visou garantir a qualidade da análise e a confiabilidade das fontes utilizadas.

O método seguido permite não apenas a identificação das contribuições teóricas mais relevantes sobre o tema, mas também a análise crítica das abordagens encontradas, conforme orientam Marconi e Lakatos.<sup>13</sup> A revisão bibliográfica, enquanto estratégia metodológica, permite a articulação entre diferentes perspectivas, promovendo uma visão abrangente e integradora sobre o papel dos serviços notariais na regularização documental de refugiados.

A metodologia adotada foi planejada para assegurar uma análise crítica e fundamentada, que se alinha aos objetivos do trabalho e contribui para a compreensão das dinâmicas jurídicas e sociais que permeiam o tema, possibilitando a formulação de reflexões teóricas robustas sobre o impacto da regularização documental na inclusão social e na autonomia dos refugiados.

### 3. O DIREITO TRANSNACIONAL E A PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS: CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA E JURÍDICA

#### 3.1. A EVOLUÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E SUA INTERNALIZAÇÃO NO BRASIL

A Convenção de Genebra de 1951, marco jurídico global pós-Segunda Guerra, estabeleceu parâmetros universais para a proteção de refugiados, definindo-os como indivíduos perseguidos por motivos raciais, religiosos ou políticos.<sup>14</sup> Sua ratificação pelo Brasil em 1960 – em um contexto de polarização política e movimentos migratórios pós-coloniais – refletiu um alinhamento progressista às normas internacionais, ainda que a implementação prática permanecesse incipiente.<sup>15</sup>

A América Latina, contudo, não se limitou a reproduzir modelos europeus; adaptou-os às suas realidades, como evidenciado pelo Plano de Ação do México (2004), que ampliou a definição de refugiado para incluir vítimas de violência generalizada – uma resposta às crises humanitárias regionais.<sup>16</sup>

A internalização desses princípios no Brasil consolidou-se apenas em

13 MARCONI; LAKATOS, 2004.

14 ONU, 1951.

15 ANNONI; VALDES, 2013.

16 BARICHELLO, Stefania. A evolução dos instrumentos de proteção do direito internacional dos refugiados na América Latina: da convenção de 51 ao plano de ação do México. *Universitas Relações Internacionais*, Brasília, v. 10, n. 1, p. 33-51, 2012.

1997, com a Lei n. 9.474, que não apenas reproduziu a definição da Convenção, mas incorporou dispositivos inovadores, como a criação do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE.<sup>17</sup>

Essa legislação, contudo, revela uma tensão intrínseca: enquanto o artigo 1º adota critérios ampliados de proteção – influenciado pelo direito transnacional –, o artigo 38 impõe restrições burocráticas que, paradoxalmente, limitam o acesso à documentação básica.<sup>18</sup> A dualidade entre avanço normativo e entraves práticos expõe a complexidade de harmonizar soberania estatal e obrigações humanitárias.

A evolução jurídica brasileira não pode ser dissociada do cenário transnacional. A Corte Interamericana de Direitos Humanos, em casos como o Povo Indígena Xucuru vs. Brasil, 2018, reiterou a necessidade de interpretação dinâmica das leis nacionais à luz dos tratados internacionais – um princípio que ecoa na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) sobre reconhecimento de status de refugiado.<sup>19</sup>

Essa interação entre sistemas jurídicos não é mera sobreposição; é um diálogo que redefine fronteiras legais, como observado na incorporação de conceitos como *non-refoulement* (não devolução) em decisões administrativas do CONARE.<sup>20</sup> A crítica de Del’Olmo e Oliveira sobre a “hiperjuridificação da proteção” merece atenção: ao transformar direitos humanos em cláusulas formais, corre-se o risco de esvaziar seu potencial emancipatório.<sup>21</sup>

No Brasil, essa tensão manifesta-se na discrepância entre o discurso humanitário da Lei n. 9.474 e as dificuldades concretas enfrentadas por refugiados venezuelanos em Roraima – onde a lentidão processual contradiz os princípios de celeridade previstos no Estatuto do Estrangeiro.<sup>22</sup> A internalização, portanto, não é linear; é um processo marcado por contradições entre retórica e prática.

17 BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.

18 BELELLI, Anna Cláudia Oliveira; BORGES, Júlio César. Direito internacional dos refugiados e sua proteção no Brasil. *Novos Direitos*, v. 3, n. 1, p. 17-31, 2016.

19 SILVA JR, Eraldo. Direito internacional dos refugiados no século XXI: desafios ao estado brasileiro. *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, v. 5, n. 10, p. 196-215, 2017.

20 DA SILVA, Roberta Ferreira. *Direito internacional dos refugiados*. Trabalho de Conclusão de Curso de Direito – UNIVC. 2020.

21 DEL’OLMO, Florisbal de Souza; OLIVEIRA, Janaina Almeida. O direito internacional dos refugiados e os impactos do acolhimento: entre a proteção humanitária e o respeito à diferença entre os povos. *Revista de Direito Internacional e Globalização Econômica*, v. 4, n. 04, p. 73-89, 2018.

22 LEMES, William da Fonseca. *A evolução histórica do direito internacional dos refugiados: das civilizações antigas ao “êxodo do século XXI”*. Dissertação de Mestrado em Direito – Universidade de Lisboa. 2018.

Os princípios transnacionais aplicados ao contexto migratório – como a primazia da dignidade humana sobre fronteiras geopolíticas – desafiam a concepção tradicional de soberania. A Lei n. 9.474, ao adotar a cláusula de “grave e generalizada violação de direitos humanos” como critério para concessão de refúgio, transcende o viés estritamente territorial, alinhando-se a uma epistemologia jurídica globalizada.<sup>23</sup>

Essa abordagem, porém, esbarra em resistências culturais: tribunais regionais brasileiros frequentemente aplicam interpretações restritivas, privilegiando a segurança nacional sobre a proteção humanitária – uma dissonância que expõe o caráter fragmentário da internalização.<sup>24</sup>

A mediação entre normas internacionais e práticas locais revela-se um campo fértil para inovações. O uso de *soft law* – como as Diretrizes de Cartagena<sup>25</sup> – em decisões do CONARE ilustra como mecanismos não vinculantes podem adquirir força normativa quando articulados com políticas públicas.<sup>26</sup>

Esse fenômeno, contudo, não é isento de críticas: a flexibilidade interpretativa que favorece a proteção em um contexto pode, em outro, fragilizar a segurança jurídica – como ocorreu em controvérsias sobre reconhecimento de perseguição por orientação sexual.<sup>27</sup>

A internalização do direito internacional dos refugiados no Brasil não se resume à transposição legislativa; é um processo de hibridização cultural. A influência de organizações como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR, na formação de agentes públicos – via workshops e manuais técnicos – demonstra como atores transnacionais moldam a aplicação doméstica das leis.<sup>28</sup>

Essa dinâmica, porém, suscita questionamentos sobre legitimidade democrática: até que ponto normas construídas em fóruns globais refletem as necessidades locais de comunidades receptoras, como as de São Paulo, onde conflitos urbanos envolvendo refugiados desafiam a coesão social?<sup>29</sup>

23 SOARES, Carina de Oliveira. **O direito internacional dos refugiados e o ordenamento jurídico brasileiro: análise da efetividade da proteção nacional**. Dissertação de Mestrado em Direito – Universidade Federal de Alagoas. 2012.

24 ANNONI; VALDES, 2013.

25 ONU. **Declaração de Cartagena sobre refugiados**, 1984. Adotada em Cartagena das Índias, 22 de novembro de 1984.

26 BARICHELO, 2012.

27 BELELLI; BORGES, 2016.

28 DA SILVA, 2020.

29 DEL’OLMO; OLIVEIRA, 2018.

Como Paulo Márcio Cruz ressalta, o direito transnacional opera como um campo dinâmico onde normas globais são reinterpretadas no contexto local, evidenciando uma interação dialética entre sistemas jurídicos.<sup>30</sup> A Lei n. 9.474/1997 exemplifica essa dinâmica, ao incorporar princípios internacionais e adaptá-los às especificidades brasileiras, mas sem eliminar por completo os desafios práticos

A análise histórica evidencia que a internalização é um fenômeno dialético. Se, por um lado, a Lei n. 9.474 representou um avanço ao reconhecer a natureza transnacional dos fluxos migratórios, por outro, sua implementação revela a persistência de mentalidades estatais ancoradas no século XX – como a priorização de controles fronteiriços sobre integração socioeconômica.<sup>31</sup>

Esse descompasso exige uma releitura crítica dos marcos normativos, não como pontos de chegada, mas como instrumentos em constante reconstrução ante as demandas de um mundo em mobilidade.

### 3.2. DESAFIOS JURÍDICOS NA INTEGRAÇÃO DE REFUGIADOS NO BRASIL

A integração de refugiados no Brasil – frequentemente celebrada como modelo humanitário na América Latina – esbarra em uma teia complexa de obstáculos legais que transformam direitos teóricos em labirintos práticos.

A burocracia estatal, por exemplo, não se limita a entraves administrativos; reflete uma dissonância estrutural entre o discurso acolhedor e a realidade institucional. O processo de reconhecimento de status de refugiado, que deveria durar até 180 dias conforme a Lei n. 9.474/1997, estende-se por anos em casos como os de sírios e congoleses – uma demora que nega acesso a documentos básicos, perpetuando a invisibilidade social.<sup>32</sup>

Enquanto tribunais europeus aceleram decisões sob pressão migratória, o Brasil enfrenta um paradoxo: sua tradição receptiva convive com uma máquina jurídica engessada por recursos protelatórios e falta de capacitação técnica.<sup>33</sup>

30 CRUZ, Paulo Márcio. Reflexões sobre o direito transnacional. **Revista Novos Estudos Jurídicos**, v. 17, n. 1, p. 18-28, 2012. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/3635>. Acesso em: 28 jan. 2025.

31 SILVA JR., 2017.

32 ALVES, Thiago Augusto Lima. Refugiados e os desafios enfrentados no processo de integração à sociedade brasileira. **Revista Espirales**, v. 6, n. 1, p. 25-43, 2022.

33 GARCIA, Luana Aparecida Zuppi. **Contornos jurídicos do status do refugiado no Brasil: desafios para a efetividade do direito à dignidade humana**. Dissertação de Mestrado em Direito – Universidade Nove de Julho. 2016.

Essa lentidão processual não é mera ineficiência; é sintoma de um conflito normativo mais profundo. Quando a legislação nacional exige comprovação documental impossível para quem foge de guerras – como certidões de nascimento ou antecedentes criminais –, colidem dois universos jurídicos: o transnacional, pautado pela urgência humanitária, e o doméstico, ancorado em formalismos do século XX.<sup>34</sup>

O caso dos venezuelanos em Roraima ilustra essa tensão: mesmo com a aplicação temporária da Declaração de Cartagena<sup>35</sup> para flexibilizar requisitos, persistem disputas sobre a validade de registros consulares – uma barreira que transforma refugiados em fantasmas legais.<sup>36</sup>

As crianças refugiadas, em particular, tornam-se vítimas silenciosas desse impasse. Embora o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA,<sup>37</sup> garanta educação e saúde universais, a falta de interpretação transnacional das normas faz com que escolas exijam documentos inexistentes – como históricos escolares de países em colapso –, excluindo menores do sistema educacional.<sup>38</sup> Aqui, a lei brasileira opera como uma faca de dois gumes: protege nominalmente, mas falha ao não adaptar seus mecanismos à realidade desterritorializada da infância refugiada.

No plano trabalhista, a contradição ganha contornos preocupantes. Apesar de iniciativas como a Cátedra Sérgio Vieira de Mello, que busca facilitar a revalidação de diplomas para refugiados, muitos profissionais estrangeiros – como médicos sírios e engenheiros sudaneses – enfrentam exigências burocráticas que ignoram contextos de guerra e situações de vulnerabilidade.

A Portaria n. 1.151/2023 estabelece os procedimentos para revalidação de diplomas estrangeiros no Brasil;<sup>39</sup> no entanto, obstáculos como a exigência de documentos difíceis de obter e os custos elevados desse processo acabam por condenar esses profissionais a subempregos ou atividades in-

formais. Tal rigidez normativa não apenas perpetua a marginalização, mas também representa um desperdício de capital humano em um país que enfrenta escassez de mão de obra qualificada. A flexibilização destas normas seria um passo importante para alinhar a política de revalidação à realidade vivida por refugiados, promovendo a inclusão social e o aproveitamento de competências profissionais essenciais.

A tensão entre soberania e direitos transnacionais manifesta-se também na esfera judicial. Decisões como a proferida pelo Supremo Tribunal Federal – STF, sobre a Lei de Migração<sup>40</sup> (Ação Cível Originária 3.113) revelam um Judiciário dividido: enquanto alguns ministros defendem a primazia de tratados internacionais, outros resistem sob o argumento de “segurança nacional” – um conceito amplo que, na prática, pode justificar arbitrariedades.<sup>41</sup> Essa ambivalência jurídica cria zonas cinzentas onde refugiados vivem em limbo – sujeitos a direitos; porém privados de exercê-los.

Organizações religiosas, paradoxalmente, assumiram protagonismo na mediação desses conflitos. A Pastoral do Migrante, por exemplo, atua como ponte informal entre refugiados e o Estado – preenchendo lacunas deixadas pela inércia burocrática.<sup>42</sup> Contudo, esta solução improvisada expõe uma fragilidade democrática: quando a sociedade civil assume funções estatais, o risco de assistencialismo substitui a garantia de direitos – um retrocesso que contraria o princípio da dignidade humana.

A análise crítica não pode ignorar o viés cultural subjacente a essas barreiras. A exigência de “adaptação aos costumes nacionais” – presente em discursos oficiais – revela uma assimilação forçada que nega a pluralidade identitária dos refugiados.<sup>43</sup>

Enquanto a Europa debate políticas multiculturais, o Brasil oscila entre a retórica inclusiva e práticas homogeneizadoras – um paradoxo que transforma a integração em assimilação, desprezando o potencial enriquecedor da diferença.

Outrossim, a falta de harmonização entre legislações municipais, estaduais e federais fragmenta ainda mais o cenário. Enquanto São Paulo edita

34 DA SILVA GUERRA, Ana Carla Caires. **Direito internacional e refugiados**: direitos humanos e os desafios jurídicos na proteção dos refugiados no Brasil. Congresso Internacional de Direitos Humanos de Coimbra. 2024.

35 ONU, 1984.

36 RODRIGUES, Suelma Rosa; LIMA, Jordão Horácio Da Silva. Direito internacional dos refugiados e o ordenamento jurídico brasileiro: as obrigações do Estado e os desafios diplomáticos. **Revista Raízes no Direito**, v. 9, n. 2, p. 91-117, 2020.

37 BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jul. 1990.

38 CONSALTER, Zilda Mara; CRUZ, Tais Vella. A proteção integral como direito fundamental da criança e do adolescente refugiados no Brasil: contradições para a proteção no plano jurídico nacional. **International Journal of Digital Law**, v. 1, n. 2, 2020.

39 BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 1.151, de 10 de agosto de 2023**. Estabelece os procedimentos para revalidação de diplomas estrangeiros no Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 ago. 2023.

40 BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração e regula a entrada e estada de estrangeiros no Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, DF.

41 ANNONI; VALDES, 2013.

42 PEREIRA, José Carlos. Acolhida a migrantes e refugiados: a ética da pastoral do migrante e desafios para a democracia no Brasil. **TRAVESSIA** – Revista do migrante, n. 79, p. 101-126, 2016.

43 ALVES, 2022.



decretos facilitando o acesso a programas sociais, Estados do Norte do país impõem restrições baseadas em estereótipos – uma disparidade que converte o território nacional em um mosaico de direitos desiguais.<sup>44</sup>

Nesse contexto, o direito à mobilidade interna – garantido constitucionalmente – torna-se ilusório para quem enfrenta *apartheid* jurídico regionalizado.

### 3.3. O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E A COOPERAÇÃO TRANSNACIONAL

A atuação do ACNUR, no Brasil – longe de se restringir à mera execução de protocolos internacionais – configura-se como uma diplomacia humanitária que redefine fronteiras entre soberania e intervenção.

Desde sua instalação em 2000, a agência da Organização das Nações Unidas – ONU, não apenas operacionaliza políticas de reassentamento, mas atua como mediadora cultural, traduzindo normas globais para contextos locais – como na criação dos Centros de Referência para Refugiados – CERs, que integram linguajar jurídico transnacional a práticas comunitárias brasileiras.<sup>45</sup>

Essa hibridização, contudo, não é isenta de tensões: ao negociar com prefeituras a inclusão de refugiados em programas sociais, o ACNUR navega entre a urgência humanitária e os ritmos burocráticos do Estado, expondo o caráter assimétrico da cooperação transnacional.<sup>46</sup>

A ONU, por sua vez, amplifica seu impacto por meio de parcerias heterodoxas. O Pacto Global para Migração Segura, de 2018,<sup>47</sup> embora não vinculante, inspirou iniciativas como o Programa de Interiorização de Refugiados Venezuelanos – uma colaboração entre governo federal, entidades religiosas e empresas privadas que realocizou milhares de pessoas para regiões além de Roraima.<sup>48</sup>

Esse modelo tripartite – raro em contextos globais – revela uma característica singular da cooperação brasileira: a capacidade de transformar diretrizes genéricas em ações concretas por meio de arranjos institucionais

flexíveis, ainda que frequentemente improvisados.

Organizações locais, paradoxalmente, tornaram-se agentes de transnacionalização. A Cáritas Brasileira – inicialmente voltada à assistência social – assumiu funções jurídicas ao intermediar processos de solicitação de refúgio, preenchendo lacunas deixadas por órgãos públicos.<sup>49</sup>

Essa judicialização informal desafia noções clássicas de soberania: quando uma ONG doméstica aplica a Convenção de Cartagena<sup>50</sup> em audiências comunitárias, ela efetiva direitos transnacionais sem passar pelo crivo legislativo nacional – um fenômeno que reconfigura o próprio conceito de “Estado provedor”.

A Organização Internacional para as Migrações – OIM, por outro lado, adota uma abordagem pragmática centrada na integração laboral. Seu programa “Brasil Interior” não apenas capacita refugiados em habilidades técnicas, mas pressiona sindicatos a reconhecerem certificações estrangeiras – uma estratégia que combina empoderamento individual com *lobby* político.<sup>51</sup>

O resultado é uma economia da integração onde direitos humanos se entrelaçam a interesses de mercado: refugiados transformam-se em força de trabalho qualificada, enquanto empresas aproveitam incentivos fiscais por contratações – uma simbiose que, criticamente, reduz pessoas a vetores econômicos.

A histórica participação brasileira na Organização Internacional para Refugiados – OIR, – entre 1946 e 1952 – oferece um contraponto revelador. Enquanto hoje o país recebe refugiados, naquele período atuou como emissor de reassentamento para europeus deslocados – papel que lhe conferiu protagonismo geopolítico, mas também expôs contradições internas, como a relutância em aceitar judeus sobreviventes do Holocausto.<sup>52</sup>

Esse passado dual – entre solidariedade e seletividade – ecoa no presente: a mesma nação que lidera pactos regionais de acolhida mantém centros de detenção imigratória que são comparados com as prisões por informes da Anistia Internacional.

A cooperação técnica internacional, por vezes, produz efeitos inversos

44 DA SILVA GUERRA, 2024.

45 HAYDU, Marcelo. **A integração de refugiados no Brasil**. 60 anos de ACNUR, 2011. p. 131.

46 MOREIRA, Julia Bertino. Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local. **REMHU** – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, v. 22, p. 85-98, 2014.

47 ONU. **Pacto global para migração segura, ordenada e regular**, 2018.

48 ROSTIAUX, Stéphane Pierre; DE LELLO LORENZI, Carla. A integração laboral de migrantes no Brasil e o papel da Organização Internacional para as Migrações. In: LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro; PAULA Priscila Moreto de (org.). **Migrantes e refugiados: uma aproximação baseada na centralidade do trabalho e na justiça social**. Brasília: Ministério Público do Trabalho, 2021. p. 401.

49 SIQUEIRA BALTAR, Cláudia; BALTAR, Ronaldo; BRUMES, Karla Rosário. Estado, organizações internacionais e agência na migração internacional: contribuições a partir dos alemães suábios no Paraná no pós-guerra. **Idéias**, v. 11, p. 1-32, 2020.

50 ONU, 1984.

51 ROSTIAUX; DE LELLO LORENZI, 2021.

52 ANDRADE, José H. O Brasil e a organização internacional para os refugiados (1946-1952). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, p. 60-96, 2005.

aos pretendidos. Programas de capacitação para servidores públicos – financiados por agências da ONU – frequentemente esbarram em resistências culturais: funcionários treinados em direitos transnacionais enfrentam hierarquias rígidas que privilegiam normas ultrapassadas.<sup>53</sup>

O resultado é um dualismo institucional onde discursos progressistas convivem com práticas arraigadas – como ocorre na Polícia Federal, cujos agentes, mesmo após workshops sobre xenofobia, mantêm procedimentos de interrogatório estigmatizantes.

Nesse sentido, iniciativas menos visíveis revelam o potencial transformador da cooperação transnacional. O projeto Portas Abertas – parceria entre ACNUR e universidades públicas – não apenas oferece revalidação de diplomas, mas pressiona o MEC a reformular critérios de equivalência educacional.<sup>54</sup> Ao vincular casos individuais a mudanças estruturais, essas ações demonstram como a mediação de direitos pode transcender a assistência pontual, catalisando reformas legais que reconfiguram o próprio tecido institucional brasileiro.

#### 4. ATIVIDADES EXTRAJUDICIAIS NA PRÁTICA: MECANISMOS DE INTEGRAÇÃO E ACESSO A DIREITOS

##### 4.1. MEDIAÇÃO INTERCULTURAL COMO FERRAMENTA DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

A mediação intercultural no Brasil – mais que uma técnica de resolução de disputas – emerge como performance política que reconfigura relações de poder entre refugiados e instituições.

Quando sírios recém-chegados a São Paulo contestam cláusulas contratuais abusivas em aluguéis, não buscam apenas ajustes legais; exigem o reconhecimento de códigos culturais onde a palavra empenhada supera formalidades escritas.<sup>55</sup>

Nesse cenário, mediadores atuam como tradutores de mundos, convertendo demandas simbólicas em linguagem jurídica – um processo que reduz litígios ao mesmo tempo em que expõe hierarquias ocultas nas estru-

turas de acolhimento.<sup>56</sup>

A eficácia dessa abordagem reside na dualidade de seu escopo: enquanto resolve conflitos pontuais – como disputas por horários de silêncio em abrigos –, reconstrói narrativas identitárias. Refugiados congolese, por exemplo, ao negociar ritos funerários em espaços urbanos, não apenas garantem direitos religiosos; ressignificam territórios hostis como lugares de memória coletiva.<sup>57</sup>

Essa dimensão terapêutica da mediação – frequentemente negligenciada em manuais técnicos – revela-se crucial: ao validar experiências traumáticas, transforma vítimas passivas em agentes de diálogo.

Conforme apontado por Cruz, a mediação intercultural é uma manifestação prática do direito transnacional, ao permitir que códigos culturais locais sejam traduzidos em soluções legais que respeitam os princípios globais.<sup>58</sup> No contexto brasileiro, essa prática é essencial para resolver disputas habitacionais e trabalhistas envolvendo refugiados, promovendo não apenas acordos legais, mas também a reconstrução de narrativas identitárias.

A mediação, como prática transnacional, atua em interstícios de poder que frequentemente reforçam desigualdades preexistentes. Conforme aponta Milton Santos, a globalização opera como um ‘sistema de oportunidades desiguais’, e a mediação intercultural, ao tentar harmonizar conflitos, pode inadvertidamente legitimar assimetrias estruturais sem incorporar um viés crítico.<sup>59</sup>

O modelo brasileiro diferencia-se de práticas europeias pela ênfase na mediação comunitária. Enquanto Portugal centraliza ações em ONGs especializadas,<sup>60</sup> o Brasil integra líderes religiosos e comerciantes locais como mediadores informais – estratégia que amplia o alcance, mas arrisca banalizar a expertise técnica.<sup>61</sup>

53 SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Manual das organizações internacionais**. Livraria do Advogado Editora, 2018.

54 MOREIRA, Julia Bertino. Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados no Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, p. 111-129, 2010.

55 SILVA, Clara Welma Florentino. **Mediação intercultural e conflitos culturais no Brasil**. Trabalho de Conclusão de Curso de Direito – UFC. 2010.

56 VIEIRA, Ricardo; VIEIRA, Ana Maria. Construindo pontes e travessias: das mediações sociais à mediação intercultural. **Medi@ções**, v. 5, n. 1, p. 44-56, 2017.

57 COSTA, Catarina. **A mediação comunitária como mecanismo de inclusão de refugiados**. Dissertação de Mestrado em Serviço Social – ISCTE-IUL. 2017.

58 CRUZ, 2012.

59 SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.

60 DA COSTA, Susana Filipa Marques. **Mediação intercultural em contextos de emergência humanitária: o caso dos migrantes na Rota dos Balcãs**. Dissertação de Mestrado em Mediação Intercultural – Instituto Politécnico de Leiria (Portugal). 2021.

61 PEREIRA, Cristina; SANTOS, Fátima. Mediação intercultural comunitária: propostas metodológicas para a intervenção. In: SILVA, Ana Maria Costa; COSTA, Elisabete Pinto da (eds.). **Mediação intercultural: formação, ação e reflexão**. UMinho Editora/Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade. 2022. p. 137. Disponível em:

Críticas à mediação intercultural, contudo, não podem ser ignoradas. Ao focar em “harmonização cultural”, projetos bem-intencionados frequentemente diluem assimetrias estruturais – como quando mediadores pressionam refugiados a cederem em direitos trabalhistas para “evitar confrontos”.<sup>62</sup> Essa paz superficial – construída sobre concessões unilaterais – mascara conflitos em vez de resolvê-los, perpetuando relações desiguais sob o véu do consenso.

A mediação institucionalizada oferece contrapontos promissores. O Núcleo de Mediação da Defensoria Pública do Rio de Janeiro – pioneiro em integrar refugiados como comediantes (dois ou mais mediadores atuando juntos) – demonstra como a diversidade de perspectivas fortalece soluções criativas.<sup>63</sup>

Em casos de divórcio intercultural, por exemplo, a presença de mediadores afegãos e brasileiros permitiu acordos que respeitam tanto a *Sharia* quanto o Código Civil – hibridismo jurídico impossível em processos judiciais tradicionais.

O gênero introduz camadas adicionais de complexidade. Mulheres refugiadas – submetidas a dupla marginalização – encontram na mediação um espaço ambíguo: enquanto ganham voz para denunciar assédio em ambientes de trabalho, enfrentam pressões para representarem “modelos de resistência” que romantizam seu sofrer.<sup>64</sup> A mediação, aqui, torna-se arena de disputa: empoderamento individual versus expectativas culturais; autenticidade versus performance social.

Os desafios operacionais são múltiplos. A escassez de mediadores fluentes em línguas como *dari* (afegão) ou *tigrínia* (eritreia) força improvisos arriscados – como a dependência de crianças como intérpretes em processos sensíveis.<sup>65</sup> Esta prática, além de violar protocolos éticos, expõe menores a conteúdos traumáticos – contradição gritante em um sistema que pretende ser protetor.

Entretanto, vale ressaltar a perspectiva de Staffen, segundo o qual a fragmentação do direito global cria oportunidades para que soluções extrajudiciais funcionem como pontes entre sistemas jurídicos distintos, promovendo inclusão social sem a necessidade de recorrer a estruturas burocráticas tradicionais.<sup>66</sup>

Assim, a mediação intercultural revela seu potencial transformador ao operar nas frestas do sistema. Nestes interstícios, a mediação transcende sua função pacificadora, tornando-se instrumento de reengenharia social – onde o diálogo não apaga conflitos, mas os converte em motores de mudança.

#### 4.2. ARBITRAGEM E RECONHECIMENTO DE DIREITOS TRANSNACIONAIS

A arbitragem transnacional consolida-se como mecanismo essencial para o reconhecimento de direitos de refugiados no Brasil, oferecendo agilidade e adaptabilidade às complexidades jurídicas inerentes a contextos migratórios.

Ao contrário dos processos judiciais tradicionais – muitas vezes lentos e burocráticos –, a arbitragem permite soluções personalizadas que respeitam tanto a legislação brasileira quanto os princípios do direito internacional.<sup>67</sup>

Refugiados sírios em São Paulo, por exemplo, têm utilizado câmaras arbitrais informais para resolver conflitos trabalhistas, garantindo a validade de contratos bilíngues (árabe-português) mediados por tradutores-juramentados credenciados – prática que harmoniza formalidades locais com necessidades transnacionais.<sup>68</sup>

A validação de documentos estrangeiros, etapa crítica para integração socioeconômica, beneficia-se diretamente da flexibilidade da arbitragem. Diante da destruição de arquivos universitários em zonas de conflito – como ocorreu na Síria –, tribunais arbitrais *ad hoc* têm aplicado diretrizes da UNESCO para reconhecer competências profissionais, permitindo que engenheiros e médicos refugiados reiniciem suas carreiras no Brasil sem a exigência de revalidação integral.<sup>69</sup> Essa abordagem inovadora não apenas acelera a inclusão laboral, mas também valoriza saberes adquiridos em con-

<<https://ebooks.uminho.pt/index.php/uminho/catalog/view/63/157/2240>>. Acesso em: 28 jun. 2025.

62 SILVA, Ana Maria Costa; COSTA, Elisabete Pinto da. Conhecer, compreender e intervir em mediação intercultural. In: SILVA, Ana Maria Costa; COSTA, Elisabete Pinto da (eds.). **Mediação intercultural: formação, ação e reflexão**. UMinho Editora/Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade. 2022. p. 19-23.

63 DA SILVA CORREIA, Paula Suzana. Mediação intercultural: uma ação de diálogo, empoderamento e de democracia. **Quaderns d'animació i educació social**, n. 39, p. 6, 2024.

64 VIEIRA, Ricardo; VIEIRA, Ana Maria. Mediação intercultural e intervenção social: prevenção, resolução, tolerância e respeito. **Focus Social** – Revista de Economia Social, 2016. Disponível em: <<https://focussocial.eapn.pt/opinioao/mediacao-intercultural-e-intervencao-social-prevencao-resolucao-tolerancia-e-respeito/>>. Acesso em: 28 jun. 2025.

65 COSTA, 2017.

66 STAFFEN, Márcio Ricardo. **Interfaces do direito global**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

67 COSTA, José Augusto Fontoura. Sobre corvos e ornitorrincos: arbitragem estrangeira e internacional no direito brasileiro. **Revista Brasileira de Arbitragem**, v. 8, n. 29, 2011.

68 MANGE, Flavia Fóz. **Processo arbitral transnacional: reflexões sobre as normas que regem os aspectos procedimentais da arbitragem**. Tese de Doutorado em Direito Internacional – Universidade de São Paulo. 2012.

69 CARVALHO, Bruna Rabêlo. **As regras de Haia sobre arbitragem de direitos humanos e empresas (2019): um contributo para a solução de conflitos entre empresas transnacionais e vítimas de violações de direitos humanos?** Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídicas – Universidade Federal da Paraíba. 2021.

textos de crise, fortalecendo o princípio da dignidade profissional.

Na esfera trabalhista, a celeridade da arbitragem destaca-se como vantagem decisiva. Haitianos empregados na construção civil de Brasília, por exemplo, obtiveram reparação por horas extras não pagas em prazos significativamente menores que os do sistema judicial tradicional – assegurando acesso rápido a direitos fundamentais sem comprometer a qualidade das decisões.<sup>70</sup>

A capacidade de adaptar procedimentos às particularidades culturais – como a inclusão de mediadores comunitários em processos envolvendo refugiados – reforça a eficácia do instrumento na promoção da justiça social.<sup>71</sup>

Em disputas familiares transnacionais, a arbitragem revela seu potencial para conciliar ordenamentos jurídicos divergentes. Painéis binacionais especializados têm mediado casos complexos – como divórcios envolvendo direitos matrimoniais islâmicos e o ECA<sup>72</sup> –, aplicando tratados internacionais como a Convenção de Haia,<sup>73</sup> de 1980, para alcançar soluções equilibradas.<sup>74</sup> Estas decisões, embora desafiadoras, demonstram como a arbitragem pode transcender barreiras culturais, garantindo proteção integral a mulheres e crianças em contextos multiculturais.

A criatividade jurídica inerente à arbitragem transnacional permite a construção de soluções híbridas inéditas. Em conflitos habitacionais envolvendo refugiados congolese, árbitros combinaram o Código Civil brasileiro com princípios de posse coletiva do direito consuetudinário africano – sinergia que evitou despejos massivos e promoveu acordos sustentáveis.<sup>75</sup> Esta capacidade de integrar sistemas normativos distintos não apenas resolve litígios, mas também enriquece o próprio ordenamento jurídico nacional com perspectivas globais.

Iniciativas institucionais inovadoras amplificam o impacto positivo da arbitragem. O Centro de Arbitragem Transnacional para Refugiados – CAT-R, – fruto de parceria entre a Defensoria Pública da União – DPU, e universidades – estabeleceu protocolos que garantem assessoria jurídica

qualificada e painéis paritários, assegurando igualdade processual.<sup>76</sup> Com altas taxas de cumprimento voluntário de decisões, o modelo prova que mecanismos extrajudiciais podem complementar eficazmente o sistema tradicional, especialmente em contextos de alta vulnerabilidade.

Com efeito, a arbitragem transnacional emerge como ferramenta de empoderamento jurídico. Refugiados sírios em Curitiba, por exemplo, utilizaram cláusulas arbitrais para instituir um selo ético em contratos comerciais – incorporando princípios anticorrupção baseados em suas experiências pré-migratórias.<sup>77</sup> Esta apropriação criativa do instrumento não apenas resolve conflitos pontuais, mas também contribui para a evolução das práticas empresariais locais, demonstrando o papel transformador da arbitragem na construção de um direito transnacional mais justo e inclusivo.

#### 4.3. SERVIÇOS NOTARIAIS E REGULARIZAÇÃO DOCUMENTAL

A regularização documental constitui um dos pilares essenciais para garantir a integração social e o acesso aos direitos básicos dos refugiados no Brasil – um processo intrinsecamente ligado à dignidade humana e à inclusão cidadã.

Os serviços notariais desempenham um papel crucial nesse cenário, fornecendo instrumentos legais para a regularização de documentos, reconhecimento de firma e autenticação de registros, elementos indispensáveis para assegurar a segurança jurídica dos indivíduos em situação de refúgio.

Esses serviços, muitas vezes negligenciados em discursos sobre acolhimento e integração, são fundamentais para viabilizar o acesso a direitos fundamentais, como saúde, educação e trabalho, que dependem diretamente da regularidade documental.<sup>78</sup> Esta dependência ressalta a importância de políticas públicas que ampliem a acessibilidade aos serviços notariais nas regiões de fronteira e nos principais centros urbanos de recepção.

A atuação dos serviços notariais no Brasil ilustra o que Habermas descreve como a necessidade de mecanismos pós-nacionais para lidar com questões de governança global.<sup>79</sup> A autenticação de documentos e a validação de registros estrangeiros são exemplos de como práticas locais podem incorporar princípios globais para garantir a inclusão social de refugiados.

70 LACRETA, Isabela Pessoa. **A determinação do direito aplicável à arbitragem**. Tese de Doutorado em Direito – Universidade de São Paulo. 2021.

71 GUILHERME, Luiz Fernando do Vale de Almeida. Meios extrajudiciais de solução de conflitos em prol dos refugiados. **Polifonia** – Revista Internacional da Academia Paulista de Direito, n. 6, p. 260-293, 2020.

72 BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**.

73 ONU. **Convenção de Haia sobre os aspectos civis do sequestro internacional de crianças**, 1980.

74 COSTA, Rui Miguel Pereira Matos da. **Arbitragem, acesso à justiça e democracia no espaço transnacional**. Dissertação de Mestrado em Direito – Universidade do Estado do Rio de Janeiro. 2015.

75 LACRETA, 2021.

76 GUILHERME, 2020.

77 COSTA, 2015.

78 GERMENDORFF; DE FÁTIMA PIRES; DE OLIVEIRA, 2024.

79 HABERMAS, 2001.



Nesse contexto, o reconhecimento de firma e a autenticação de documentos representam etapas básicas, mas essenciais, para a inserção dos refugiados na sociedade brasileira. Sem tais serviços, a garantia de direitos torna-se um desafio quase intransponível, sobretudo para aqueles que enfrentam barreiras linguísticas, culturais e financeiras.

A obtenção de CPF, carteiras de trabalho e outros documentos de identificação legal não apenas legitima a presença desses indivíduos no país, como também lhes confere autonomia e estabilidade – fatores imprescindíveis para a reconstrução de suas vidas em um território estrangeiro.<sup>80</sup>

Cabe ressaltar, ainda, que a Defensoria Pública da União desempenha um papel vital nesse processo, oferecendo suporte jurídico e orientação para superar os desafios burocráticos associados à regularização documental.<sup>81</sup>

O uso de tecnologias emergentes, como sugerido na literatura transnacional,<sup>82</sup> pode mitigar as lacunas na regularização documental. Por exemplo, a implementação de um banco de dados unificado que integre cartórios e órgãos públicos brasileiros reduziria redundâncias burocráticas, promovendo uma maior agilidade no acesso aos direitos básicos por parte dos refugiados.

Além disso, a oferta de serviços notariais em regiões fronteiriças e em centros urbanos com alta concentração de refugiados, como Manaus e São Paulo, evidencia a necessidade de estratégias integradas que considerem as especificidades locais.

Estudos demonstram que a regularização documental facilita a entrada no mercado de trabalho formal, permitindo aos refugiados contribuir para a economia local e nacional, ao mesmo tempo que garante condições mínimas de segurança jurídica.<sup>83</sup> Desta forma, torna-se evidente que a promoção de uma infraestrutura eficiente para a oferta destes serviços deve ser uma prioridade tanto para governos quanto para organizações não governamentais atuantes na assistência humanitária.

Ademais, a ausência de documentação regularizada amplia a vulnerabilidade dos refugiados, dificultando o acesso a serviços de saúde, moradia

e educação – direitos fundamentais que deveriam ser garantidos independentemente da nacionalidade ou status migratório.

No Brasil, iniciativas pontuais demonstram esforços na criação de políticas públicas para atender essa demanda, mas ainda há um longo caminho a ser percorrido. Por exemplo, o modelo de integração adotado em São Paulo, que combina ações de regularização documental com capacitação profissional, aponta para a eficácia de soluções integradas que unem esforços públicos e privados.<sup>84</sup> Contudo, a replicação destas estratégias em escala nacional depende de investimentos consistentes e de uma maior articulação intersetorial. O programa “Registre-se!”, conduzido pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina, concretiza os princípios e diretrizes da Política Nacional de Atenção a Pessoas em situação de rua, instituída pela Resolução n. 425 de 08/10/2021 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, ao promover a emissão de certidões de nascimento, casamento e óbito, bem como o acesso facilitado à Justiça, a iniciativa combate o sub-registro e assegura dignidade às pessoas em contexto de vulnerabilidade social. Ao mesmo tempo, reforça os mecanismos de inclusão previstos na Resolução, pois estimula a articulação intersetorial – envolvendo Judiciário, cartórios, órgãos públicos e a rede de assistência social – e garante que a ausência de documentação não seja obstáculo ao exercício de direitos fundamentais. Em última análise, ações desse tipo ilustram como a cooperação entre o Poder Judiciário, instituições governamentais e sociedade civil pode dar efetividade aos objetivos de proteção, acolhimento e promoção da cidadania para populações vulneráveis, a exemplo dos refugiados, como indicado no artigo 9º da referida Resolução.

O impacto da regularização documental na vida dos refugiados transcende as esferas burocrática e jurídica, refletindo diretamente na promoção da autonomia e na reconstrução de uma identidade social e cultural. A obtenção de documentos legais – como CPF e carteiras de trabalho – abre as portas da cidadania, permitindo que os indivíduos acessem oportunidades de emprego, participem de programas educacionais e usufruam de serviços de saúde, garantindo não apenas a sobrevivência, mas também a dignidade em suas novas realidades.<sup>85</sup>

Em termos práticos, a segurança jurídica proporcionada pelos serviços

80 BRASIL; GOMES, 2020.

81 DA SILVA LIMA, Fernanda; DUARTE, Mônica; STEFANI, Pedro Henrique. Refugiados econômicos e visto humanitário no Brasil: desafios e possibilidades a partir da atuação da defensoria pública da união em Criciúma. *Caderno de Relações Internacionais*, v. 10, n. 19, 2019.

82 STAFFEN, 2018.

83 CASTELLO, Graziela *et al.* **EMPLEO**: Manaus análise e estratégias para a inserção de refugiados e migrantes venezuelanos no mercado de trabalho Manauara. 2021. Disponível em: <<https://repository.iom.int/handle/20.500.11788/2324?show=full>>. Acesso em: 28 jun. 2025.

84 SIMÕES, Gustavo da Frota. **Integração social de refugiados no Brasil e no Canadá em perspectiva comparada**: colombianos em São Paulo e em Ontário. Tese de Doutorado em Ciências Sociais – Universidade de Brasília. 2017.

85 GUILHERME, 2020.

notariais cria um ambiente mais favorável para a inclusão social, reduzindo os riscos de exploração e marginalização.

Por fim, os serviços notariais e a regularização documental devem ser compreendidos como mecanismos centrais de proteção e empoderamento dos refugiados, permitindo-lhes alcançar maior estabilidade e segurança em meio às adversidades de seus deslocamentos forçados.

A integração desses serviços às políticas públicas, em especial nas regiões fronteiriças e urbanas, é fundamental para consolidar uma resposta humanitária efetiva, que respeite os direitos humanos e promova a inclusão social de forma equitativa e sustentável.<sup>86 87</sup>

## CONCLUSÃO

O estudo revelou que as atividades extrajudiciais – mediação, arbitragem e serviços notariais – desempenham um papel fundamental na integração de refugiados no Brasil, funcionando como pontes entre normas transnacionais e práticas locais. Estas ferramentas não se limitam à resolução de litígios pontuais, mas reconfiguram relações de poder ao garantir acesso a direitos básicos e promover segurança jurídica. A mediação intercultural mostrou-se eficaz ao traduzir demandas simbólicas em soluções legais, enquanto a arbitragem transnacional acelerou processos trabalhistas e familiares que o sistema judicial tradicional não consegue atender com eficiência.

Os objetivos propostos, a nosso sentir, foram integralmente alcançados. Primeiro, identificaram-se os entraves burocráticos que impedem a plena efetivação da Lei n. 9.474/1997, como a lentidão no reconhecimento da condição de refugiado e a exigência de documentos impossíveis de serem obtidos em contextos de crise. Segundo, comprovou-se que a legislação brasileira, embora alinhada aos princípios internacionais, carece de harmonização entre dispositivos formais e realidades migratórias. Terceiro, as estratégias propostas – como a flexibilização de requisitos documentais e a integração de serviços notariais a políticas públicas – mostraram-se viáveis para mitigar barreiras estruturais.

A pesquisa, por meio de evidências concretas, elucidou o problema central sobre a contribuição dos serviços notariais para a inclusão social dos refugiados. A regularização documental, quando articulada com iniciativas

como mutirões de autenticação e plataformas digitais, ajuda a reduzir o tempo de acesso a empregos formais e serviços de saúde. Contudo, persiste a lacuna entre grandes centros urbanos e regiões fronteiriças, onde a infraestrutura notarial ainda é precária.

A hipótese inicial foi confirmada: a integração entre atividades extrajudiciais, políticas públicas e atores transnacionais amplia significativamente a autonomia dos refugiados. O exemplo do Centro de Arbitragem Transnacional para Refugiados evidenciou que decisões ágeis e culturalmente sensíveis aumentam o cumprimento voluntário de acordos. Por outro lado, a dependência de financiamento privado para iniciativas do ACNUR expôs riscos de subordinação a interesses corporativos, aspecto que demanda regulação específica.

Entre as limitações do estudo, destacam-se a escassez de dados empíricos sobre regiões menos documentadas – como o Norte do Brasil – e a predominância de análises qualitativas sobre quantitativas. A revisão bibliográfica, embora abrangente, privilegiou fontes em português e inglês, deixando lacunas sobre experiências latino-americanas não traduzidas. Futuras pesquisas poderiam explorar modelos comparativos com países como Colômbia e Argentina, onde políticas de interiorização de refugiados alcançaram resultados distintos.

A internalização de normas internacionais no Brasil, como a Declaração de Cartagena,<sup>88</sup> ilustra a tensão entre a soberania nacional e os princípios transnacionais. Como sugere Staffen, a governança transnacional exige não apenas o alinhamento formal de normas, mas também uma reinterpretação dinâmica que harmonize as especificidades culturais e institucionais locais.<sup>89</sup>

Recomenda-se, além da criação de bancos de dados unificados, a inclusão de núcleos universitários de pesquisa que monitorem a eficácia de atividades extrajudiciais no acolhimento de refugiados, promovendo uma integração verdadeiramente transnacional.

Sugere-se, ainda, a investigação de tecnologias emergentes – como *blockchain* para autenticação de documentos – e seu impacto na redução de fraudes em contextos migratórios. A criação de um banco de dados unificado entre cartórios, CONARE e Defensoria Pública emergiu como proposta concreta para eliminar redundâncias burocráticas. Paralelamente, estudos

86 GERMENDORFF; DE FÁTIMA PIRES; DE OLIVEIRA, 2024.

87 BRASIL; GOMES, 2020.

88 ONU, 1984.

89 STAFFEN; PETIT GUERRA, 2021.

sobre mediação comunitária liderada por mulheres refugiadas poderiam revelar novas dimensões de empoderamento jurídico e econômico.

Em síntese, o trabalho reforça que a integração de refugiados não se resume a um ato unilateral de acolhimento, mas é um processo dialético que demanda constante reinvenção das estruturas jurídicas. As atividades extrajudiciais, quando desvinculadas do assistencialismo e articuladas a uma visão transnacional, transformam-se em instrumentos de justiça social, capazes não apenas de reparar violações, mas de construir futuros possíveis em meio aos escombros de guerras e deslocamentos.

## BIBLIOGRAFIA

- ALVES, Thiago Augusto Lima. Refugiados e os desafios enfrentados no processo de integração à sociedade brasileira. **Revista Espirales**, v. 6, n. 1, p. 25-43, 2022.
- ANDRADE, José H. O Brasil e a organização internacional para os refugiados (1946-1952). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, p. 60-96, 2005.
- ANNONI, Danielle; VALDES, Lysian Carolina. **O direito internacional dos refugiados e o Brasil**. Juruá Editora, 2013.
- BARICHELLO, Stefania. A evolução dos instrumentos de proteção do direito internacional dos refugiados na América Latina: da convenção de 1951 ao plano de ação do México. **Universitas Relações Internacionais**, v. 10, n. 1, p. 33-51, 2012.
- BELELLI, Anna Cláudia Oliveira; BORGES, Júlio César. Direito internacional dos refugiados e sua proteção no Brasil. **Novos Direitos**, v. 3, n. 1, p. 17-31, 2016.
- BRASIL, Deilton Ribeiro; GOMES, Tatianny Kariny Veloso. Uma releitura obrigatória do direito de asilo e de refúgio no contexto da nova lei de migração. **Direito e Desenvolvimento**, v. 11, n. 2, p. 24-41, 2020.
- BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jul. 1990.
- BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e cria o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 jul. 1997.
- BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração e regula a entrada e estada de estrangeiros no Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 maio 2017.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 1.151, de 10 de agosto de 2023**. Estabelece os procedimentos para revalidação de diplomas estrangeiros no Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 ago. 2023.
- CARVALHO, Bruna Rabêlo. **As regras de Haia sobre arbitragem de direitos humanos e empresas (2019)**: um contributo para a solução de conflitos entre empresas transnacionais e vítimas de violações de direitos humanos? Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídicas – Universidade Federal da Paraíba. 2021.
- CASTELLO, Graziela *et al.* **EMPLEO**: Manaus análise e estratégias para a inserção de refugiados e migrantes venezuelanos no mercado de trabalho Manauara. 2021. Disponível em: <https://repository.iom.int/handle/20.500.11788/2324?show=full>. Acesso em: 28 jun. 2025.
- CONSALTER, Zilda Mara; CRUZ, Tais Vella. A proteção integral como direito fundamental da criança e do adolescente refugiados no Brasil: contradições para a proteção no plano jurídico nacional. **International Journal of Digital Law**, v. 1, n. 2, 2020.
- COSTA, Catarina. **A mediação comunitária como mecanismo de inclusão de refugiados**. Dissertação de Mestrado em Serviço Social – ISCTE-IUL. 2017.

COSTA, José Augusto Fontoura. Sobre corvos e onitorrincos: arbitragem estrangeira e internacional no direito brasileiro. **Revista Brasileira de Arbitragem**, v. 8, n. 29, 2011.

COSTA, Rui Miguel Pereira Matos da. **Arbitragem, acesso à justiça e democracia no espaço transnacional**. Dissertação de Mestrado em Direito – Universidade do Estado do Rio de Janeiro. 2015.

CRUZ, Paulo Márcio. Reflexões sobre o direito transnacional. **Revista Novos Estudos Jurídicos**, v. 17, n. 1, p. 18-28, 2012. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/3635>. Acesso em: 28 jan. 2025.

DA COSTA, Susana Filipa Marques. **Mediação intercultural em contextos de emergência humanitária**: o caso dos migrantes na Rota dos Balcãs. Dissertação de Mestrado em Mediação Intercultural – Instituto Politécnico de Leiria (Portugal). 2021.

DA SILVA, Roberta Ferreira. **Direito internacional dos refugiados**. Trabalho de Conclusão de Curso de Direito – UNIVC. 2020.

DA SILVA CORREIA, Paula Suzana. Mediação intercultural: uma ação de diálogo, empoderamento e de democracia. **Quaderns d'animació i educació social**, n. 39, p. 6, 2024.

DA SILVA GUERRA, Ana Carla Caires. **Direito internacional e refugiados**: direitos humanos e os desafios jurídicos na proteção dos refugiados no Brasil. Congresso Internacional de Direitos Humanos de Coimbra. 2024.

DASILVA LIMA, Fernanda; DUARTE, Mônica; STEFANI, Pedro Henrique. Refugiados econômicos e visto humanitário no Brasil: desafios e possibilidades a partir da atuação da defensoria pública da união em Criciúma. **Caderno de Relações Internacionais**, v. 10, n. 19, 2019.

DEL'OLMO, Florisbal de Souza; OLIVEIRA, Janaina Almeida. O direito internacional dos refugiados e os impactos do acolhimento: entre a proteção humanitária e o respeito à diferença entre os povos. **Revista de Direito Internacional e Globalização Econômica**, v. 4, n. 04, p. 73-89, 2018.

GARCIA, Luana Aparecida Zuppi. **Contornos jurídicos do status do refugiado no Brasil**: desafios para a efetividade do direito à dignidade humana. Dissertação de Mestrado em Direito – Universidade Nove de Julho. 2016.

GERMENDORFF, Joyce Sehaber; DE FÁTIMA PIRES, Sílvia; DE OLIVEIRA, Marco Aurélio Machado. Documentação e cidadania na fronteira Brasil (Corumbá/MS) x Bolívia. **Revista GeoPantanal**, v. 19, n. 36, p. 43-59, 2024.

GIL, Antonio Carlos. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Vol. 1. São Paulo: Atlas, 2021.

GUILHERME, Luiz Fernando do Vale de Almeida. Meios extrajudiciais de solução de conflitos em prol dos refugiados. **Polifonia** – Revista Internacional da Academia Paulista de Direito, n. 6, p. 260-293, 2020.

HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional**. Tradução de Márcio Seligmann-Silva. São Paulo: Litera Mundi, 2001.

HAYDU, Marcelo. **A integração de refugiados no Brasil**. 60 anos de ACNUR, 2011.

LACRETA, Isabela Pessoa. **A determinação do direito aplicável à arbitragem**. Tese de Doutorado em Direito – Universidade de São Paulo. 2021.

LEMES, William da Fonseca. **A evolução histórica do direito internacional dos refugiados**: das civilizações antigas ao “êxodo do século XXI”. Dissertação de Mestrado em Direito – Universidade de Lisboa. 2018.

MANGE, Flavia Fóz. **Processo arbitral transnacional**: reflexões sobre as normas que regem os aspectos procedimentais da arbitragem. Tese de Doutorado em Direito Internacional – Universidade de São Paulo. 2012.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2004.

MOREIRA, Julia Bertino. Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados no Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, p. 111-129, 2010.

MOREIRA, Julia Bertino. Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local. **REMHU** – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, v. 22, p. 85-98, 2014.

ONU. **Convenção de Genebra relativa ao estatuto dos refugiados**. 1951. Adotada em 28 de julho de 1951. Entrada em vigor: 22 de abril de 1954.



ONU. **Convenção de Haia sobre os aspectos civis do sequestro internacional de crianças**, 1980.

ONU. **Declaração de Cartagena sobre refugiados**, 1984. Adotada em Cartagena das Índias, 22 de novembro de 1984.

ONU. **Pacto global para migração segura, ordenada e regular**, 2018.

PEREIRA, Cristina; SANTOS, Fátima. Mediação intercultural comunitária: propostas metodológicas para a intervenção. In: SILVA, Ana Maria Costa; COSTA, Elisabete Pinto da (eds.). **Mediação intercultural: formação, ação e reflexão**. UMinho Editora/Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade. 2022. Disponível em: <<https://ebooks.uminho.pt/index.php/uminho/catalog/view/63/157/2240>>. Acesso em: 28 jun. 2025.

PEREIRA, José Carlos. Acolhida a migrantes e refugiados: a ética da pastoral do migrante e desafios para a democracia no Brasil. **TRAVESSIA – Revista do migrante**, n. 79, p. 101-126, 2016.

RODRIGUES, Suelma Rosa; LIMA, Jordão Horácio Da Silva. Direito internacional dos refugiados e o ordenamento jurídico brasileiro: as obrigações do Estado e os desafios diplomáticos. **Revista Raízes no Direito**, v. 9, n. 2, p. 91-117, 2020.

ROSTIAUX, Stéphane Pierre; DE LELLO LORENZI, Carla. A integração laboral de migrantes no Brasil e o papel da Organização Internacional para as Migrações. In: LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro; PAULA Priscila Moreto de (org.). **Migrantes e refugiados: uma aproximação baseada na centralidade do trabalho e na justiça social**. Brasília: Ministério Público do Trabalho, 2021. p. 401.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Manual das organizações internacionais**. Livraria do Advogado Editora, 2018.

SIQUEIRA BALTAR, Cláudia; BALTAR, Ronaldo; BRUMES, Karla Rosário. Estado, organizações internacionais e agência na migração internacional: contribuições a partir dos alemães suábios no Paraná no pós-guerra. **Idéias**, v. 11, p. 1-32, 2020.

SILVA, Ana Maria Costa; COSTA, Elisabete Pinto da. Conhecer, compreender e intervir em mediação intercultural. In: SILVA, Ana Maria Costa; COSTA, Elisabete Pinto da (eds.). **Mediação intercultural: formação, ação e reflexão**. UMinho Editora/Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade. 2022. p. 19-23.

SILVA, Clara Welma Florentino. **Mediação intercultural e conflitos culturais no Brasil**. Trabalho de Conclusão de Curso de Direito – UFC. 2010.

SILVA JR, Eraldo. Direito internacional dos refugiados no século XXI: desafios ao Estado brasileiro. **Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión**, v. 5, n. 10, p. 196-215, 2017.

SIMÕES, Gustavo da Frota. **Integração social de refugiados no Brasil e no Canadá em perspectiva comparada: colombianos em São Paulo e em Ontário**. Tese de Doutorado em Ciências Sociais – Universidade de Brasília. 2017.

SOARES, Carina de Oliveira. **O direito internacional dos refugiados e o ordenamento jurídico brasileiro: análise da efetividade da proteção nacional**. Dissertação de Mestrado em Direito – Universidade Federal de Alagoas. 2012.

STAFFEN, Márcio Ricardo. **Interfaces do direito global**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

STAFFEN, Márcio Ricardo; PETIT GUERRA, Luis Alberto. The form of transnational law. **Sequência (UFSC)**, v. 42, p. 1-20, 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/seq/a/5Jzk8Mmf4WTWjQM9fHzJYPh/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 28 jan. 2025.

VIEIRA, Ricardo; VIEIRA, Ana Maria. Construindo pontes e travessias: das mediações sociais à mediação intercultural. **Medições**, v. 5, n. 1, p. 44-56, 2017.

VIEIRA, Ricardo; VIEIRA, Ana Maria. Mediação intercultural e intervenção social: prevenção, resolução, tolerância e respeito. **Focus Social – Revista de Economia Social**, 2016. Disponível em: <<https://focussocial.eapn.pt/opinioao/mediacao-intercultural-e-intervencao-social-prevencao-resolucao-tolerancia-e-respeito/>>. Acesso em: 28 jun. 2025.

## CONDOMÍNIO URBANO SIMPLES: APLICAÇÃO PRÁTICA E EFETIVA

João Batista Schütz<sup>1</sup>  
Christian Lunardi Favero<sup>2</sup>  
Endrigo Wilson Cenzi<sup>3</sup>

**RESUMO:** O presente trabalho se debruça sobre o instituto do condomínio urbano simples, figura jurídica ainda pouco debatida na doutrina brasileira e igualmente subaproveitado na prática registral. Busca-se investigar, ainda que de forma superficial, a origem dos novos formatos de propriedade ao longo do século XX para, em seguida, tratar especificamente do condomínio urbano simples. A esse respeito, busca-se identificar a natureza jurídica do condomínio urbano simples, concluindo-se que se trata de uma espécie própria de condomínio. Ainda, identificam-se as principais características dessa modalidade condominial, buscando-se apontar as razões que levaram à sua criação. Igualmente, buscou-se diferenciar o condomínio urbano simples de outros arranjos jurídicos semelhantes, tais como condomínios edifícios e condomínios de lotes. No cerne do estudo, analisou-se a aplicação prática do instituto fora do âmbito da REURB, tratando-se dos casos mais típicos e dos aspectos registrares a serem observados. Por fim, foram tecidas conclusões no sentido de que se trata de modalidade condominial própria, com requisitos e aplicações particulares, que deve ser estudada, fomentada e aplicada.

**Palavras-chave:** REURB; Condomínio urbano simples; Espécie condominial; Registro de imóveis.

### 1. INTRODUÇÃO

No decorrer do século XX o Brasil passou por uma grande expansão urbana, gerada sobretudo pelo êxodo rural.<sup>4</sup> Essa migração interna sem pre-

- 1 Oficial de Registro de Imóveis da Comarca de Otacílio Costa/SC. Graduado em Direito pela Fundação Universidade da Região de Joinville – UNIVILLE, Especialista em Direito Público pela UNIDERP e em Direito Notarial e Registral pela Faculdade CERS, Mestrando em Direito e Desenvolvimento Sustentável pelo Centro Universitário Unifacvest.
- 2 Oficial de Registro de Imóveis da Comarca de Trombudo Central/SC. Graduado em Direito pela Fundação Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Especialista em Direito Notarial e Registral pela UNISUL, Mestrando em Direito e Desenvolvimento Sustentável pelo Centro Universitário Unifacvest.
- 3 Oficial de Registro de Imóveis da Comarca de Correia Pinto. Graduado em direito pela Fundação Universidade Regional de Blumenau – FURB, Especialista em Direito Público também pela FURB, Mestrando em Direito e Desenvolvimento Sustentável pelo Centro Universitário Unifacvest.
- 4 PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Condomínio e incorporações**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.



cedentes foi o catalisador do surgimento das cidades contemporâneas, marcadas pelo crescimento não planejado e pela necessidade de regulamentação dos *novos* tipos de empreendimentos que acompanhavam a expansão urbana.

Nessa conjuntura, surgiram diversas figuras jurídicas voltadas ao uso racional da propriedade. Primeiramente, o parcelamento do solo foi alvo dos empreendedores, o que acabou sendo regulado pelo Decreto-Lei n. 58/1937 e, mais tarde, pelo Decreto-Lei n. 271/1967 e pela Lei n. 6.766/79.<sup>5</sup>

De forma quase concomitante, passaram a se popularizar moradias coletivas em prédios, mesclando áreas de propriedade exclusiva (as unidades) e áreas comuns. Era o embrião daquilo que, a partir da Lei n. 4.591/64, viria a ser chamado de condomínio edilício.<sup>6</sup> Esse tipo de arranjo jurídico foi regulado de forma expressa primeiramente pela citada lei e, a partir de 2002, pelo Código Civil.

Inobstante a regulamentação dos institutos acima indicados, novas formas de divisão da propriedade foram surgindo ao longo dos anos. A realidade, mais uma vez, se adiantou ao direito e apareceram loteamentos fechados, propriedade de fração de tempo, fracionamento da propriedade entre lajes etc.<sup>7</sup> O legislador, atento aos movimentos do mercado e da população, conseguiu regradar diversos desses novos institutos, majoritariamente no fim da década de 2010, por meio das Leis n. 13.465/17<sup>8</sup> e n. 13.777/18.

Nessa linha, foi justamente a Lei n. 13.465/17 que buscou dar tratamento jurídico a uma realidade inafastável: a existência, num mesmo lote de pequeno porte, de mais de uma unidade imobiliária, normalmente casas independentes conectadas umas às outras que utilizam área comum do terreno para acessar a via pública. Trata-se de situação bastante corriqueira que a Lei n. 13.465/17 chamou de condomínio urbano simples.<sup>9</sup> Tal Lei, aliás, mais que tratar da regularização de situações consolidadas, trouxe diversas inovações ao direito imobiliário, buscando dar tratamento

5 COUTINHO, Fabrício Petinelli Vieira. O Condomínio urbano simples como instrumento da função social da propriedade. *Revista da Associação dos Registradores de Imóveis do Paraná – ARIPAR*. Vol. 1. São Paulo: Thomson Reuters, 2024.

6 RIZZARDO, Arnaldo. *Condomínio edilício e incorporação imobiliária*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

7 SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. *Registro de imóveis*. 5. ed. Indaiatuba: Editora Foco, 2021.

8 BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 12 jul. 2017. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/13465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/13465.htm)>. Acesso em: 1 abr. 2025.

9 *Ibid.*

jurídico a realidades instaladas e, com isso, evitar a proliferação de novos estados de informalidade.<sup>10</sup>

Dito isso, chama a atenção o fato de o condomínio urbano simples, a despeito da relevância, ser um tema ainda pouco debatido e utilizado, especialmente como forma de estruturação de um condomínio a ser criado (fora da REURB, portanto), o que precisa ser alterado. É com base nessas premissas que este trabalho pretende dar uma pequena contribuição.

## 2. HISTÓRICO

O condomínio urbano simples foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro com a promulgação da Lei n. 13.465/17, que trata do instituto entre os art. 61 e 63.<sup>11</sup> Convém rememorar que a Lei n. 13.465/17 foi a responsável por regulamentar diversas questões ligadas ao direito imobiliário que extrapolam a regularização fundiária, tais como o direito real de laje (art. 55, incluindo o tema no Código Civil), o condomínio de lotes (art. 58, também incluindo disposições no Código Civil), os conjuntos habitacionais (art. 59) e a arrecadação de bens imóveis abandonados.<sup>12</sup>

Neste ponto, é relevante mencionar que, da mesma forma como ocorreu com o condomínio de lotes, o condomínio urbano simples não fazia parte da Medida Provisória n. 759/2016 (que posteriormente foi convertida na Lei n. 13.465/17). A inclusão do assunto na lei se deu por emenda do relator da Comissão Mista que analisou a MPV, Senador Romero Jucá:

Visando incorporar ao ordenamento jurídico um universo de situações fáticas que demandam tratamento específico, introduzimos no PLV, em complementação ao direito real de laje, os institutos do condomínio urbano simples e do condomínio de lotes, além de disposições relativas aos condomínios habitacionais e aos loteamentos com acessos controlados.

[...]

O condomínio urbano simples, por sua vez, aplica-se às edificações de pequeno porte, constituídas de um reduzido número de unidades autônomas. Em síntese, trata-se de uma versão simplificada do condomínio edilício.<sup>13</sup>

10 LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros públicos: teoria e prática*. 10. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2019.

11 BRASIL, *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*.

12 *Ibid.*

13 BRASIL. Congresso Nacional. *Parecer (CN) n. 1, de 2017, da comissão mista da medida provisória n. 759, de 2016*. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5280347&ts=1630415033472&disposition=inline>>. Acesso em: 2 abr. 2025. p. 102-103.

Dos temas introduzidos no direito pátrio pela citada Lei, o direito real de laje e o condomínio de lotes foram alvo da maior parte dos debates. Ainda que a situação fática que deu ensejo à criação do condomínio urbano simples seja tão ou mais comum que os condomínios de lotes ou as lajes, pouco tem-se debatido a respeito de sua aplicação prática.

Conhecida a forma pela qual se deu o nascimento do instituto, avança-se para uma análise mais detalhada do tema.

### 3. O CONDOMÍNIO URBANO SIMPLES

De maneira bastante sucinta, a Lei n. 13.465/17 assim apresentou o condomínio urbano simples:

Art. 61. Quando um mesmo imóvel contiver construções de casas ou cômodos, poderá ser instituído, inclusive para fins de Reurb, condomínio urbano simples, respeitados os parâmetros urbanísticos locais, e serão discriminadas, na matrícula, a parte do terreno ocupada pelas edificações, as partes de utilização exclusiva e as áreas que constituem passagem para as vias públicas ou para as unidades entre si.

Parágrafo único. O condomínio urbano simples será regido por esta Lei, aplicando-se, no que couber, o disposto na legislação civil, tal como os arts. 1.331 a 1.358 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).<sup>14</sup>

Marinho Kern esclarece que a análise da justificativa do relator do Projeto de Lei de Conversão na Comissão Mista, já citada acima, cotejada com o art. 61, caput, da Lei n. 13.465/17, revela que o condomínio urbano simples se destina a edificações menores e mais simples, nos termos da própria lei – tal entendimento é reforçado pelo art. 62, caput, *in fine*, e § 4º, que dispensam a convenção condominial e admitem a gestão das áreas comuns por acordo entre os condôminos, formalizável por instrumento particular.<sup>15</sup>

Já Moacyr Petrocelli vê o condomínio urbano simples como uma forma simplificada de condomínio edilício, aplicável a empreendimentos de pequena dimensão, em que se admite a existência de múltiplas edificações sobre um mesmo lote, submetidas ao regime do condomínio edilício.<sup>16</sup>

14 BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

15 KERN, Marinho Dembinski. **O desenvolvimento histórico da propriedade horizontal e seus desdobramentos no direito luso-brasileiro**. Tese de Doutorado em Direito Civil – Universidade de São Paulo, 2023. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2131/tde-23082023-123559/pt-br.php>>. Acesso em: 2 abr. 2025.

16 RIBEIRO, Moacyr Petrocelli de Ávila. O condomínio urbano simples no registro de imóveis. In: MARCHI, Eduardo C. Silveira; KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila (coord.). **Regularização fundiária urbana**: estudos sobre a lei n. 13.465/2017. São Paulo: YK Editora, 2019. p. 251-288.

Como se nota, a lei trouxe um conceito bastante aberto, indicando apenas que se trata de um regime em que convivem “casas ou cômodos”, de propriedade exclusiva, com áreas de propriedade comum (de utilização exclusiva ou que constituem áreas de passagem). As razões que levaram o Congresso Nacional a criar o instituto e o conteúdo do decreto regulamentador (que será visto detalhadamente adiante), entretanto, são guias seguros a indicar que a gênese do condomínio urbano simples está nos condomínios de pequena monta, marcados pela simplicidade, baixo impacto urbano e limitada propensão a conflitos entre os condôminos.

#### 3.1. A NATUREZA JURÍDICA

No que concerne à natureza jurídica do condomínio urbano simples, Ribeiro defende que não se trata de um novo tipo de condomínio, tampouco de um condomínio *sui generis*, mas de uma versão reduzida do condomínio edilício, uma vez que se conserva a estrutura de propriedade exclusiva combinada com a copropriedade.<sup>17</sup> Essa interpretação é corroborada por Kern, que destaca o disposto no art. 61, parágrafo único, da Lei n. 13.465/17, ao prever a aplicação subsidiária das normas do condomínio edilício.<sup>18</sup> Por isso, o primeiro autor argumenta que a designação mais adequada seria “condomínio edilício simples”. Acompanham essa visão acerca da natureza do instituto diversos outros autores de peso.<sup>19 20 21 22</sup>

Inobstante esse posicionamento, o condomínio urbano simples não parece constituir uma mera espécie do condomínio edilício previsto no Código Civil. A seguir enumeram-se quatro argumentos para se considerar o condomínio urbano simples um instituto separado.

Em primeiro lugar, a teleologia do instituto é totalmente diferente daquela que deu origem aos condomínios edilícios – aquele é voltado a condomínios pequenos, com pouco cunho comercial; estes surgiram como forma

17 RIBEIRO, 2019.

18 KERN, 2023.

19 GONZALEZ, Juliana Pesqueira. Condomínio urbano simples. In: CAMBLER, Everaldo Augusto; BATISTA, Alexandre Jamal; ALVES, André Cordelli (coord.). **Estatuto fundiário brasileiro**: comentários à Lei nº 13.465/17. T. I. São Paulo: IASP, 2018. p. 265-286.

20 KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado notarial e registral**. Vol. 5. T. II. São Paulo: YK Editora, 2020.

21 MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização fundiária urbana e seus mecanismos de titulação dos ocupantes**: lei n. 13.465/2017 e decreto n. 9.310/2018. Coleção Direito Imobiliário, Vol. 5. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024.

22 OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. **Direito real de laje à luz da lei 13.465/2017**: nova lei, nova hermenêutica. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2017. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/532794>>. Acesso em: 7 abr. 2025.

de regular empreendimentos maiores, alvo de grande especulação imobiliária.<sup>23</sup> Em segundo lugar, a diversidade de unidades que podem formar um condomínio urbano simples (casas, cômodos e até áreas do terreno) parece transcender o escopo do condomínio edilício padrão, voltado para unidades integrantes de uma construção. Como terceiro argumento (que será detalhado adiante neste trabalho), o Decreto n. 9.310/18, que regulamentou a Lei n. 13.465/17, indica que o condomínio urbano simples é figura subsidiária em relação ao condomínio edilício (e, portanto, distinta deste), como fica claro na leitura de seu art. 69, § 2º, II.<sup>24</sup> Por fim, a própria Lei n. 13.465/17 aponta que a nova figura é uma modalidade distinta do condomínio edilício, como se nota da dicção expressa do art. 61, parágrafo único, ao estabelecer que o condomínio urbano simples “será regido por esta Lei, aplicando-se, no que couber, o disposto na legislação civil, tal como os art. 1.331 a 1.358 da Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil)” grifo próprio<sup>25</sup> – isto é, essa modalidade condominial possui regras próprias e apenas subsidiariamente aproveitará das regras de direito civil, dentre as quais estão, sem exclusividade, as normas do condomínio edilício (os citados art. 1.331 a 1.358).

Portanto, defende-se que o condomínio urbano simples é, sim, uma nova modalidade condominial, ainda que parta do pressuposto básico do condomínio edilício, qual seja, a coexistência de propriedades exclusiva e comum num mesmo imóvel. Suas características e regras, entretanto, são específicas o suficiente para lhe garantirem a condição de espécie própria.

Conhecido o cerne do instituto, é preciso situá-lo de forma clara em relação às demais modalidades de condomínio, indicando suas principais características e diferenciando-o de seus congêneres. Afinal, se não existissem nuances só suas e um arcabouço fático próprio, não haveria razões para haver um regramento igualmente único.

### 3.2. CARACTERÍSTICAS E TELEOLOGIA

A principal característica do condomínio urbano simples é, como o nome sugere, a simplificação da normatização.<sup>26</sup> Em razão dessa condição, os requisitos urbanísticos podem (e devem) ser mitigados pela municipa-

23 PEREIRA, 2022.

24 BRASIL. **Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 16 mar. 2017. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm)>. Acesso em: 1 abr. 2025.

25 BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**.

26 CUNHA, Michely Freira Fonseca. **Manual de regularização fundiária urbana – REURB**. 3. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

lidade, os documentos necessários para a instituição perante o Registro de Imóveis são muito mais enxutos que em outras modalidades condominiais e a convenção de condomínio é dispensada.

Como se nota, todos os aspectos que envolvem o condomínio urbano simples possuem tratamento com formalidade e rigidez abrandados, tendo por base a solidariedade normalmente existente entre os moradores desses pequenos conglomerados de unidades imobiliárias.<sup>27</sup>

Nessa linha, a indicada solidariedade decorre justamente do fato de que a figura do condomínio urbano simples busca regulamentar condomínios de diversos matizes (casas, cômodos e, como se verá adiante, lotes) que possuem diminuto número de unidades, com divisão do terreno entre as partes de forma bastante direta e cuja formação normalmente se dá entre pessoas que se conhecem.

Ribeiro argumenta que a finalidade do instituto é oferecer uma regulamentação jurídica adequada para empreendimentos imobiliários de pequeno porte, implantados em um único lote, cujas características práticas dificultam o atendimento às exigências legais típicas do condomínio edilício. Para o autor, esses empreendimentos são frequentemente formados por pessoas com laços de amizade ou parentesco, o que reforça sua informalidade inicial. Fica evidente, assim, que as unidades não são complicadas do ponto de vista da construção civil ou da identificação como bens separados dentro um só terreno. É um conjunto de unidades imbricado, porém de fácil entendimento.<sup>28</sup>

Essa condição de divisão da propriedade em unidades sem grande complexidade (e em número reduzido) permite que a documentação a ser apresentada ao Registro de Imóveis seja consideravelmente menos inflada do que aquela necessária para a instituição de um condomínio edilício regular ou um condomínio de lotes. O tema do registro será aprofundado adiante, mas fica aqui assentada a teleologia do procedimento registral menos burocrático.

Também em decorrência da módica extensão dos empreendimentos, observa-se um baixo ou inexistente impacto ambiental ou urbanístico (ao menos nada maior que uma unidade não coletiva traria). Trata-se de quantidade de unidades que normalmente não sobrecarregam os sistemas

27 DANTAS, Rodrigo Numeriano Dubourcq. Condomínio urbano simples. **Boletim do IRIB em Revista**, São Paulo, v. 359, p. 194-201, 2019.

28 RIBEIRO, 2019.

de energia elétrica, água e esgoto, e que tampouco impactam de maneira significativa o cotidiano da vizinhança. Nessa toada, ainda que a Lei n. 13.465/17 seja clara ao prever que o condomínio urbano simples deverá respeitar os parâmetros urbanísticos locais, fica subentendido que a natureza simplificada do instituto clama por uma regulamentação municipal branda e compreensiva, que fomente o melhor aproveitamento do solo urbano.

Ainda, deve-se notar que a baixa quantidade de condôminos e a tendência de proximidade entre os envolvidos propiciam um ambiente em que a gestão do patrimônio comum é pautada no diálogo e na informalidade. Não é por outra razão que o art. 62, § 4º, da Lei n. 13.465/17 indica expressamente que a “gestão das partes comuns será feita de comum acordo entre os condôminos, podendo ser formalizada por meio de instrumento particular”.<sup>29</sup> Em suma, trata-se de um regime condominial que dispensa a formalização de uma convenção de condomínio.

Em adendo, deve-se reforçar que essa modalidade condominial é totalmente voltada ao espaço urbano, não tendo aplicabilidade em áreas com destinação rural.<sup>30</sup>

Entendidas as características que delineiam o instituto, convém fixar os limites que o separam de outras modalidades imobiliárias símile.

### 3.3. DISTINÇÃO DE OUTRAS MODALIDADES, DEFINIÇÃO E OBJETO

Para poder aplicar as regras maleáveis do condomínio urbano simples é preciso, antes de mais nada, delimitar com clareza as hipóteses de incidência do instituto – e, em sentido contrário, qual situação fática impede a formalização do empreendimento nesta modalidade. A esse respeito, vale recordar que toda classificação deve se basear em distinções que levem a um melhor tratamento do tema, não se tratando de mera arbitrariedade.<sup>31</sup>

Neste ponto, a discussão doutrinária, que já é pequena como um todo acerca dessa modalidade condominial, beira a inexistência. Poucos autores buscaram demarcar de forma científica a circunscrição do condomínio urbano simples. A seguir, busca-se, ainda que de forma incipiente, contribuir na formação desta temática.

29 BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

30 OLIVEIRA, 2017.

31 KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. *Tratado notarial e registral*. Vol. 3. São Paulo: YK Editora, 2022.

A Lei n. 13.465/17 foi sucinta ao tratar do tema, não evidenciando grandes pontos de amarração que permitissem, com base apenas em seu texto, identificar a esfera de aplicação do condomínio urbano simples. Essa tarefa acabou sendo exercida, ainda que de forma nebulosa, pelo Decreto n. 9.310/18, que regulamentou a citada Lei. Mesmo sem poder trazer elementos novos ao ordenamento jurídico, o Decreto serve ao menos como ponto de partida para uma distinção doutrinária entre o condomínio urbano simples e outras modalidades.

Voltando às diferenciações entre modalidades condominiais previstas pelo Decreto Regulamentador, este indica situações que *não* constituem condomínio urbano simples. Ou seja, o esforço não foi delimitar as bases fáticas que ensejam a aplicação das regras do novo tipo de condomínio, mas apenas afastar de sua incidência algumas situações, de forma que o § 2º do art. 69 assim dispôs:

§ 2º Não constituem condomínio urbano simples:

I – as situações contempladas pelo direito real de laje;

II – as edificações ou os conjuntos de edificações, de um ou mais pavimentos, construídos como unidades isoladas entre si, destinadas a fins residenciais ou não residenciais, a que se refere a Lei nº 4.591, de 1964;

III – aqueles condomínios que possuem sistema viário interno para acesso às unidades imobiliárias autônomas; e

IV – aqueles condomínios que possuem unidades imobiliárias autônomas com acessos independentes aos logradouros públicos existentes.<sup>32</sup>

De início, deve-se dizer o óbvio: a lista é exemplificativa. Buscou o decreto tão somente delimitar algumas situações de não existência de condomínio urbano simples que, num primeiro momento de validade da Lei, poderiam gerar dúvidas. O objetivo evidentemente não era, e nem poderia ser, criar uma lista que esgotasse esses casos negativos.

Interpretando as disposições acima colacionadas, Marinho Kern sustenta que o principal critério para se aplicar as regras do condomínio urbano simples é a subsidiariedade:

Atendendo ao fato de o condomínio urbano simples ser previsto em uma lei de regularização fundiária, o critério a ser adotado é o da subsidiariedade: o condomínio urbano simples será aplicável apenas aos conjuntos de casas sobre as quais a instituição de condomínio edilício é prática-

32 BRASIL. Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018.



mente inviável, em razão da desproporção entre as exigências formais e documentais para o condomínio edilício e as dimensões, propósito e finalidade desse conjunto, desde que, evidentemente, sejam preenchidos os pressupostos do próprio condomínio urbano simples.<sup>33</sup>

De fato, analisando as disposições do Decreto n. 9.310/18, constata-se que este buscou descrever situações em que outros institutos são aplicados, dando a entender que o condomínio urbano simples seria chamado ao fôlio real quando outras figuras jurídicas já consolidadas não fossem possíveis. Ainda que não seja a melhor forma de delimitar cientificamente uma figura jurídica, foi o caminho seguido pelo decreto.

Nessa linha, observemos que o inciso I do § 2º do art. 69 dá preferência ao direito real de laje em detrimento do condomínio urbano simples, prevendo que este não pode ser constituído quando presentes os requisitos daquele. Trata-se de solução lógica, especialmente porque o direito real de laje, diferentemente do que ocorre com o condomínio objeto deste trabalho, está caracterizado de forma bastante completa no art. 1.510-A do Código Civil.<sup>34</sup>

De outra parte, o inciso II do § 2º do art. 69 do Decreto n. 9.310/18 busca traçar uma diferença que não é facilmente detectável: aduz que unidades isoladas previstas na Lei n. 4.591/64 não constituem condomínio urbano simples. Essa lei, nos dias atuais, trata basicamente da incorporação imobiliária, haja vista que o condomínio edilício passou a ser regido pelo Código Civil,<sup>35</sup> e suas regras, em última análise, atingem quase qualquer tipo de unidade a ser vendida antes da finalização da construção (de lojas e apartamentos, passando por lotes em condomínios de lotes e chegando até mesmo a casas geminadas ou isoladas,<sup>36</sup> razão pela qual citá-la como contraposta ao condomínio urbano simples soa despropositado.

33 KERN, 2023. p. 323.

34 BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2003**. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm)>. Acesso em: 8 abr. 2025.

35 MEZZARI, Mario Pazutti. **Condomínio e incorporação no registro de imóveis**. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2020.

36 Nesse sentido, a Lei n. 14.382/22 alterou a redação do art. 68 da Lei n. 4.591/64 e passou a prever expressamente que a “atividade de alienação de lotes integrantes de desmembramento ou loteamento, quando vinculada à construção de casas isoladas ou geminadas, promovida por uma das pessoas indicadas no art. 31 desta Lei ou no art. 2º-A da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, caracteriza incorporação imobiliária sujeita ao regime jurídico instituído por esta Lei”. BRASIL. **Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022**. Dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp); altera as Leis nºs 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.935, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 13.097, de 19 de janeiro de 2015, e 13.465, de 11 de julho de 2017; e revoga a Lei nº 9.042, de 9 de maio de 1995, e dispositivos das Leis nºs 4.864, de 29 de novembro de 1965, 8.212, de 24 de julho de 1991, 12.441, de 11 de julho de 2011, 12.810, de 15 de maio de 2013, e 14.195, de 26 de agosto de 2021. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/lei/114382.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/114382.htm)>. Acesso em: 10 jul. 2025.

Buscando uma interpretação que dê sentido à norma, entretanto, pode-se intuir que o que esta parece indicar, ainda que de forma técnica, é que empreendimentos enquadrados como condomínios edilícios – tema tratado pela primeira vez no Brasil pela Lei n. 4.591/64 e desde de 2002 regido pelo Código Civil – não poderiam configurar condomínios urbanos simples. Marinho Kern se alinha a essa forma de pensar.<sup>37</sup>

Avançando, nos dois últimos incisos o já citado § 2º parece pretender separar o condomínio urbano simples dos condomínios de lotes (inciso III) e dos conhecidos geminados (inciso IV). No primeiro caso, o Decreto sugere que o condomínio urbano simples não deve conter vias de circulação interna. No segundo, busca-se evitar que se crie condomínio urbano simples composto somente por unidades que acessam diretamente a via pública.

A ressalva do inciso III faz sentido, especialmente em razão da pequena dimensão dos condomínios simples. Isso não significa, evidentemente, que não possa existir parte comum que sirva de passagem para a via pública ou de uma unidade para outra, até mesmo porque o próprio *caput* do art. 69 é claro ao prever a existência desse tipo de área comum:

Art. 69. Quando o mesmo imóvel contiver construções de casas ou cômodos, poderá ser instituído, inclusive para fins de Reurb, condomínio urbano simples, respeitados os parâmetros urbanísticos locais, e *serão discriminadas*, na matrícula, a parte do terreno ocupada pelas edificações, as de utilização exclusiva e as áreas que constituem passagem para as vias públicas e para as unidades entre si.<sup>38</sup> Grifo próprio.

O que se buscou no decreto foi deixar claro que o condomínio urbano simples é um empreendimento de pequeno porte, que, pela própria natureza, não comporta extenso arruamento interno. Ainda que possa haver unidades que sejam ligadas por áreas comuns aptas ao trânsito de veículos, o instituto do condomínio simples é incompatível com empreendimentos que pressupõem a existência de um *sistema* interno de circulação. As vias de passagem permitidas são simples alas que tornam possível o acesso mútuo entre as unidades e entre essas e o logradouro público, sem jamais constituir um sistema viário.

Como último ponto tratado pelo Decreto, o inciso IV pretende diferenciar o condomínio urbano simples das onipresentes casas geminadas.

37 KERN, 2023.

38 BRASIL. **Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018**.

Segundo o Decreto, se as unidades possuem saída diretamente para rua, por meio de área que é de utilização apenas sua, não se deve considerar existente um condomínio urbano simples – essa situação configuraria, é possível presumir, de um condomínio edilício de casas geminadas.

A esse respeito, é relevante recordar o imbróglio jurídico que sempre envolveu o enquadramento jurídico a ser dado às casas geminadas. Marinho Kern esclarece que as casas geminadas, por sua independência funcional e, em muitos casos, pela ausência de áreas comuns, configuram uma forma de divisão vertical, na qual apenas a parede limítrofe permanece em copropriedade, submetida ao regime de condomínio necessário previsto no Código Civil.<sup>39</sup> Por se tratar de uma divisão vertical que gera unidades autônomas, aplica-se, em regra, a legislação de parcelamento do solo. Contudo, quando a subdivisão do lote é inviável – especialmente por não atender à metragem mínima exigida –, é comum buscar-se recorrer ao regime do condomínio edilício como meio de conferir autonomia registral às unidades.

Apesar disso, o entendimento consolidado do Conselho Superior da Magistratura de São Paulo, expoente quando se trata de precedentes ligados ao Registro de Imóveis, é no sentido de vedar a constituição de condomínio edilício para casas geminadas com acesso independente, numeração individual e ausência de áreas comuns efetivas.<sup>40</sup>

Por outro lado, a Corregedoria-Geral de Justiça do Foro Extrajudicial do Estado de Santa Catarina seguiu corrente diversa, que acolhe a diferenciação prevista no Decreto n. 9.310/18. Conforme se observa da redação do Código de Normas da Corregedoria-Geral do Foro Extrajudicial do Estado:

Art. 1.105. Havendo aprovação municipal, o enquadramento das casas geminadas será de condomínio edilício, mesmo que estas possuam área de uso comum igual a zero.

[...]

Art. 1.107. Salvo disposição em contrário contida na Convenção de Condomínio, a averbação da ampliação ou demolição das casas térreas, assobradadas ou geminadas, que se constituem unidades autônomas de Condomínio, dependem da anuência expressa da totalidade dos condôminos.<sup>41</sup>

39 KERN, 2023.

40 *Ibid.*

41 SANTA CATARINA. Corregedoria-Geral do Foro Extrajudicial. **Provimento n. 34/2023**. Aprova a revisão e a consolidação das disposições afetas ao foro extraforense e institui o Código de Normas da Corregedoria-Geral do Foro Extrajudicial. Diário Eletrônico e Justiça: Florianópolis, 31 out. 2023. Disponível em: <[https://www.tjsc.jus.br/documents/815612/19065765/C%C3%B3digo\\_Normas\\_Extrajudicial\\_Atualizado\\_Provimento14\\_2025\\_atualizado.pdf/d98efb3f-df68-6989-96b6-2a6c02e2f7a8?t=1742901891780](https://www.tjsc.jus.br/documents/815612/19065765/C%C3%B3digo_Normas_Extrajudicial_Atualizado_Provimento14_2025_atualizado.pdf/d98efb3f-df68-6989-96b6-2a6c02e2f7a8?t=1742901891780)>.

O mesmo Código de Normas ainda estabelece, em seu art. 1.081, que “a ausência de área comum não impedirá a constituição do condomínio por unidades autônomas, ainda que de casas geminadas”.<sup>42</sup> Isto é, mesmo sem que haja áreas de uso comum, o empreendimento que envolva geminados será classificado como condomínio edilício.

Entende-se, em convergência com a posição adotada em Santa Catarina, que o enquadramento de casas geminadas como condomínio edilício é a saída tecnicamente mais adequada enquanto não houver regramento específico para esse tipo de empreendimento.<sup>43</sup> Dessa forma, quando o empreendimento contiver apenas unidades que acessem diretamente ruas ou avenidas, não será possível a constituição de condomínio urbano simples.

Em relação a esse acesso às vias públicas, entretanto, deve-se atentar àquilo que se vê na prática: casas geminadas são formadas de maneira que todas as unidades, normalmente muito estreitas e ligadas umas às outras por paredes comuns, fiquem de frente para a via pública e possuam área de quintal na parte de trás, sendo o acesso à rua e o quintal registralmente qualificados como áreas comuns de uso exclusivo – apenas a área construída constitui propriedade privativa. Esse é o tipo de organização que o Decreto busca excluir da área de aplicação do condomínio urbano simples.

Não se pode confundir essa situação com aquela em que há unidades na parte de trás do terreno, que acessam a via pública por alguma passagem lateral, e uma unidade na parte da frente, que tem acesso diretamente à via pública. Nesses casos, as regras do condomínio urbano simples são totalmente aplicáveis. Neste ponto, inclusive, ressalta-se que a existência de áreas comuns ao nível do solo (que seriam utilizadas sobretudo para fins de passagem para a via pública ou para as unidades entre si) é um pressuposto legal expresso do condomínio urbano simples, conforme se depreende do art. 62 da Lei n. 13.465/17:

Art. 62. A instituição do condomínio urbano simples será registrada na matrícula do respectivo imóvel, na qual *deverão ser identificadas as partes comuns ao nível do solo*, as partes comuns internas à edificação, se houver, e as respectivas unidades autônomas, dispensada a apresentação de con-

lizado\_Provimento14\_2025\_atualizado.pdf/d98efb3f-df68-6989-96b6-2a6c02e2f7a8?t=1742901891780>.  
Acesso em: 5 abr. 2025.

42 SANTA CATARINA. **Provimento n. 34/2023**.

43 Salienta-se, todavia, que a especificidade desse tipo de empreendimento também suplica normatização própria, que, a exemplo do que ocorreu com os outros institutos debatidos neste trabalho, deveria ser dada pelo Congresso Nacional.

venção de condomínio.<sup>44</sup> Grifo próprio.

Assim, em relação às casas geminadas, a grande diferença parece ser a inexorável exigência legal de que o condomínio urbano simples possua área comum ao nível do solo que sirva de acesso ao logradouro público para ao menos uma unidade. Marinho Kern também se inclina por essa posição.<sup>45</sup>

Esgotadas as ressalvas feitas pelo Decreto, pode-se concluir que o art. 69, § 2º, de tal norma buscou tratar o condomínio urbano simples como figura subsidiária ao direito real de laje (inciso I), aos condomínios edilícios (inciso II), ao condomínio de lotes (inciso III) e aos condomínios edilícios de casas geminadas (inciso IV).

Dizer o que algo não é, entretanto, definitivamente é insuficiente para caracterizar este algo. Para dar tratamento adequado e seguro a algum instituto é preciso estabelecer de forma positiva e precisa seus elementos caracterizadores e, assim, defini-lo.

Portanto, e aceitando-se a natureza subsidiária do condomínio urbano simples, pode-se afirmar que este ocorre quando num mesmo terreno se constituir regime condominial urbano especial, em que conviverão propriedades privativas e comuns, formado por poucas unidades autônomas não caracterizadas como direito real de laje, facilmente delimitadas entre si e em que pelo menos uma delas tenha acesso às vias públicas por espaços comuns, e cujas relações entre os condôminos sejam regidas por acordos informais.

Com efeito, parece ser necessário distinguir expressamente o condomínio urbano simples apenas do direito real de laje. As demais modalidades de copropriedade são diferenciadas pelo próprio conceito acima indicado, que externa o tamanho reduzido do condomínio, a simplicidade das unidades, a peculiaridade de acesso à rua por área comum e a ausência de convenção de condomínio.

Neste ponto, é prudente esclarecer que a quantidade de unidades que representa um empreendimento “pequeno” é discutível e dá margem a uma certa discricionariedade. A fim de evitar insegurança acerca do ponto, sugere-se que o número máximo de unidades seja estabelecido em lei municipal que regulamente os aspectos urbanísticos dos condomínios urbanos simples – norma que se dará com base na competência municipal legislar sobre uso

44 BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.  
45 KERN, 2023.

e ocupação do solo, nos termos dos arts. 30, VIII, e 182 da Constituição Federal.<sup>46</sup> Na falta de regulamentação, deve-se aplicar o critério da razoabilidade.

Por fim, mas não menos importante, convém discutir o tipo de unidade que pode ser objeto do condomínio urbano simples, isto é, unidades de quais naturezas podem constituir essa modalidade condominial?

Sem rodeios, é preciso deixar claro que a despeito da redação do art. 61 da Lei n. 13.465/17, o condomínio urbano simples não fica limitado a unidades consistentes em casas ou cômodos. Isso porque apesar de a Lei fala expressamente em casas ou cômodos, o tratamento que é dado por seus dispositivos se refere genericamente às *unidades autônomas* criadas pelo surgimento do condomínio urbano simples, evidenciando que a norma busca mais deixar claro que essas duas formas de unidades autônomas (casas ou cômodos) podem fazer parte de condomínio urbano simples do que limitar a aplicação deste novo instituto a tais formatos construtivos.

Tanto é assim que o Decreto regulamentador, ao discorrer sobre o registro da instituição do condomínio urbano simples, trata de forma bastante técnica de unidades autônomas, sequer mencionando casas e cômodos e esclarecendo que as unidades podem ser edificações ou lotes:

Art. 71. O registro da instituição do condomínio urbano simples será efetivado mediante a apresentação pelo requerente ao oficial de do cartório de registro de imóveis do que segue:

- I – projeto de regularização aprovado do qual constem as unidades imobiliárias que serão instituídas como unidades autônomas;
- II – planta simples de *cada lote*, com indicação das partes comuns no nível do solo, das partes comuns internas à edificação, se houver, e das unidades autônomas, acompanhada de memorial descritivo simplificado;
- III – informação sobre a fração ideal atribuída a cada unidade autônoma, relativamente ao terreno e às partes comuns;
- IV – informação sobre o fim a que as unidades autônomas se destinam; e
- V – cálculo das áreas das *edificações ou dos lotes*, com discriminação da área global e da área das partes comuns, quando houver, e indicação da metragem de área construída ou da metragem de cada lote, para cada tipo de unidade.

§ 1º Do memorial descritivo simplificado a que se refere o inciso II do

46 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 6 abr. 2025.

caput constará a área aproximada das unidades autônomas, dos acessos e das partes comuns.<sup>47</sup> Grifo próprio.

Assim, seguindo a expressa previsão da Lei, as unidades que compõem o condomínio urbano simples podem ser casas, isoladas ou de alguma forma ligadas entre si, e também cômodos dentro de uma mesma construção. Mas a disposição legal não é restritiva: nada impede que as unidades sejam também outros tipos de construção, tais como lojas ou garagens. Igualmente, está dentro do escopo do condomínio urbano simples a criação de unidades autônomas consistentes em áreas do terreno (partes do imóvel-mãe que serão alvo de propriedade exclusiva, sem, contudo, deixarem de fazer parte do imóvel originário), com construção a ser efetuada pelo proprietário.

Crê-se, assim, que o condomínio urbano simples é uma modalidade condominial própria, que possui aplicação a pequenos e simples condomínios formados por unidades de diversas espécies. A seguir se buscará demonstrar as possibilidades de aplicação prática do instituto.

#### 4. O CONDOMÍNIO URBANO SIMPLES NA PRÁTICA

De tudo que foi falado, fica evidente que o condomínio urbano simples pode ser de muito proveito prático. Trata-se de arranjo jurídico que, mais do que regularizar situações de fato, pode ser utilizado para dar maior proveito econômico e social a pequenas propriedades urbanas, fomentando a função social da propriedade.

##### 4.1. ALÉM DA REURB

Para principiar, deve-se frisar que o condomínio urbano simples, apesar de ter sido introduzido pela Lei da Regularização Fundiária, é instituto que não fica adstrito ao procedimento de regularização. Ainda que pouco se fale desse tipo de arranjo condominial fora da REURB, a própria Lei n. 13.465/17 é inequívoca ao dizer, no já citado art. 61, que o condomínio urbano simples poderá ser instituído “inclusive para fins de REURB”.<sup>48</sup> Como não há palavras desnecessárias na lei, o advérbio apontado deixa claro que a REURB é apenas mais uma das aplicações do instituto.

Nessa linha, Marinho Kern chama atenção para o fato de que, diferen-

47 BRASIL. Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018.

48 BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

temente do condomínio de lotes e do direito real de laje,<sup>49</sup> o condomínio urbano simples não teve suas regras transplantadas para o Código Civil, contendo as regras básicas apenas na Lei n. 13.465/17.<sup>50</sup> O mesmo autor critica esse proceder legislativo.

Essa ausência de inclusão do tema no Código Civil pode ser uma das razões pelas quais o condomínio urbano simples tem sido menos estudado e utilizado do que, por conta de suas características benéficas, deveria.

Ficando claro que o condomínio urbano simples pode ocorrer fora do âmbito da REURB, convém reforçar que, conforme literal disposição legal, esse tipo de empreendimento deve respeitar os parâmetros urbanísticos locais. Tendo isso em mente, os Municípios, exercendo a competência constitucional de regular o uso e ocupação do solo, também devem dar atenção à necessidade de estabelecer regras específicas destinadas a esse tipo de empreendimento. Tais normas devem conter os parâmetros locais para a criação de condomínios urbanos simples, prevendo, dentre outras coisas, quantidade de unidades possíveis, áreas mínimas e máximas de cada lote/construção, recuos a serem respeitados, etc.

Tendo claro que o condomínio urbano simples tem aplicação fora da REURB – e talvez seja no ambiente empreendedor que resida a sua principal vocação –, analisam-se rapidamente alguns casos típicos em que tal instituto deveria ser aplicado.

##### 4.2. OS CASOS TÍPICOS

Tratando-se da criação de novas unidades a partir de um terreno preexistente, o condomínio urbano simples pode ser uma poderosa ferramenta na criação de valor em pequenos imóveis urbanos que não estão aptos a sofrer parcelamento do solo (em geral pelas dimensões da testada) e tampouco suportam a construção de prédios robustos (por falta recursos/expertise para a construção ou mesmo por questões de zoneamento). Com o arranjo condominial alvo deste trabalho, imóveis antes fadados a acomodarem uma única unidade imobiliária podem ser a matriz de unidades autônomas que permitirão (i) o melhor aproveitamento social do solo, (ii) a potencialização econômica do imóvel, e (iii) a acesso à moradia por mais pessoas.

49 Os temas, também incluídos pela Lei n. 13.465/17, passaram a ser tratados, respectivamente, nos arts. 1.358-A e 1.510-A a 1.510-E do Código Civil.

50 KERN, 2023.



A esse respeito, o caso típico que está na gênese do condomínio urbano simples é o dos chamados “puxadinhos”: novas unidades imobiliárias construídas no mesmo terreno, em adição horizontal a outras já existentes, geralmente por membros da mesma família. Assim, quando, por exemplo, os pais pretenderem construir uma casa para um de seus filhos na parte de trás do terreno que possuem, pode-se adotar o condomínio urbano simples como formato jurídico das propriedades, garantindo que ambos os núcleos familiares (os pais e o filho) tenham imóveis regulares com matrícula própria.<sup>51</sup>

Outro uso potencial para o condomínio urbano simples se dá quando o proprietário de um imóvel com frente de pequena metragem pretende criar unidades autônomas na parte de trás do terreno, com acesso dessas unidades à via pública por uma área comum lateral (são os conhecidos condomínios em “L” ou laterais). Com o compartilhamento da fachada do imóvel-mãe e de áreas comuns usadas como passagem pelas unidades da parte de trás, o imóvel antes subutilizado pode multiplicar o patrimônio do proprietário e garantir o crescimento ordenado da cidade de maneira juridicamente segura. Fomenta-se, assim, a função social da propriedade.

De se observar, ainda, que o condomínio urbano simples não fica limitado a fins residenciais, de forma que pode ser utilizado para a criação de unidades comerciais ou mesmo mistas. A esse respeito, observe-se que o art. 71 do Decreto n. 9.310/18 deixa evidente a possibilidade de finalidade variada para as unidades:

Art. 71. O registro da instituição do condomínio urbano simples será efetivado mediante a apresentação pelo requerente ao oficial de do cartório de registro de imóveis do que segue:

[...]

IV – informação sobre o fim a que as unidades autônomas se destinam;<sup>52</sup>

Exemplificados alguns casos de uso da modalidade, passa-se a um rápido estudo dos procedimentos a serem efetuados para que o condomínio urbano simples seja instituído.

### 4.3. REQUISITOS E ATOS REGISTRALIS

Além da constituição dentro do procedimento de regularização fundiária, situação em que a Certidão de Regularização Fundiária emitida

51 Dessa forma, além de evitar-se a criação de uma situação irregular, garante-se o uso pleno da propriedade, que poderá ser alienada, dada em garantia, financiada, etc.

52 BRASIL. Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018.

pelo Município será o título registrável e os atos registrares seguirão as normas da REURB,<sup>53</sup> o condomínio urbano simples pode ser constituído por iniciativa dos proprietários registrares sem que uma situação de informalidade tenha se instalado. Para tanto, há requisitos e ritos registrares específicos a serem seguidos.

A esse respeito, o já transcrito art. 71 do Decreto n. 9.310/18 prevê os requisitos do registro.<sup>54</sup>

Em sentido semelhante, utiliza-se o Código de Normas da Corregedoria-Geral do Foro Extrajudicial do Estado de Santa Catarina como parâmetro normativo registral desta modalidade de condomínio. Tal norma, elogiável por ter destinado um capítulo para tratar do condomínio urbano simples, assim dispõe:

Art. 1.119. O proprietário ou proprietários deverão, para o registro da instituição do condomínio, nos termos deste Capítulo, apresentar ao Ofício de Registro de Imóveis instrumento de instituição do condomínio, contendo:

I – a qualificação completa dos instituidores;

II – a discriminação e individualização das unidades de propriedade exclusiva, estremadas umas das outras e das partes comuns, se existirem; e

III – a determinação da fração ideal atribuída a cada unidade, relativamente ao terreno e partes comuns, se existirem.

Art. 1.120. O instrumento de instituição deverá ser acompanhado dos seguintes documentos:

I – quadros preliminar e I a IV-B (ou quadro 4-B.1, se for o caso) da NBR nº 12.721/06, subscritos por um ou mais proprietários e pelo profissional responsável pelos cálculos, com a respectiva ART, sendo que, caso a obra esteja concluída, os quadros poderão ser substituídos por declaração determinando a fração ideal atribuída a cada unidade, relativamente ao terreno e às partes comuns; e

II – instrumento de convenção de condomínio ou sua dispensa no requerimento ou em documento apartado dispondo:

a) da dispensa expressa quanto à elaboração de uma convenção de condomínio e da indicação de um síndico, cabendo aos proprietários resolver os casos em comum;

53 A instituição no âmbito da REURB também pode ser perfectibilizada em momento posterior ao registro do núcleo urbano informal, situação que exigirá a apresentação de documentos diretamente pelos interessados (art. 71, § 3º, do Decreto n. 9.310/18).

54 BRASIL. Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018.

- b) se existem despesas em comum e como serão rateadas;
- c) se existem áreas de uso comum e como será definido seu uso; e
- d) como será o rateio de despesas extraordinárias relacionadas às áreas e coisas comuns, se houver, tais como o terreno onde se acha a edificação, paredes em comum, muros divisórios, as despesas estruturais, etc.<sup>55</sup>

O primeiro passo para a instituição é a delimitação das unidades futuras num projeto, composto por uma planta e um memorial simplificado, elaborados por profissional qualificado (engenheiro, arquiteto, etc. – sempre com documento de responsabilidade técnica). Esses documentos técnicos devem indicar a área total e as áreas das futuras unidades, bem como descrever as partes comuns no nível do solo, as partes comuns internas à edificação, se houver, e as unidades autônomas. Ainda, deve-se apontar o uso previsto das unidades (residencial, comercial, misto, etc.). Tal documentação deverá obter a aprovação do órgão municipal competente.

É crucial esclarecer que, apesar de inexistir determinação específica no Decreto regulamentador (que menciona apenas a chancela municipal no âmbito da REURB), está subentendida a necessidade de aprovação municipal, haja vista que a Lei n. 13.465/17 é clara ao prever que o condomínio urbano simples deve respeitar os parâmetros urbanísticos locais e, ademais, é o município o responsável por normatizar e fiscalizar o uso e ocupação do solo urbano, conforme o já mencionado art. 30, VIII, da Constituição Federal.<sup>56</sup> Ainda, a própria necessidade de que os Municípios legislem sobre o condomínio urbano simples é indicativo de que estes devem participar do procedimento de criação desse tipo de empreendimento.

Colhida a aprovação municipal, os proprietários devem elaborar e assinar um instrumento particular de instituição de condomínio, em que qualificarão os instituidores e descreverão todo o empreendimento de forma resumida (a área total do imóvel, cada unidade e sua área, as áreas comuns, eventuais áreas comuns de uso exclusivo e frações ideais). Tal documento será apresentado ao Ofício de Registro de Imóveis em que está localizado o imóvel que receberá o condomínio (o imóvel-mãe).

Com o instrumento de instituição, devem ser apresentados os documentos técnicos aprovados pela Prefeitura. Caso faça parte do empreendimento construção ainda não averbada na matrícula, deve-se apresentar o

55 SANTA CATARINA. Provimento n. 34/2023.

56 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

habite-se e a Certidão Negativa de Débitos relativos a Tributos Federais e à Dívida Ativa da União prevista no art. 47 da Lei n. 8.212/91<sup>57</sup> a fim de que a benfeitoria passe a integrar o imóvel.

Neste ponto, convém apontar que as Normas do Estado de Santa Catarina parecem exigir declarações que, na verdade, são desnecessárias. Trata-se da dispensa de convenção de condomínio com declaração prévia de como serão regradadas diversas situações ligadas à administração do futuro condomínio (alíneas do inciso II do art. 1.120 da normativa catarinense). Diz-se que essa declaração não é obrigatória porque (i) a convenção de condomínio é dispensada *ex lege* pelo art. 62 da Lei n. 13.465/17, e (ii) a mesma norma, no § 4º do art. indicado, deixa claro que a gestão do condomínio será feita pelos condôminos de comum acordo, inexistindo exigência que existam regras preestabelecidas. Não soa razoável compelir os instituidores a elaborar documento que a Lei não enxerga como obrigatório, criando empecilhos que a norma federal buscou afastar. Há espaço, portanto, para um aperfeiçoamento das regras do Tribunal de Justiça.

Ainda, deve-se frisar que, caso o imóvel-mãe esteja sujeito a condomínio comum (condomínio geral por frações ideais, nos termos do art. 1.314-1.326 do Código Civil), no mesmo instrumento particular que institui o condomínio os proprietários podem atribuir para cada condômino a propriedade exclusiva das unidades a serem criadas em proporção das frações ideais, transformando o condomínio geral em condomínio urbano simples. É que prevê a já citada norma do Tribunal de Justiça catarinense no art. 1.092, I.<sup>58</sup>

Sob o aspecto registral, estando toda a documentação em ordem, são os seguintes os atos a serem praticados pelo Ofício de Registro de Imóveis competente:

- 1) Averbação da construção no imóvel-mãe, quando necessário;
- 2) Registro da instituição do condomínio urbano simples na matrícula do imóvel-mãe;
- 3) Abertura das matrículas das unidades;
- 4) Registro da atribuição de propriedade exclusiva, quando for o caso.

Com tal procedimento, surgem juridicamente as unidades autônomas,

57 BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 25 jul. 1991. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm)>. Acesso em: 8 abr. 2025.

58 SANTA CATARINA. Corregedoria-Geral do Foro Extrajudicial. Provimento n. 34/2023.

que passam a poder ser alvo de negócios jurídicos próprios (alienações, onerações, etc.), e dão nova função social e econômica ao imóvel original.

## CONCLUSÃO

De tudo que foi exposto, é possível concluir que, de fato, após quase oito anos da promulgação da Lei n. 13.465/17 o condomínio urbano simples ainda é alvo de pouquíssimo debate acadêmico. É preciso mudar esse cenário e fomentar a discussão acerca dessa tão importante inovação.

Nessa linha, após ter-se demonstrado a razão de existir desse formato condominial e de terem sido traçados seu conceito, sua natureza jurídica e seus requisitos, foi possível conhecer um mecanismo em linha com a realidade brasileira, que pode ser utilizado fora do âmbito da REURB como maneira de garantir o desenvolvimento regional e o uso racional e planejado do solo urbano.

Não é difícil constatar, portanto, que se trata de um instrumento urbanístico viável, capaz de fomentar o desenvolvimento imobiliário e o acesso à moradia num mundo em que a propriedade imobiliária está cada vez mais inacessível.

Com efeito, basta que esta modalidade de empreendimento seja difundida entre a população e entre os empreendedores, bem como entre os Municípios e os Ofícios de Registro de Imóveis. Com o conhecimento das situações autorizadoras e da simplificação do instituto, a utilização cada vez maior de condomínios urbanos simples ocorrerá naturalmente e as regulamentações municipais serão cada vez mais precisas.

## BIBLIOGRAFIA

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 6 abr. 2025.
- BRASIL. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 25 jul. 1991. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm)>. Acesso em: 8 abr. 2025.
- BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2003**. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm)>. Acesso em: 8 abr. 2025.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Parecer (CN) n. 1, de 2017, da Comissão Mista da Medida Provisória n. 759**, de 2016. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5280347&ts=1630415033472&disposition=inline>>. Acesso em: 2 abr. 2025.
- BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana.

Diário Oficial da União: Brasília, DF, 12 jul. 2017. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm1)>. Acesso em: 1 abr. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 16 mar. 2017. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm)>. Acesso em: 1 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022**. Dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp); altera as Leis nºs 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.935, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 13.097, de 19 de janeiro de 2015, e 13.465, de 11 de julho de 2017; e revoga a Lei nº 9.042, de 9 de maio de 1995, e dispositivos das Leis nºs 4.864, de 29 de novembro de 1965, 8.212, de 24 de julho de 1991, 12.441, de 11 de julho de 2011, 12.810, de 15 de maio de 2013, e 14.195, de 26 de agosto de 2021. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/lei/114382.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/114382.htm)>. Acesso em: 10 jul. 2025.

COUTINHO, Fabrício Petinelli Vieira. O Condomínio urbano simples como instrumento da função social da propriedade. **Revista da Associação dos Registradores de Imóveis do Paraná – ARIPAR**. Vol. 1. São Paulo: Thomson Reuters, 2024.

CUNHA, Michely Freira Fonseca. **Manual de regularização fundiária urbana – REURB**. 3. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

DANTAS, Rodrigo Numeriano Dubourcq. Condomínio urbano simples. **Boletim do IRIB em Revista**, São Paulo, v. 359, 2019, p. 194-201.

GONZALEZ, Juliana Pesqueira. Condomínio urbano simples. In: CAMBLER, Everaldo Augusto; BATISTA, Alexandre Jamal; ALVES, André Cordelli (coord.). **Estatuto fundiário brasileiro: comentários à Lei nº 13.465/17**. T. I. São Paulo: IASP, 2018. p. 265-286.

KERN, Marinho Dembinski. **O desenvolvimento histórico da propriedade horizontal e seus desdobramentos no direito luso-brasileiro**. Tese de Doutorado em Direito Civil – Universidade de São Paulo, 2023. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2131/tde-23082023-123559/pt-br.php>>. Acesso em: 2 abr. 2025.

KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado notarial e registral**. Vol. 5. T. II. São Paulo: YK Editora, 2020.

KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado notarial e registral**. Vol. 3. 2. ed. São Paulo: YK Editora, 2022.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 10. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2019.

MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização fundiária urbana e seus mecanismos de titulação dos ocupantes: lei nº 13.465/2017 e decreto nº 9.310/2018**. Coleção Direito Imobiliário, Vol. 5. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024.

MEZZARI, Mario Pazutti. **Condomínio e incorporação no registro de imóveis**. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2020.

OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. **Direito real de laje à luz da lei 13.465/2017: nova lei, nova hermenêutica**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2017. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/532794>>. Acesso em: 7 abr. 2025.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Condomínio e incorporações**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

RIBEIRO, Moacyr Petrocelli de Ávila. O condomínio urbano simples no registro de imóveis. In: MARCHI, Eduardo C. Silveira; KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila (coord.). **Regularização fundiária urbana: estudos sobre a lei nº 13.465/2017**. São Paulo: YK Editora, 2019. p. 251-288.

RIZZARDO, Arnaldo. **Condomínio edilício e incorporação imobiliária**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

SANTA CATARINA. Corregedoria-Geral do Foro Extrajudicial. **Provimento nº 34/2023**. Aprova a revisão e a consolidação das disposições afetas ao foro extraforense e institui o Código de Normas da Corregedoria-

Geral do Foro Extrajudicial. Diário Eletrônico e Justiça: Florianópolis, 31 out. 2023. Disponível em: <[https://www.tjsc.jus.br/documents/815612/19065765/C%C3%B3digo\\_Normas\\_Extrajudicial\\_Atualizado\\_Provimento14\\_2025\\_atualizado.pdf/d98efb3f-df68-6989-96b6-2a6c02e2f7a8?t=1742901891780](https://www.tjsc.jus.br/documents/815612/19065765/C%C3%B3digo_Normas_Extrajudicial_Atualizado_Provimento14_2025_atualizado.pdf/d98efb3f-df68-6989-96b6-2a6c02e2f7a8?t=1742901891780)>. Acesso em: 5 abr. 2025.

SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de imóveis**. 5. ed. Indaiatuba: Editora Foco, 2021.

## DESAFIOS DA QUALIFICAÇÃO REGISTRAL NO ÂMBITO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA APLICADA AOS CONDOMÍNIOS EDILÍCIOS

Flávia Truppel Baumann<sup>1</sup>

Julia Pacheco Dubois<sup>2</sup>

Marco Antonio Schroeder<sup>3</sup>

**RESUMO:** Este artigo analisa os desafios da qualificação registral no âmbito da Regularização Fundiária Urbana aplicada a condomínios edilícios. A partir da revisão bibliográfica e das normativas existentes sobre o tema, examina-se os limites e as possibilidades da qualificação realizada pelo oficial de registro, e destaca-se o protagonismo da atuação da municipalidade na condução do procedimento. O estudo demonstra que a viabilidade do registro depende da elaboração de um projeto de regularização robusto e bem estruturado. Também são analisadas as possibilidades de flexibilização de requisitos documentais à luz da legislação federal e das normas estaduais. Conclui-se que a efetividade da REURB de condomínios edilícios depende da articulação entre os entes envolvidos, do equilíbrio entre legalidade e viabilidade prática, e da preservação da segurança jurídica. Depreende-se, ainda, que a edição de legislação municipal sobre REURB mostra-se uma medida relevante, embora não essencial, ao possibilitar a adequação dos procedimentos à realidade local.

**Palavras-chave:** REURB; Condomínio edilício; Qualificação registral; Segurança jurídica; Registro de Imóveis.

### 1. INTRODUÇÃO

A estrutura fundiária brasileira foi marcada, por séculos, pela desconexão entre a ocupação do solo e os mecanismos legais de registro da proprie-

- 1 Bacharel em Direito pela Universidade do Sul de Santa Catarina. Pós-graduanda em Direito Imobiliário pela Universidade do Vale do Itajaí. Escrevente Registral no 1º Ofício de Registro de Imóveis de Balneário Camboriú-SC.
- 2 Bacharel em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí. Especialista em Direito Notarial e Registral pela Faculdade IBMEC, São Paulo. Pós-graduanda em Direito Imobiliário pela Universidade do Vale do Itajaí. Escrevente Registral no 1º Ofício de Registro de Imóveis de Balneário Camboriú-SC.
- 3 Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Atuou como advogado do Banco Regional do Extremo Sul por 25 anos, desempenhando o papel de coordenação do setor jurídico. Foi advogado no Tribunal de Justiça de Santa Catarina por 5 anos, no Juízo da Infância e da Juventude. Lecionou as disciplinas de Direito da Infância e da Juventude e de Registros Públicos na Escola Superior da Magistratura. Atualmente, é Oficial Titular do 1º Ofício de Registro de Imóveis de Balneário Camboriú-SC, função que exerce há 26 anos.



dade. O crescimento urbano ocorreu de forma acelerada e desordenada, enquanto a legislação fundiária evoluiu lentamente, sem acompanhar as reais transformações da cidade. Como resultado, o espaço urbano foi metaforicamente dividido entre uma cidade “legal”, onde seus moradores têm o título de propriedade e integração à infraestrutura e aos serviços urbanos, e outra “ilegal”, onde a falta de reconhecimento da propriedade compromete o acesso a serviços públicos de toda ordem.<sup>4</sup>

A Constituição Federal de 1988, ao subordinar a garantia do direito de propriedade ao exercício de sua função social, criou um novo paradigma para o tratamento da irregularidade fundiária. Ainda assim, até a edição da Lei n. 11.977/2009,<sup>5</sup> faltavam mecanismos normativos específicos que tornassem viável a Regularização Fundiária Urbana em contextos amplos.

A Lei n. 13.465/2017, que atualmente disciplina a matéria, consolida a Regularização Fundiária Urbana – REURB, como mecanismo voltado à efetivação da função social da propriedade e à promoção do direito à moradia. Entre as possibilidades apresentadas pela Lei, tem-se a regularização de núcleos sob a forma de condomínio edilício, modalidade que traz desafios técnicos e jurídicos próprios.<sup>6</sup>

Nesse contexto, surge a necessidade de se analisar os limites da qualificação registral na REURB quando aplicada aos edifícios, notadamente diante da atuação do ente público municipal, responsável pela condução do procedimento administrativo e pela produção dos documentos que servirão de base para o registro.

Assim, o presente estudo tem por objetivo examinar os limites e possibilidades da qualificação registral na REURB, com foco nos núcleos urbanos informais regularizados sob a forma de condomínio edilício, dividindo-se

em três partes. Inicialmente, será traçado um breve histórico da legislação fundiária. Na sequência, tratar-se-á da função qualificadora do oficial de registro, conceituando-se os principais princípios norteadores da atividade. Na terceira parte, analisa-se os desafios da qualificação registral no âmbito da REURB dos condomínios edilícios, ponderando-se acerca da necessidade de flexibilização de parâmetros.

## 2. PANORAMA HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL

O problema da irregularidade imobiliária remonta ao nascimento das cidades, ainda que o arcabouço normativo sobre o tema da Regularização Fundiária Urbana tenha se expandido apenas nos últimos anos.

Com a Independência do Brasil no ano de 1822, e consequente extinção do regime sesmario, a ausência de legislação que dispusesse sobre a propriedade culminou na consolidação de um regime de posse no país, inclusive de terras públicas.<sup>7</sup> Barbosa apresenta que a dualidade entre a efetiva ocupação da terra e a propriedade adquirida no regime sesmario “passou a ser o elemento fundamental de tensão urbana a partir daquela data (1850), até os nossos dias”.<sup>8</sup>

A primeira Lei de Terras do Brasil (Lei n. 601/1850), promulgada em 18 de setembro de 1850, estabelece o registro de posse como meio de diferenciar os domínios público e privado, sob a administração do vigário da Igreja Católica, apresentando-se como ponto de partida para o registro imobiliário.<sup>9</sup> Tratava-se, portanto, de um sistema de declaração sobre a posse, sem valor como título ou prova de domínio.

Em 1864, a Lei n. 1.237 instituiu o Registro de Imóveis, com a função de transcrever os títulos de transmissão dos imóveis e de instituição de ônus reais, de modo que produzissem efeitos em relação a terceiros. Com efeito, o registro de garantias é anterior ao registro de propriedade, à medida que a Lei Orçamentária n. 317 de 1843 criou o Registro de Hipotecas, transformado pela Lei de 1864 em Registro Geral. Ocorre que o sistema hipotecário então vigente não oferecia segurança, emergindo a necessidade da criação de um espécie de cadastro do imóvel, vinculado aos princípios da espe-

4 BARBOSA, Adilson José Paulo. **A aplicação do princípio da função social da propriedade às políticas públicas de regularização fundiária nas cidades brasileiras**. Dissertação de Mestrado em Direito – Universidade de Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp130812.pdf>>. Acesso em: 14 mai. 2025. p. 14.

5 BRASIL. **Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-lei 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm)>. Acesso em: 02 jun. 2025.

6 BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera diversas leis e dá outras providências. Disponível em: <[https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13465-11-julho-2017-785192-norma-atualizada-pl.pdf](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13465-11-julho-2017-785192-norma-2017-785192-norma-atualizada-pl.pdf)>. Acesso em: 02 jun. 2025.

7 BARBOSA, 2006. p. 31.

8 *Ibid.*

9 MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. Regularização fundiária urbana e seus mecanismos de titulação de ocupantes: Lei 13.465/2017 e Decreto 9.310/2018. In: PEDROSO, Alberto Gentil Almeida (Coord.). **Coleção direito imobiliário**. 2. ed. São Paulo: RT, 2022. p. 42.

cialidade e da publicidade, evitando assim que os credores hipotecários e adquirentes de boa-fé fossem surpreendidos quanto à situação patrimonial do devedor ou da propriedade do imóvel.<sup>10</sup>

No que se refere à legislação civil, mesmo após a independência (1822) e a proclamação da república (1889), o direito brasileiro permanecia subordinado às Ordenações Filipinas do século XVII, uma compilação importada por Portugal e que, mesmo passando por alterações e complementações no decorrer dos anos, era antiquada e repleta de lacunas.<sup>11</sup> O advento do Código Civil de 1916 fortaleceu o sistema registral imobiliário brasileiro, ao declarar, no art. 859, o caráter constitutivo do registro, segundo o qual, a partir da transcrição do título de transmissão da propriedade no registro de imóveis, presume-se que o direito real pertença à pessoa.<sup>12</sup> Ademais, o art. 532 do código determina o registro dos títulos judiciais e sentenças relativas à transmissão *causa mortis* e institui o princípio da legitimação, dispondo que, enquanto não cancelado o registro, há presunção relativa de sua validade.<sup>13</sup>

Na década de 1960, o crescimento demográfico ocorrido após o fim da segunda guerra mundial, por efeito dos progressos sanitários e de uma relativa melhora nos padrões de vida, impulsiona um intenso movimento de urbanização no Brasil.<sup>14</sup> Ainda, observa Santos que os anos 60 marcam um significativo “ponto de inflexão”, a partir do qual a população urbana aproxima-se do número da população total do país, superando-o nas décadas seguintes.<sup>15</sup> A partir de então, busca-se implementar uma política nacional de habitação e de planejamento territorial, manifestada na Lei n. 4.380/1964, notadamente, com a instituição do sistema financeiro para aquisição da casa própria e a criação do Banco Nacional da Habitação – BNH, e das Sociedades de Crédito Imobiliário.<sup>16</sup>

10 LAGO, Ivan Jacopetti do. História do registro de imóveis. In: PEDROSO, Alberto Gentil Almeida (Coord.). **Coleção direito imobiliário**. 2. ed. São Paulo: RT, 2022. p. 187-188.

11 GOMES, Orlando. **Raízes históricas e sociológicas do código civil brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 6-8.

12 BRASIL. Código Civil. **Lei nº 3.071 de 1 de janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L3071/impresao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071/impresao.htm)>. Acesso em: 02 jun. 2025. “Art. 859. Presume-se pertencer o direito real à pessoa, em cujo nome se inscreveu, ou transcreveu”.

13 LAGO, 2022. p. 219.

14 SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec, 1993. p. 30-31.

15 *Ibid.* p. 30.

16 Silva recorda que a primeira Constituição da República não contemplou a matéria de direito urbanístico, salvo pela possibilidade de desapropriação por utilidade pública. As Constituições posteriores, até 1969, atribuíram à União a tarefa de estabelecer o plano nacional de viação férrea e o de estradas de rodagem e designaram aos Municípios a competência relativa à função urbanística local. SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 55.

A urbanização impulsionou o desenvolvimento de técnicas construtivas que permitiram o crescimento vertical das cidades, tornando-se necessário disciplinar os denominados condomínios especiais ou condomínios em planos horizontais,<sup>17</sup> cenário em que a Lei n. 4.591/1964 inaugurou a construção sob a forma de unidades autônomas (ex.: apartamento, sala, vaga), correspondentes a frações ideais do terreno e das partes comuns.<sup>18</sup>

No ano de 1973, a vigente Lei dos Registros Públicos<sup>19</sup> marca uma grande evolução do sistema registral brasileiro ao estabelecer regras específicas sobre a organização e o procedimento de registro, das quais se extraem os princípios norteadores da atividade. A lei institui a escrituração do Registro Geral por matrícula, correspondendo cada uma a um imóvel, em substituição ao sistema de transcrições.<sup>20</sup> Comparando os dois sistemas, Amaral explica que a transcrição podia conter mais de um imóvel ou partes de um imóvel, visto que considerava o adquirente, o que acarretava em grande dificuldade de localização do bem quando não se tinha a informação do nome do proprietário ou quando este havia tido vários imóveis; ao passo que a ficha matrícula abarca todo o histórico das mutações jurídico-reais do bem.<sup>21</sup>

Seguindo a cronologia das leis que impactam diretamente na questão fundiária brasileira, a Lei n. 6.766 de 1979 estipula os requisitos mínimos para o parcelamento de solo urbano, nas modalidades de desmembramento ou loteamento, fixando no parágrafo único de seu art. 1º a possibilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios estabelecerem normas complementares adequadas às particularidades regionais e locais. Silva, observando o caráter de instituição de direito urbanístico conferido ao parcelamento de solo, destaca que o cumprimento da legislação civil é imprescindível para que a operação de divisão do solo tenha acesso à natureza jurídica de plano de loteamento, ainda que objetivamente tenha os seus atributos. O autor aponta que da ilegalidade surgem duas espécies de

17 O Código Civil de 2002 altera a denominação para Condomínio Edifício, contemplado pelo Capítulo VII.

18 PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Condomínio e incorporações**. 11. ed. rev., atual e ampli. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 43.

19 BRASIL. **Lei nº 6.015 de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6015/compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015/compilada.htm)>. Acesso em: 04 jun. 2025.

20 Lei n. 6.015/1973: “Art. 176 – O Livro nº 2 – Registro Geral – será destinado, à matrícula dos imóveis e ao registro ou averbação dos atos relacionados no art. 167 e não atribuídos ao Livro nº 3. § 1º A escrituração do Livro nº 2 obedecerá às seguintes normas: I – cada imóvel terá matrícula própria, que será aberta por ocasião do primeiro ato de registro ou de averbação caso a transcrição possua todos os requisitos elencados para a abertura de matrícula”.

21 AMARAL, Marcia do. **Segurança jurídica registral no Brasil: a estruturação, a confiança sistêmica e o enfrentamento dos desafios da era digital**. 1. ed. São Paulo: IRIB – Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, 2024. p. 213-214.

loteamentos: os clandestinos, que são aqueles sem aprovação municipal, constituindo “uma das pragas mais daninhas do urbanismo brasileiro”; e os irregulares, que causam especial prejuízo nas grandes cidades, caracterizados por aqueles aprovados mas não inscritos e os executados em desconformidade com a aprovação.<sup>22</sup>

A partir da Constituição Federal de 1988, a garantia do direito de propriedade fica subordinada ao atendimento de sua função social, ora também elevada ao *status* de cláusula pétrea, como forma de promover a justiça social, o respeito ao meio ambiente e às relações de trabalho.<sup>23</sup> A preocupação do constituinte com a função social da propriedade evidencia-se na criação de institutos e instrumentos que buscam alinhar o desenvolvimento urbano ao bem-estar social, assim como no estabelecimento da Regularização Fundiária Urbana como solução para as ocupações de origem ilegal.<sup>24</sup>

Com o fito de regulamentar os arts. 182 e 183 da Carta Magna, a Lei n. 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, institui as diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano, dentre as quais encontra-se a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda (art. 2º, XIV).<sup>25</sup> Preocupando-se com a regularização de áreas com grande número de ocupantes, a lei introduz ainda em seu art. 10 a usucapião especial coletiva, no entanto, a modalidade não teve êxito, sobretudo por não prever melhora nas condições urbanísticas, e implementar-se na forma de condomínio civil, prática utilizada na criação dos loteamentos irregulares.<sup>26</sup>

Vale dizer, o instituto da usucapião individual previsto no Código Civil é um meio efetivo de reconhecimento da propriedade e consecução de sua função social, todavia, em um contexto maior, a regularização fundiária demanda um olhar mais atento às questões sociais e ambientais, que vão muito além da situação registral, e permeiam o acesso à moradia, sobre as quais a atuação do Poder Público é inafastável.

Em que pese o Estatuto da Cidade ter estabelecido os princípios norteadores da política urbana, até a edição da Lei n. 11.977/2009, o problema

dos assentamentos irregulares foi tratado de forma fragmentada. A referida norma, alterada pela Lei n. 12.424/2011, destaca-se como a mais relevante no campo da regularização fundiária até então, organizando os procedimentos em um sistema próprio.<sup>27</sup>

O movimento de Regularização Fundiária Urbana iniciado em 2009 foi reformulado pela Medida Provisória n. 759/2016, que revogou o capítulo III da Lei n. 11.977/2009, sendo posteriormente convertida na Lei n. 13.465/2017, legislação atualmente vigente sobre o tema.<sup>28</sup> Embora preserve muitos dos institutos da normativa anterior, a Lei n. 13.465/2017 redefine seus conceitos e amplia suas finalidades, alicerçados nos objetivos de garantir o direito social à moradia e da efetivação da função social da propriedade.<sup>29</sup> Na sequência, o Decreto n. 9.310/2018 foi instituído com o objetivo de regulamentar dispositivos da nova lei, detalhando os instrumentos da regularização, as etapas do procedimento administrativo e os documentos técnicos necessários.<sup>30</sup>

Diante desse panorama histórico, verifica-se que a evolução da legislação fundiária no Brasil reflete não apenas as transformações sociais e urbanas, mas também o constante esforço do legislador em compatibilizar a proteção da propriedade com a efetivação de sua função social. As diversas normativas que antecederam a Lei n. 13.465/2017 foram importantes na estruturação dos princípios registraes e no fortalecimento da segurança jurídica das transações imobiliárias, porém insuficientes para enfrentar, de forma efetiva, a dimensão social e urbanística do problema fundiário.

A consolidação da REURB, por meio da Lei n. 13.465/2017, representa um avanço significativo na sistematização dos instrumentos de regularização, embora ainda persista o desafio de sua articulação com os princípios que regem o sistema registral imobiliário, ponto de análise a ser desenvolvido neste estudo.

### 3. QUALIFICAÇÃO E PRINCÍPIOS REGISTRAIS

Protocolizado o título, este deve ser submetido à qualificação registral, nos termos do art. 188 da Lei n. 6.015/73 e do art. 779 do Código de

22 SILVA, 2012. p. 338.

23 SOUZA, Eduardo Pacheco Ribeiro de. Constituição cidadã: a função social da propriedade e o registro imobiliário. *Revista de Direito Imobiliário*, vol. 85, ano 41, p. 127-141, 2018. p. 129-130.

24 *Ibid.* p. 137-198.

25 BRASIL. **Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)>. Acesso em: 04 jun. 2025.

26 MACEDO, 2022. p. 49.

27 *Ibid.* p. 53.

28 BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**.

29 SCHEID, Cintia Maria. O princípio da função social da propriedade e sua repercussão na evolução da regularização fundiária urbana no ordenamento jurídico brasileiro. *Revista de Direito Imobiliário*, v. 83, ano 40, p. 423-454, 2017. p. 448-449.

30 BRASIL, 2018.

Normas da Corregedoria-Geral do Foro Extrajudicial do Estado de Santa Catarina,<sup>31</sup> a fim de examinar os caracteres extrínsecos do documento, a observância da legislação, dos princípios registrais e sua conformidade com a cadeia registral do imóvel em questão.

É válido afirmar que a realização de tal ofício é o que separa o registrador de imóveis de um mero “arquivo público” ou “carimbador de documentos”, importância esta já atribuída desde o Código Civil de 1916, que impôs ao oficial a emissão por escrito de suas razões quando da dúvida acerca da legalidade do documento prenotado.<sup>32</sup>

Nas palavras de Ricardo Dip “diz-se qualificação registral (imobiliária) o juízo prudencial, positivo ou negativo, da potência de um título em ordem a sua inscrição predial, importando no império de seu registro ou sua irregistroação”.<sup>33</sup> Mais especificamente, este juízo prudencial é exercido pelo registrador mediante exame do título apresentado pelo interessado, isto é, visualizá-lo através do prisma dos princípios da legalidade, prioridade, continuidade, especialidade e demais basilares do sistema registral brasileiro.<sup>34</sup>

Na prática, qualificado positivamente o título, este será registrado no prazo legal. Do contrário, será emitida a nota devolutiva pelo oficial, que indicará a exigência a ser satisfeita de forma clara, objetiva e fundamentada. Em contrapartida ao título qualificado negativamente, havendo inconformismo ou impossibilidade de cumprimento pelo interessado, este poderá requerer a instauração do procedimento administrativo de suscitação de dúvida com remessa ao juízo competente para dirimi-la.<sup>35</sup>

Assim, tendo em vista que o registrador desempenha o papel de guardião da segurança jurídica, é natural que ele exerça o controle legal dos títulos pretendidos ao ingresso no Fólio Real.<sup>36</sup> Trata-se de atuação na posição de

intermediário do Estado para conferir proteção ao titular do direito inscrito e, sobretudo, à propriedade, seus atributos e tudo o que desta decorre.<sup>37</sup>

Desta forma, verifica-se que é justamente no desempenho da qualificação registrária que o princípio da legalidade é exercido,<sup>38</sup> ou melhor, a qualificação registrária é o próprio instrumento de atuação do princípio da legalidade.<sup>39</sup> Para conceituar o referido princípio, prestigiam-se os honrosos autores no âmbito registral, mas o conceito legal e o protagonismo ofertados pelo Código de Normas da Corregedoria-Geral do Foro Extrajudicial/SC merecem destaque “Art. 185. Os serviços notariais e registrais norteiam-se pelos princípios específicos de cada atividade, e pelos seguintes princípios gerais: [...] VIII – da legalidade, a exigir prévio exame da licitude, validade e eficácia dos atos notariais ou registrais”.<sup>40</sup>

Ainda no plano dos princípios medulares do Direito Registral, é nítido que o ordenamento jurídico brasileiro estampa a segurança jurídica<sup>41</sup> para além do papel desempenhado como basilar no sistema registral, mas como a própria finalidade<sup>42</sup> da existência das Serventias Extrajudiciais “[...] o Estado criou a instituição Registro de Imóveis para atender à necessidade de controlar o direito de propriedade e como instrumento de segurança jurídica para a manutenção da estabilidade no tráfico imobiliário”.<sup>43</sup>

À primeira vista, é intuitivo presumir que a segurança jurídica está puramente adstrita ao ato registral, mas esta afirmação não é verdadeira. Ainda que o ato seja o resultado registral, a aplicabilidade de tal princípio está consolidada ao longo de todo o procedimento, como: a) Prenotação: lançamento da apresentação do título no Livro 1 (Protocolo). Fator determinante na preferência da ordem dos registros; b) Controle do contraditório: regular títulos que contenham direitos contraditórios entre si, em obediência à fila registral criada por ocasião da prenotação; c) Qualificação registral: análise

31 SANTA CATARINA. TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Código de Normas da Corregedoria-Geral do Foro Extrajudicial**. Florianópolis: 2023. Disponível em: <[https://www.tjsc.jus.br/documents/815612/19065765/Codigo\\_Normas\\_Extrajudicial\\_Atualizado\\_Provimento33\\_2025\\_.pdf/af0e1fc5-91a0-7302-dc87-ac980f-3f43bc?i=1750938301337](https://www.tjsc.jus.br/documents/815612/19065765/Codigo_Normas_Extrajudicial_Atualizado_Provimento33_2025_.pdf/af0e1fc5-91a0-7302-dc87-ac980f-3f43bc?i=1750938301337)>. Acesso em: 02 jun. 2025.

32 Código Civil de 1916: Art. 834. Quando o oficial tiver dúvida sobre a legalidade da inscrição requerida, declará-la-á por escrito ao requerente, depois de mencionar, em forma de prenotação, o pedido no respectivo livro.

33 DIP, Ricardo. **Registro de imóveis**: (vários estudos). Sergio Antonio Fabris (Ed.). Porto Alegre: IRIB, 2005. p. 168.

34 JUNQUEIRA, José de Mello. Qualificação registral: sua independência e responsabilidade civil e administrativa disciplinar do registrador de imóveis. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 81, ano 39, p. 383-400, 2016. p. 385.

35 Art. 198, *caput* e VI, da Lei nº 6.015/73.

36 MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. Procedimento de registro da regularização fundiária de acordo com a Lei nº 13.465/2017. **Boletim do IRIB em revista**. Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, n. 359, p. 154-169, 2019. p. 165.

37 BRANDELLI, Leonardo. **Registro de imóveis**: eficácia material. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. E-book. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530971984/>>. Acesso em: 13 jun. 2025. p. 8.

38 AMARAL, 2024. p. 251.

39 DIP, 2005. p. 174.

40 Além do dispositivo exposto, o Código destaca a legalidade nos artigos 645, 647, 649, VIII e 836.

41 Art. 1º da Lei n. 6.015/1973; art. 1º da Lei n. 8.935/94; art. 185, IV e art. 649, IV do Código de Normas da Corregedoria-Geral do Foro Extrajudicial/SC.

42 Este é o posicionamento de Ricardo Dip “a finalidade dos registros públicos, realidade que, pois, *sub modo* intencional, tem o primado de iluminar e orientar os meios da ação da entidade registral e de dar consistente permanência a seu resultado”. DIP, Ricardo (Coord.). **Concessão de gratuidades no registro civil**. São Paulo: Quartier Latin, 2017. p. 25.

43 AMARAL, 2024. p. 130.



do título em relação ao cumprimento às exigências legais, conforme já discorrido; d) Emissão de nota devolutiva escrita e fundamentada: nos termos do art. 198 da Lei n. 6.015/73, constatada a qualificação negativa do título, o oficial deve emitir, por escrito, a nota devolutiva indicando a exigência a se satisfeita e a base legal correspondente; e) Dúvida registral: emitida a nota devolutiva, havendo discordância ou impossibilidade de cumprimento por parte do interessado, o título poderá ser remetido ao juízo competente para resolução da questão (afastando ou endossando a exigência); f) Requisitos do ato registral: nos termos do art. 176, § 1º, da Lei n. 6.015/73, são elencados requisitos relacionados às especialidades subjetiva e objetiva, causa jurídica, documento e negócio jurídico, todos a serem publicizados no ato; g) Fato superveniente na certidão: publicizar informações que constem no acervo da Serventia quando da emissão das certidões requeridas; h) Princípio do consentimento: o oficial deve exigir o consentimento do interessado diante de alteração jurídico-registral ou, sendo o caso, do suprimento pelo devido processo legal; i) Princípio da fé pública registral: trata-se da preservação das informações contidas no registro a favor de quem dele se valeu, ainda que existam exceções.<sup>44</sup>

Estampado nos artigos 195 e 237 da Lei n. 6.015/73, também compreendido como um requisito básico de garantia da segurança jurídica, o princípio da continuidade é assim delineado: “a continuidade registral é, portanto, a cadeia de titularidades, representada por atos que se interligam subjetivamente, de modo a criar um elo perfeito entre cada negócio jurídico celebrado”.<sup>45</sup>

Ademais, em diálogo com os princípios supracitados, evidencia-se o princípio da especialidade, exigência calcada nos direitos reais e obrigacionais, transpassada ao direito imobiliário.<sup>46</sup> Tal princípio é bipartido entre a especialidade subjetiva e a especialidade objetiva, a seguir dispostos.<sup>47</sup>

No tocante à dimensão subjetiva da especialidade, elencado no art. 176, §1º, II, n. 4 da Lei n. 6.015/73,<sup>48</sup> assegura a plena e inequívoca iden-

tificação do sujeito de direito da propriedade ou direito real matriculado, sejam pessoas físicas ou jurídicas, cuja finalidade é “garantir que as pessoas físicas ou jurídicas, que constem dos registros como titulares de direitos, possuam identificação completa a partir de dados de sua qualificação pessoal de modo a distingui-las de todas as demais pessoas”.<sup>49</sup>

Proveniente do sistema de Fólio Real, no qual “o registro passa a organizar-se pelo imóvel, atribuindo-se a cada qual uma folha distinta (fólio real) em que se concentram todas as inscrições a ele relativas”.<sup>50</sup> A especialidade objetiva disposta no art. 176, §1º, II da Lei n. 6.015/73 busca caracterizar, identificar e precisar os dados relativos ao imóvel e, também, aliando-se às tecnologias contemporâneas.<sup>51</sup>

Desta forma, extrai-se que a exigência em relação à especialidade objetiva no exercício da qualificação registrária se entrelaça aos demais princípios registrares, de maneira que o registrador se aproxima, ao máximo, da mais robusta segurança jurídica almejada.

#### 4. QUALIFICAÇÃO REGISTRAL DA REURB DOS CONDOMÍNIOS EDILÍCIOS

A Lei n. 13.465/2017 e seu Decreto regulamentador n. 9.310/2018 instituem a Regularização Fundiária Urbana – REURB, como instrumento voltado à superação da irregularidade urbana. Nos termos do art. 11 da Lei n. 13.465/2017, considera-se núcleo urbano informal o assentamento humano, com uso e características urbanas, implantado de forma clandestina, irregular ou cuja titulação dos ocupantes não tenha sido possível.

A norma distingue duas modalidades de Regularização Fundiária Urbana, REURB-E e REURB-S, cujos critérios impactam diretamente na tomada de decisões pelo Poder Público e no procedimento de qualificação pelo

44 KERN, Marinho Dembinski; COSTA JUNIOR, Francisco José de Almeida Prado Ferraz. Princípios do registro de imóveis brasileiro. In: PEDROSO, Alberto Gentil Almeida (Coord.). *Coleção direito imobiliário*. 2. ed. São Paulo: RT, 2022. p. 55-60.

45 GENTIL, Alberto; ALMADA, Ana Paula P.L.; GIGLIOTTI, Andrea. *Registros públicos*. 4. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559648368/>>. Acesso em: 22 jun. 2025. p. 414.

46 Para os autores Marinho Dembinski Kern e Francisco José de Almeida Prado Ferraz Costa Junior, especializar é distinguir, assinalar, singularizar. KERN; COSTA JUNIOR, 2022. p. 176.

47 BRANDELLI, 2016. p. 290.

48 Lei 6.015/73: Art. 176 – O Livro nº 2 – Registro Geral – será destinado, à matrícula dos imóveis e ao registro

ou averbação dos atos relacionados no art. 167 e não atribuídos ao Livro nº 3. § 1º A escrituração do Livro nº 2 obedecerá às seguintes normas: II – são requisitos da matrícula: 4) o nome, domicílio e nacionalidade do proprietário, bem como: a) tratando-se de pessoa física, o estado civil, a profissão, o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda ou do Registro Geral da cédula de identidade, ou à falta deste, sua filiação; b) tratando-se de pessoa jurídica, a sede social e o número de inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes do Ministério da Fazenda.

49 GENTIL; ALMADA; GIGLIOTTI, 2023. p. 396.

50 KERN; COSTA JUNIOR, 2022. p. 177.

51 A título de exemplo, a Lei n. 10.267/2001 utiliza da tecnologia para compor a especialidade objetiva por meio da imposição descrição georreferenciada ao Sistema Geodésico Brasileiro, e com certificação no INCRA, para os imóveis rurais. BRASIL. **Lei nº 10.267 de 28 de agosto de 2001**. Altera dispositivos das Leis nºs 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110267.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110267.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2025.

oficial de registro de imóveis. De acordo com o art. 13 da Lei n. 13.465/2017, classifica-se como REURB de interesse social (REURB-S) aquela em que o núcleo urbano informal é majoritariamente ocupado por população de baixa renda, assim identificada pela municipalidade, aplicando-se a REURB de Interesse Específico (REURB-E) aos núcleos ocupados por população não enquadrada na referida hipótese.

Nesse contexto, torna-se fundamental compreender o procedimento de REURB em suas cinco dimensões: (I) urbanística: refere-se à adequação da infraestrutura básica do núcleo, possibilitando-lhe condições de habitabilidade e segurança; (II) ambiental: trata da elaboração de medidas que visem minimizar os impactos ambientais causados pela ocupação irregular; (III) social: busca desestigmatizar os núcleos, sobretudo em regiões marginalizadas; (IV) jurídica: dedica-se à produção dos atos jurídicos de reconhecimento da posse, que resultarão na titulação dos ocupantes, assegurando a aquisição da propriedade ou de outros direitos reais (V) registral: cuida da inauguração das matrículas e da transmissão de direitos reais aos ocupantes, consolidando-se, por meio dos atos praticados no Registro de Imóveis, a regularização do núcleo.<sup>52</sup>

Entre as situações contempladas pela legislação, tem-se a possibilidade de regularização sob a forma de condomínio edilício, vertical ou horizontal. Macedo observa que um núcleo urbano informal não é facilmente percebido, especialmente quando a informalidade não está presente na infraestrutura, mas decorre de questões jurídicas/registrais, a exemplo dos edifícios integrados à cidade formal, cuja matrícula do terreno não possui notícia da construção e da instituição ou especificação do condomínio.<sup>53</sup>

Apesar de bem estruturada do ponto de vista normativo, a aplicação da Regularização Fundiária Urbana sob a forma de condomínio edilício impõe desafios técnicos relevantes, sobretudo em razão da necessidade de regularização da edificação. O fenômeno da irregularidade atinge diferentes níveis, podendo envolver desde construção aprovada pela municipalidade, mas que não foi regularizada no registro de imóveis, até casos em que foi promovida a averbação da construção na matrícula do terreno, mas não o registro da instituição do condomínio.

Há, ainda, situações em que a construção sequer foi aprovada, inexistin-

52 MACEDO, 2022. p. 70-72.

53 MACEDO, 2022. p. 160.

do no cadastro municipal, e que atualmente não atende aos requisitos do plano diretor. Lago aponta que, nessas situações, também se esbarra na dificuldade de obtenção da assinatura do profissional técnico, que se vê na condição de responsável por atestar a regularidade de uma construção pré-existente.<sup>54</sup> Daí porquê, para que seja efetivada, a REURB deve ser pensada de forma a flexibilizar padrões, considerando as especificidades de cada núcleo.

Na sistemática da Lei n. 13.465/2017, o Procedimento Administrativo de Regularização – PAR, é conduzido pelo Município e compreende as fases de instauração, instrução e decisão motivada.<sup>55</sup> Previsto no Capítulo III da referida lei, o procedimento pode ser iniciado de ofício pela municipalidade ou a requerimento de um dos legitimados constantes do art. 14, sendo submetido à análise de admissibilidade e classificação quanto à modalidade de REURB. Uma vez instaurado, o procedimento avança para etapa de instrução, que consiste, em síntese, no desenvolvimento de estudos técnicos multidisciplinares, levando-se em conta as dimensões da REURB, na análise ou elaboração do projeto de regularização fundiária e na realização das notificações dos titulares de direitos reais sobre o imóvel, dos responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal e dos confrontantes, assim como a publicação de edital direcionado a terceiros interessados e proprietários e confinantes que não foram localizados ou que se recusaram a receber a notificação.<sup>56</sup>

Na última fase, após o saneamento do processo e inexistindo providências a serem adotadas previamente, a autoridade municipal emite pronunciamento decidindo pela aprovação do projeto, com emissão da Certidão de Regularização Fundiária – CRF, ou indeferimento da REURB. Designada como ato administrativo de aprovação da REURB, a CRF sintetiza os principais elementos do processo de regularização fundiária e constitui o título hábil para apresentação no Registro de Imóveis.<sup>57</sup>

Em se tratando de condomínios edilícios, o projeto de regularização

54 RIBCast: Os desafios da REURB de edificações. Entrevistados: Paola de Castro Ribeiro Macedo, Ivan Jacopetti do Lago e Caleb Matheus Ribeiro de Miranda. Entrevistadora: Erika Medeiros Krügel Stocco. [S.l.] Registro de Imóveis do Brasil, 21 fev. 2025. Podcast. Disponível em: <<https://open.spotify.com/episode/0fSydW8p0fljFcU2V4tiTw>>. Acesso em: 12 jun. 2025.

55 MACEDO, *op. cit.* p. 226.

56 *Ibid.* p. 228-236.

57 Lei nº 13.465/2017: Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se: [...] V – Certidão de Regularização Fundiária (CRF): documento expedido pelo Município ao final do procedimento da REURB, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos.

apresentado para registro deverá conter, além dos requisitos dos arts. 35 e 36 da Lei n. 13.465/2017, o memorial descritivo com as especificações técnicas previstas na Lei n. 4.591/64. Na REURB-E deverá ainda ser apresentada a planilha de áreas elaborada pelo profissional técnico responsável, de acordo com a NBR 12.721/2006 da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT.

Conforme preceitua o art. 48 da Lei n. 13.465/2017, o registro da CRF produz efeito de instituição e especificação de condomínio, superando a necessidade de cumprimento dos requisitos legais para transferência da propriedade e para eventual unificação de matrículas dos imóveis, dentre outros óbices. O referido artigo também faculta a apresentação da convenção de condomínio, todavia, a Lei e o Decreto Regulamentador não estabelecem se esta deverá ser subscrita por dois terços dos proprietários tabulares ou dos ocupantes que serão titulados pela REURB, à luz do art. 1.333 do Código Civil, ou se a assinatura dos condôminos seria dispensável, na medida em que a convenção integra o procedimento municipal.

Para Macedo, a notificação dos possíveis interessados, pessoalmente ou pela via editalícia, oportuniza a impugnação de qualquer aspecto da REURB, inclusive sobre a convenção condominial. A autora analisa que exigir a anuência dos possíveis interessados dificultaria a concretização da REURB e que, embora importante que a convenção seja registrada de plano, de modo a garantir a ordem e a paz social, o instrumento pode ser posteriormente alterado, observadas as regras do art. 1.331 do diploma civil.<sup>58</sup>

No que toca à averbação da construção, a Lei n. 13.465/2017 dispensa o “habite-se” para os conjuntos habitacionais e para os condomínios urbanos simples regularizados sob a modalidade de REURB-S, mas não dispõe expressamente sobre os condomínios edilícios, sendo necessária a demonstração da aprovação da edificação, que poderá constar da própria CRF ou em documento apartado.<sup>59</sup> O art. 55 do Decreto n. 9.310/2018 veda ao oficial de registro de imóveis exigir a comprovação de pagamento de tributos, compreendidos como impostos, taxas, contribuições ou penalidades para atos de registro ou averbações relativos à REURB-S.<sup>60</sup> Não obstante a isso, a ne-

cessidade de apresentação da certidão negativa de tributos e contribuições previdenciárias (CND do INSS) para os condomínios edilícios é matéria de considerável controvérsia na prática registral.<sup>61</sup> Como bem destaca Cunha:

[...] a Lei n. 13.465/2017 não proíbe a cobrança do tributo, tampouco instituiu qualquer tipo de isenção. Os dispositivos legais referem-se apenas e tão somente à dispensa da obrigação acessória do Oficial (ou Notário) consistente numa prestação positiva (pedir a CND) no interesse de arrecadação do tributo.<sup>62</sup>

Ademais, apesar dos aspectos jurídicos diferenciados da REURB, é fato que o registrador exercerá a qualificação registrária quando da prenotação da CRF, autuação e instauração do procedimento, pois ainda que o instituto seja composto de peculiaridades e lastreado de ato emanado do Poder Executivo, o registrador é dotado de independência funcional e não vincula-se àquele,<sup>63</sup> em razão da Separação dos Poderes adotada pela Carta Magna.<sup>64</sup>

Partindo desse pressuposto, o procedimento deve ser analisado da forma mais flexível e moderada possível, mediante quebra de paradigmas jurídicos e urbanísticos, conforme é de essência da própria norma.<sup>65</sup> Mas, ainda assim, os princípios registrais não deverão ser simplesmente ignorados:

Dessa forma, alguns princípios registrais, entre eles, o da legalidade, o da continuidade e o da especialidade, sofrem mitigação, no entanto, isto não significa que não fora observada a segurança jurídica dos registros. Podemos elencar algumas exigências legais que são dispensadas pela Lei n. 13.465/2017, tais como: comprovação de pagamento de tributos; averbação prévia de cancelamento do cadastro do imóvel rural no INCRA; reconhecimento de firma das assinaturas apostas nos documentos que compõe a CRF; verificação dos padrões dos memoriais descritivos e plantas, dentre outras.<sup>66</sup>

58 MACEDO, 2022. p. 163.

59 MACEDO, 2022. p. 162.

60 BRASIL. **Decreto nº 9.310 de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm)>. Acesso em: 12 jun. 2025

61 O Código de Normas da Corregedoria Geral do Foro Extrajudicial de Santa Catarina trata da regularização das edificações de forma genérica em seu artigo 941, sem previsão específica sobre os condomínios edilícios: Art. 941. Não havendo informações sobre a regularização das edificações na certidão de regularização fundiária (CRF), o oficial aceitará requerimento do interessado e averbará as edificações mediante manifestação do Município, com a indicação da área construída e o número da unidade imobiliária. Parágrafo único. Independentemente da modalidade (REURB-S ou REURB-E), o oficial dispensará a apresentação de habite-se e de certidões negativas de tributos e de contribuições previdenciárias.

62 CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de regularização fundiária urbana: REURB**. 3 ed. Salvador: JusPodivm, 2022. p. 142.

63 Art. 28 da Lei nº 8935/1994.

64 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 29 jun. 2025. Art. 2º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

65 GENTIL; ALMADA; GIGLIOTTI, 2023. p. 849.

66 SCHROEDER; KOCH; MARGARIDA. **Direito notarial e registral em perspectiva**. 1. ed. Florianópolis: Habitus, 2024. p. 136.



Por conseguinte, considerando o disposto no art. 44 da Lei n. 13.465/2017, extrai-se que a flexibilização da qualificação é de cunho “documental”, bem como há atenuação e quebra momentânea dos princípios das especialidades objetiva, subjetiva, da continuidade e disponibilidade,<sup>67</sup> sendo o registrador legitimado a analisar, ainda que de forma mitigada, a presença de legalidade e segurança jurídica do título para ingresso ao Fólio Real. Esta não é uma faculdade, mas um dever do oficial.

Outrossim, no tocante ao aspecto das notificações, o Registro de Imóveis do Brasil – Seção De Santa Catarina – RIB/SC, firmou o enunciado n. 2 no sentido de que a competência do registrador para praticar as notificações no âmbito da REURB é residual, de modo que este é dispensado de verificar a existência e/ou exatidão, presumindo-se verdadeiro e legal o ato administrativo praticado pelo Município, ente responsável pelas notificações no procedimento.<sup>68</sup>

À vista disso e de uma visão ampla da REURB, extrai-se que a municipalidade exerce o papel de personagem principal do começo ao fim do procedimento, ao passo que o registrador é encaixado na condição mais passiva no exercício da qualificação registrária e, ao mesmo tempo, ativa em uma conduta demasiadamente pró-registro, na medida do possível.<sup>69</sup>

Vale dizer, prestigia-se a predominância da municipalidade no papel central desempenhado, mas tal questão tende a se tornar um entrave durante o processamento e, até mesmo na fase de registro da REURB, sobretudo quando do cumprimento de exigências. Isto porque, os interessados ficam completamente dependentes do gestor público e sujeitos às consequências das eleições, transição de mandatos/cargos e diversidade nas pretensões da administração pública municipal, a qual deve sempre prezar pelo interesse coletivo e pela impessoalidade.<sup>70</sup>

Diante disso, é nítida a importância das normas, provimentos, leis orgânicas, orientações (como no caso do enunciado acima exposto) para

complementar a lei federal no sentido de dar amparo às questões e especificidades locais atinentes ao núcleo urbano informal, neste caso, o condomínio a ser regularizado.

Afinal, o sucesso dos esforços empreendidos entre a municipalidade e o registrador no âmbito da REURB alcançará níveis inestimáveis, isto é, o município garante a tributação das unidades regularizadas; o registrador terá maior segurança na prática dos atos registrais futuros; o condomínio terá reconhecimento da sua existência integral no mundo de direito, abandonando-se a sua existência apenas de fato e atraindo a valorização das unidades no mercado imobiliário e, sobretudo, os titulados/condôminos terão acesso ao crédito imobiliário e à totalidade dos atributos que a propriedade traz consigo.

## CONCLUSÃO

A trajetória da legislação fundiária no Brasil revela a lenta e complexa formação de um arcabouço normativo capaz de enfrentar a informalidade na ocupação do solo urbano. Desde o período colonial até a promulgação da Constituição Federal de 1988, a compreensão do direito de propriedade passou por profundas transformações. As normas anteriores à Lei n. 11.977/2009 contribuíram para o fortalecimento dos registros públicos e da segurança jurídica, mas não tratavam especificamente da regularização dos núcleos urbanos informais.

A Lei n. 13.465/2017, posteriormente regulamentada pelo Decreto n. 9.310/2018, representa um importante marco no enfrentamento da informalidade urbana. No contexto da irregularidade fundiária, estão inseridos também os edifícios, que fornecem moradia a dezenas de famílias e não raras vezes estão inseridos em regiões centrais e privilegiadas da cidade, mas permanecem excluídos do registro imobiliário.

No entanto, a efetivação do modelo de REURB aplicado aos condomínios edilícios por vezes enfrenta dificuldades que perpassam questões como o não atendimento aos padrões urbanísticos, entraves relacionados à emissão do habite-se e obtenção da certidão negativa de tributos e contribuições previdenciárias, dentre outras.

Além da vontade política, o processo de regularização de condomínios edilícios demanda a apresentação de documentos técnicos bem elaborados, cuja responsabilidade pela produção e/ou análise recai sobre o ente público

67 GENTIL; ALMADA; GIGLIOTTI, 2023. p. 859.

68 “A responsabilidade pelo cumprimento das notificações é do Município, constituindo-se tal providência por fase obrigatória do procedimento de REURB, devendo o ente público municipal declarar, expressamente, a ausência de impugnação. Fica o Oficial de Registro de Imóveis dispensado da verificação da ocorrência e da correção das notificações – presunção de veracidade e de legalidade dos atos administrativos. A competência dos oficiais de registro de imóveis para a prática das notificações é residual.” REGISTRO DE IMÓVEIS DO BRASIL – Seção de Santa Catarina: Enunciado n. 2. Disponível em: <<https://ribsc.org.br/enunciados/>>. Acesso em: 28 jun. 2025.

69 GENTIL; ALMADA; GIGLIOTTI, 2023. p. 858.

70 Art. 37, *caput*, da CRFB/88.



municipal, que conduz o Procedimento Administrativo de Regularização – PAR. A má instrução do processo administrativo compromete diretamente a possibilidade do seu registro, tornando-o, em muitos casos, inviável.

O registrador, por sua vez, atua com base nos princípios que regem o sistema registral, especialmente os da legalidade, da continuidade e da especialidade. A qualificação registral, então, sofre demasiada atenuação, sendo de responsabilidade do oficial exercer uma conduta mais flexível e pró-registro possível, ao tempo em que também é incumbido de manter a legalidade e a segurança jurídica no Fólio Real e em todas as relações envolvidas com o procedimento.

Verifica-se, portanto, que a efetividade da REURB de condomínios edilícios depende de um equilíbrio delicado entre a exigência técnica mínima e a viabilidade jurídica do registro. A flexibilização, quando admitida, deve respeitar os limites da legalidade e da segurança jurídica, sem afastar por completo os requisitos que garantem a identificação do imóvel e dos direitos nele constituídos.

É evidente que o desafio da REURB de condomínios edilícios, está menos na lei e mais na execução do processo administrativo. O oficial de registro tem papel essencial na REURB, mas limitado: sua atuação não substitui a obrigação do município de preparar adequadamente os processos de regularização.

Nessa perspectiva, ainda que regulamentação da Lei n. 13.465/2017 e do Decreto n. 9.310/2018 sejam suficientes para realização da REURB, a existência de lei municipal sobreleva em importância quando pensadas as particularidades locais, sobretudo com relação às edificações. Conclui-se, assim, que o fortalecimento da integração entre a Municipalidade, enquanto legitimadora do processo, e o Registro de Imóveis, enquanto garantidor da segurança jurídica, é essencial para a efetividade da Regularização Fundiária Urbana.

## BIBLIOGRAFIA

AMARAL, Marcia do. **Segurança jurídica registral no Brasil: a estruturação, a confiança sistêmica e o enfrentamento dos desafios da era digital**. 1. ed. São Paulo: IRIB – Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, 2024.

BARBOSA, Adilson José Paulo. **A aplicação do princípio da função social da propriedade às políticas públicas de regularização fundiária nas cidades brasileiras**. Dissertação de Mestrado em Direito – Universidade de Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp130812.pdf>>. Acesso em: 14 maio 2025.

BRANDELLI, Leonardo. **Registro de imóveis: eficácia material**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. E-book. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530971984/>>. Acesso em: 13 jun. 2025.

BRASIL. Código Civil. **Lei 3.071 de 1 de janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L3071i.mp3](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071i.mp3)>. Acesso em: 02 jun. 2025.

BRASIL. **Lei n° 6.015 de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6015compilad.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilad.htm)>. Acesso em: 04 jun. 2025.

BRASIL. **Lei n° 8.935 de 18 de novembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8935.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. **Lei n° 10.257 de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)>. Acesso em: 04 jun. 2025.

BRASIL. **Lei n° 10.267 de 28 de agosto de 2001**. Altera dispositivos das Leis n°s 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10267.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10267.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. Código Civil. **Lei n° 10.406 de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/l10406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/l10406compilada.htm)>. Acesso em 02 jun. 2025.

BRASIL. **Lei n° 11.977 de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-lei 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm)>. Acesso em: 02 jun. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 29 jun. 2025.

BRASIL. **Lei n° 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera diversas leis e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13465-11-julho-2017-785192-norma-13465-pl.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto n° 9.310 de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm)>. Acesso em: 12 jun. 2025.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de regularização fundiária urbana: REURB**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2022.

DIP, Ricardo (Coord.). **Concessão de gratuidades no registro civil**. São Paulo: Quartier Latin, 2017.

DIP, Ricardo. **Registro de imóveis: (vários estudos)**. Sergio Antonio Fabris (Ed.). Porto Alegre: IRIB, 2005.

GENTIL, Alberto; ALMADA, Ana Paula P. L.; GIGLIOTTI, Andrea; **Registros públicos**. 4. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559648368/>>. Acesso em: 22 jun. 2025.

GOMES, Orlando. **Raízes históricas e sociológicas do código civil brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

JUNQUEIRA, José de Mello. Qualificação registral: sua independência e responsabilidade civil e administrativa disciplinar do registrador de imóveis. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 81, ano 39, p. 383-400, 2016.

KERN, Marinho Dembinski; COSTA JUNIOR, Francisco José de Almeida Prado Ferraz. Princípios do registro de imóveis brasileiro. In: PEDROSO, Alberto Gentil Almeida (Coord.). **Coleção direito imobiliário**. 2. ed. São Paulo: RT, 2022.

LAGO, Ivan Jacopetti do. História do registro de imóveis. In: PEDROSO, Alberto Gentil Almeida (Coord.). **Coleção direito imobiliário**. 2. ed. São Paulo: RT, 2022.

MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. Procedimento de registro da regularização fundiária de acordo com a Lei nº 13.465/2017. **Boletim do IRIB em revista**. Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, n. 359, p. 154-169, 2019.

MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. Regularização fundiária urbana e seus mecanismos de titulação de ocupantes: Lei 13.465/2017 e Decreto 9.310/2018. In: PEDROSO, Alberto Gentil Almeida (Coord.). **Coleção direito imobiliário**. 2. ed. São Paulo: RT, 2022.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Condomínio e incorporações**. 11. ed. rev., atual e ampli. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

REGISTRO DE IMÓVEIS DO BRASIL – Seção de Santa Catarina: Enunciado n. 2. Disponível em: <<https://ribsc.org.br/enunciados/>>. Acesso em: 28 jun. 2025.

RIBCast: Os desafios da REURB de edificações. Entrevistados: Paola de Castro Ribeiro Macedo, Ivan Jacopetti do Lago e Caleb Matheus Ribeiro de Miranda. Entrevistadora: Erika Medeiros Krügel Stocco. [S.l.] Registro de Imóveis do Brasil, 21 fev. 2025. Podcast. Disponível em: <<https://open.spotify.com/episode/0fSydW8p0fjFcU2V4tiTw>>. Acesso em: 12 jun. 2025.

SANTA CATARINA. TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Código de Normas da Corregedoria-Geral do Foro Extrajudicial**. Florianópolis: 2023. Disponível em: <[https://www.tjsc.jus.br/documents/815612/19065765/Codigo\\_Normas\\_Extrajudicial\\_Atualizado\\_Provimento33\\_2025\\_.pdf/af0e1fc5-91a0-7302-dc87-ac980f3f43bc?t=1750938301337](https://www.tjsc.jus.br/documents/815612/19065765/Codigo_Normas_Extrajudicial_Atualizado_Provimento33_2025_.pdf/af0e1fc5-91a0-7302-dc87-ac980f3f43bc?t=1750938301337)>. Acesso em: 02 jun. 2025.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec, 1993.

SCHEID, Cintia Maria. O princípio da função social da propriedade e sua repercussão na evolução da regularização fundiária urbana no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista de Direito Imobiliário**, vol. 83, ano 40, p. 423-454, 2017.

SCHROEDER, Eduardo Arruda; KOCH, Lucas Paes; MARGARIDA, Otávio Guilherme. **Direito notarial e registral em perspectiva**. 1. ed. Florianópolis: Habitus, 2024.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

SOUZA, Eduardo Pacheco Ribeiro de. Constituição cidadã: a função social da propriedade e o registro imobiliário. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 85, ano 41, p. 127-141, 2018.

## A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DA LEI N. 13.465 DE 2017 COMO FERRAMENTA DE COMBATE À CRISE HABITACIONAL NO BRASIL

Endrigo Wilson Cenzi<sup>1</sup>  
Christian Lunardi Fávero<sup>2</sup>  
João Batista Schütz<sup>3</sup>

**RESUMO:** Este artigo analisa a crise habitacional no Brasil, sob a perspectiva de autores como Manuel Castells, Lúcio Kowarick, Henri Lefebvre e Moishe Postone, estabelecendo diálogo com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 11 da Organização das Nações Unidas. O trabalho problematiza a subutilização dos instrumentos de regularização fundiária urbana da Lei n. 13.465 de 2017 e busca oferecer uma reflexão crítica sobre as causas da crise habitacional. A partir da revisão da literatura e da análise de dados objetivos e casos concretos, discute-se a pertinência da regularização fundiária urbana como efetivo instrumento de redução da crise habitacional no Brasil, procurando apontar propostas teóricas à solução da ainda baixa adesão do instituto.

**Palavras-chave:** Crise habitacional; Regularização fundiária; REURB.

### 1. INTRODUÇÃO

A crise habitacional no Brasil manifesta-se como um dos reflexos mais agudos das disparidades socioeconômicas que caracterizam a formação histórica do país. Com o crescimento urbano acelerado verificado ao longo do século XX, e que persiste no início do século XXI, parcela significativa da população brasileira permanece sem acesso à habitação digna, residindo em favelas, cortiços, ocupações precárias ou em situação de rua. A carência de políticas públicas eficazes, em conjunto com a especulação imobiliária e

- 1 Oficial de Registro de Imóveis da Comarca de Correia Pinto. Graduado em direito pela Fundação Universidade Regional de Blumenau – FURB, Especialista em Direito Público pela FURB, mestrando em Direito e Desenvolvimento Sustentável pelo Centro Universitário Unifacvest.
- 2 Oficial de Registro de Imóveis da Comarca de Trombudo Central/SC. Graduado em Direito pela Fundação Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Especialista em Direito Notarial e Registral pela UNISUL, mestrando em Direito e Desenvolvimento Sustentável pelo Centro Universitário Unifacvest.
- 3 Oficial de Registro de Imóveis da Comarca de Otacílio Costa/SC. Graduado em Direito pela Fundação Universidade da Região de Joinville – UNIVILLE, Especialista em Direito Público pela UNIDERP, e Especialista em Direito Notarial e Registral pela Faculdade CERS, mestrando em Direito e Desenvolvimento Sustentável pelo Centro Universitário Unifacvest.

a concentração fundiária, evidencia que o direito à moradia continua subordinado aos interesses do capital.

Esse panorama se agrava devido à atuação estatal, que frequentemente prioriza o mercado imobiliário em detrimento das necessidades da população de baixa renda. Programas habitacionais como o Minha Casa, Minha Vida, embora relevantes, foram em grande parte influenciados por interesses privados e resultaram, em muitos casos, na construção de conjuntos habitacionais periféricos e com pouca conexão com a malha urbana. A política habitacional brasileira, em vez de combater a lógica de exploração, frequentemente a reproduz.

Diante disso, a crise habitacional deve ser entendida não como uma falha pontual de gestão, mas como uma expressão estruturante da lógica capitalista de produção do espaço urbano.

Nesse contexto, entrou em vigor em 2017 a Lei n. 13.465, que dispõe, entre diversos outros temas, acerca da Regularização Fundiária Urbana – REURB, instrumento que “abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”.<sup>4</sup>

Neste artigo, buscaremos apontar a REURB como uma das soluções possíveis para aplacar a crise da habitação no Brasil, como muitos municípios ainda não a utilizam em todo o seu potencial e como iniciativas conjuntas, como o projeto “Caravana da REURB” tem o poder de impulsionar as regularizações.

A questão central deste trabalho é: de que maneira podem os municípios aplicar de forma mais abrangente as disposições da Lei n. 13.465 de 2017 para regularização dos núcleos urbanos informais existentes em seus territórios e quais os impactos positivos da realização de procedimentos de REURB para a população?

## 2. A CRISE HABITACIONAL E A TEORIA CRÍTICA

A problemática da crise habitacional não se configura como um evento isolado ou de surgimento recente, nem se limita apenas aos grandes centros urbanos. Ela representa uma expressão concreta das incongruências ine-

4 BRASIL. **Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm)>. Acesso em: 05 jun. 2025. Art. 9º.

rentes ao sistema capitalista urbano, que converte o espaço e a moradia em bens de consumo, subordinando necessidades humanas fundamentais às lógicas de acumulação de capital.

Para realmente entender as profundezas da crise habitacional, é crucial analisar a crítica da temporalidade capitalista desenvolvida por Postone. Baseando-se em Marx, o autor argumenta que a essência da dominação capitalista reside não apenas na propriedade privada ou na exploração direta, mas na maneira como o trabalho abstrato – medido pelo tempo – molda toda a vida social.<sup>5</sup>

Nesse contexto, a habitação se transforma em uma mercadoria sujeita às mesmas forças de valorização abstrata do capital. O valor de uma moradia não é definido por sua utilidade para a sociedade, mas por sua habilidade de gerar mais-valia. Essa lógica converte o tempo de vida em tempo de valorização e o espaço urbano em uma ferramenta de extração de valor. Portanto, a crise habitacional não é apenas um problema de falta ou desigualdade, mas uma manifestação da alienação estrutural imposta pela temporalidade capitalista.

Lefebvre já trazia a concepção de que a cidade transcende sua materialidade, configurando-se mais como uma “obra de arte” e uma construção de interações sociais e desenvolvimento humano, ainda que moldado por sua trajetória histórica, do que propriamente por um conjunto de obras materiais.<sup>6</sup>

Ou seja, os núcleos urbanos não são apenas um amontoado de pessoas, casas, prédios, postes e ruas, mas, sim, o resultado histórico da existência de seus habitantes e de sua atuação junto ao que é material, decorrendo disso uma complexidade muito maior do que imaginado pelo capitalismo.

Na sociedade capitalista, a produção do espaço urbano visa à valorização do capital, e não à satisfação das necessidades humanas. Assim, as políticas habitacionais, em vez de garantirem moradia digna, muitas vezes serviram, ao longo da história, como instrumentos de especulação imobiliária, deslocando populações pobres para periferias desassistidas. Esse processo de segregação socioespacial reflete o domínio do capital sobre a cidade, corroendo sua dimensão coletiva e democrática.

5 POSTONE, Moishe. **Tempo, trabalho e dominação social:** uma reinterpretação da teoria crítica de Marx. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

6 LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** São Paulo: Centauro, 2001.



Castells avança ao compreender a crise habitacional como expressão de conflitos estruturais entre classes sociais. Recusando uma abordagem funcionalista (como “deficiências de planejamento” ou “desequilíbrios”), Castells argumenta que o espaço urbano é produzido sob relações de dominação e exploração. A habitação, nesse contexto, torna-se um campo de luta entre capital e trabalho, e a cidade, um território de disputa pela apropriação de recursos coletivos.<sup>7</sup>

Castells argumenta que os problemas urbanos – falta de moradia, infraestrutura precária, favelização – não decorrem de falhas técnicas ou administrativas, mas da própria lógica de reprodução capitalista.<sup>8</sup> O Estado, longe de ser neutro, atua como mediador das contradições do capital, promovendo políticas que favorecem o setor imobiliário e a especulação fundiária. Assim, a crise habitacional é uma questão política e ideológica, que exige mobilização social e organização popular para ser enfrentada.

Entretanto, como bem pontua Kowarick, a sociedade civil é vista como amorfa e frágil, especialmente as camadas pobres, que não possuem auto-defesa para garantir bens e serviços urbanos básicos.<sup>9</sup> Um exemplo disso é a expulsão da população pobre para a periferia devido à valorização de áreas por investimentos públicos e privados.

Esse fenômeno, chamado de gentrificação, configura-se na transformação de áreas ocupadas pela população trabalhadora, em zonas mais valorizadas, visando o lucro de quem detém o capital, expulsando os moradores para áreas mais periféricas das cidades é visível por todo o Brasil. Como resultado, formam-se aglomerações urbanas desordenadas, desconexas do tecido das cidades ou, ainda que decorrentes de empreendimentos que nasceram de forma regular, não possuem a necessária titulação.

Muito antes da criação do termo “gentrificação”, Lefebvre já tratava do tema da expulsão do proletariado para a periferia, o que automática e instantaneamente fazia surgir nas cidades os subúrbios, com a supervalorização de determinadas áreas urbanas, a que o autor denomina “aburguesamento”.<sup>10</sup> Em síntese, essa dinâmica capitalista de criação e mutação das cidades, verificável no Brasil, como em todo o mundo, gera a formação e o crescimento das favelas e dos demais aglomerados urbanos periféricos.

7 CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

8 CASTELLS, 1983.

9 KOWARICK, Lúcio. *Espoliação urbana*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

10 LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2001.

### 3. A EVOLUÇÃO DO DIREITO À HABITAÇÃO E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA PRÁTICA

Vimos, portanto, que a formação das cidades, sob a dinâmica capitalista, acaba por “empurrar” a população mais pobre para as zonas periféricas das cidades, fazendo surgir aglomerados desordenados. Essas áreas, quando irregulares, clandestinas, ou sem titulação, passaram a ser denominadas pela Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017 como “núcleos urbanos informais”. E quando, além disso, tratarem-se de áreas de difícil reversão, foram nomeadas pela lei como “núcleos urbanos informais consolidados”.<sup>11</sup>

Macedo nos lembra que o direito à moradia digna e regularizada é um direito humano reconhecido internacionalmente e parte essencial da cidadania.<sup>12</sup> Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, diversos marcos reforçaram esse direito: a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948),<sup>13</sup> o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966),<sup>14</sup> a Agenda Habitat I (1976), a ECO 92 e a Agenda Habitat II (1996). Esses documentos destacam aspectos como segurança da posse, infraestrutura adequada e respeito cultural. Em 2015, a Organização das Nações Unidas – ONU, lançou os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, com metas até 2030, vários dos quais se relacionam diretamente à moradia e regularização fundiária, especialmente o ODS 6 (saneamento básico), o ODS 9 (infraestrutura), e o ODS 11 (cidades e comunidades sustentáveis), entre outros.<sup>15</sup>

O artigo 25, item 1, da Declaração Universal dos Direitos Humanos estabelece, literalmente, que todas as pessoas têm direito à habitação. Foi, porém, com o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, que se passou a utilizar a expressão “moradia adequada”, bem como

11 BRASIL. *Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017*.

12 MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. *Regularização fundiária urbana e seus mecanismos de titulação dos ocupantes*: lei nº 13.465/2017 e decreto nº 9.310/2018. 3. ed. rev, atual e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024.

13 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS-ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas, de 10 de dezembro de 1948. *Declaração universal dos direitos humanos*. Disponível em: <<https://unric.org/pt/declaracao-universal-dos-direitos-humanos/>>. Acesso em: 30 jun. 2025.

14 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS-ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de dezembro de 1966. *Pacto internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais*. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2025.

15 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS-ONU. *Transformando nosso mundo*; a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2025.



a destacar o papel do Estado na efetivação do direito à habitação.<sup>16</sup>

Para Locatelli, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, adotada por 193 Estados-Membros da ONU, é uma importante fonte normativa.<sup>17</sup> Embora sejam consideradas “*soft law*”, suas diretrizes são incorporadas na legislação e adotadas pelo sistema judicial, configurando-se como autênticas fontes de direito internacional.

Tratando de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, pode-se afirmar que o ODS 11 (tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis), bem como a meta 11.1 (até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas) são as que mais imediatamente podem ser tocadas pelos instrumentos de regularização fundiária em áreas urbanas, quando se trata de direito ou acesso a moradia.

Aquino e Farias explicam que, no Brasil, embora o texto original da Constituição Federal não previsse o direito à moradia, tal classificação era consenso na doutrina e na jurisprudência.<sup>18</sup> A Emenda Constitucional n. 26/2000 promoveu a inclusão do direito à moradia no rol dos direitos sociais e, embora não haja previsão textual de sua localização entre os direitos fundamentais, a doutrina assim o considera.<sup>19</sup>

Especificamente, quanto à regularização fundiária urbana da Lei n. 13.465/2017, Camargo e Silva bem asseveram que a REURB não só regulariza núcleos urbanos informais, transformando ocupantes em proprietários e integrando-os ao planejamento territorial, mas também impõe a existência de infraestrutura essencial, equipamentos públicos, gestão de riscos e melhorias habitacionais.<sup>20</sup> Além de melhorar a qualidade de vida dos moradores, garante compensações urbanísticas e ambientais, beneficiando a sociedade como um todo. Economicamente, a REURB, ao titular ocupante,

16 AQUINO, Vinicius Salomão de; FARIAS, Talden. **Regularização fundiária em áreas de preservação permanente sob a perspectiva da sustentabilidade socioambiental**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

17 LOCATELLI, Paulo Antonio. **Elementos para a sustentabilidade da regularização fundiária urbana nas áreas de preservação permanente**: a REURB como instrumento para a justiça territorial e socioecológica e os desafios para adaptar as cidades aos efeitos das mudanças climáticas. 2. ed. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2025.

18 AQUINO; FARIAS, 2024.

19 BRASIL. **Emenda constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000**. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/em\\_c26.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/em_c26.htm)>. Acesso em: 25 jun. 2025.

20 CAMARGO, Lina Márcia Carnier Dornelas de; SILVA, Lucas Bonora da. **Regularização fundiária urbana da teoria à prática**: loteamento, condomínio de lotes, conjunto habitacional, REURB titulatória, demarcação urbanística. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024.

por meio de institutos como legitimação fundiária e de posse (Lei Federal n. 13.465/2017),<sup>21</sup> também promove a justiça distributiva e a função social da propriedade. Pode-se dizer, portanto, que a REURB busca, através de seus mecanismos, garantir não apenas moradia, mas moradia adequada.

Cassetari explica que a regularização fundiária abrange as ações legais, ambientais e sociais para regularizar ocupações irregulares de imóveis, outorgando títulos aos ocupantes.<sup>22</sup> Visa garantir o direito à moradia, o cumprimento da função social da propriedade urbana e rural, e o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Para Nalini e Levy, o direito fundamental à moradia exige dos agentes de autoridade um esforço contínuo para facilitar o acesso à regularidade registral, requisito essencial para o pleno gozo desse direito primário, sem o qual a verdadeira dignidade humana não se concretiza.<sup>23</sup>

Sem necessidade de discorrer acerca do histórico da regularização fundiária urbana no Brasil, pode-se afirmar objetivamente que os mecanismos criados pela Lei n. 13.465/2017 foram, até o momento, os mais efetivos na concessão de títulos de propriedade, especialmente por meio da legitimação fundiária decorrente de REURB, a qual se divide em REURB-S (regularização fundiária de interesse social, voltada primordialmente para a população de baixa renda) e REURB-E (regularização fundiária de interesse especial, voltada a situações que não se enquadrem no conceito de população de baixa renda).

O grande mérito da REURB é se constituir em programa multi-integrado de ações, que visam não apenas outorgar títulos de propriedade, mas garantir que esse acesso à moradia seja não só digno, como pleno.

Prova disso é o que dispõe o art. 10 da Lei n. 13.465/2017:

Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

I – identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;

II – criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial

21 BRASIL. **Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017**.

22 CASSETARI, Christiano; *et al.* (coord.). **Registro de imóveis**. 5. ed. Indaiatuba: Editora Foco, 2021.

23 NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (coords.). **Regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;

III – ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;

IV – promover a integração social e a geração de emprego e renda;

V – estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;

VI – garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;

VII – garantir a efetivação da função social da propriedade;

VIII – ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;

IX – concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;

X – prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;

XI – conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;

XII – franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.<sup>24</sup>

Em Santa Catarina, no ano de 2024, foi criado o projeto denominado “Caravana da REURB”, por iniciativa do Registro de Imóveis do Brasil, Seção de Santa Catarina – RIB/SC, em parceria com o Tribunal de Justiça de Santa Catarina (por meio da Corregedoria-Geral do Foro Extrajudicial), a Federação Catarinense de Municípios – FECAM, e o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA.

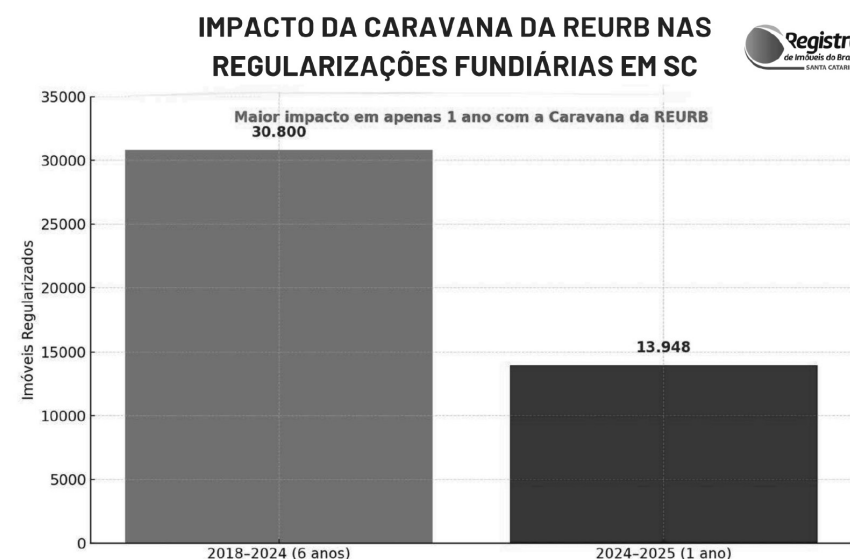
O objetivo do projeto é fornecer apoio às municipalidades, por meio de capacitação técnica, treinamento, realização de palestras, de forma itinerante, promovendo encontros com registradores de imóveis, prefeituras, profissionais da área técnica e sociedade civil.

Em evento realizado no município de Lages, em 09 de maio de 2025, o palestrante, um dos idealizadores do projeto, Dr. Renato Martins Silva, Registrador de Imóveis da Comarca de Caçador, apresentou os dados abaixo (Registro de Imóveis do Brasil Seção de Santa Catarina – RIB/SC, 2025):<sup>25</sup>

24 BRASIL. Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017.

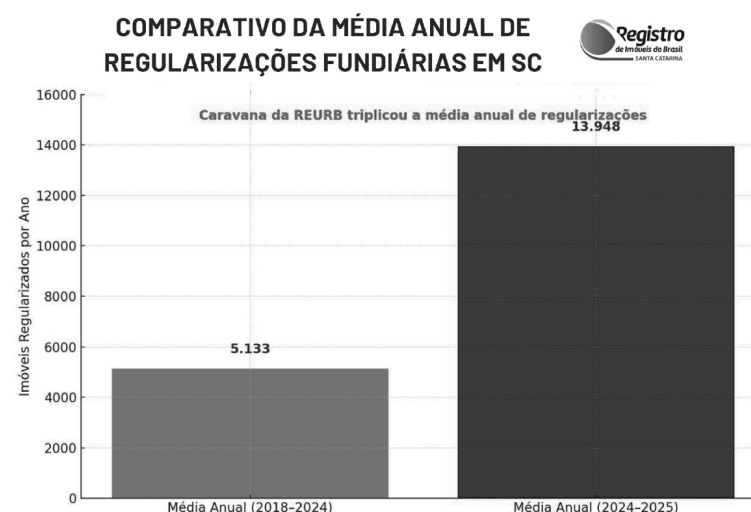
25 REGISTRO DE IMÓVEIS DO BRASIL SEÇÃO DE SANTA CATARINA-RIB/SC. Apresentação da Caravana da REURB – Lages/SC. Lages, 09 mai. 2025. 1 apresentação em slides. Informação não publicada.

**Imagem 1. Impacto da Caravana da REURB**



Ou seja: em seis anos de vigência da Lei n. 13.465/2017, foram regularizados 30.800 imóveis em Santa Catarina; em apenas um ano desde a criação da Caravana da REURB, foram regularizados 13.948 imóveis, o que significa que, antes do projeto, a média anual de imóveis regularizados em Santa Catarina era de 5.133, passando para 13.948 depois do início da Caravana, como demonstra o gráfico a seguir:

**Imagem 2. Comparativo da Média Anual de Regularizações Fundiárias em SC**



Portanto, prosseguindo-se nessa marcha, a projeção é de haver a regularização de 114.488 imóveis até o ano de 2030 (52.890 a mais do que ocorreria sem a Caravana da REURB), potencialmente beneficiando 457.952 pessoas (211.560 a mais do que sem o projeto):

Imagem 3. Projeção de Regularizações Fundiárias em SC até 2023

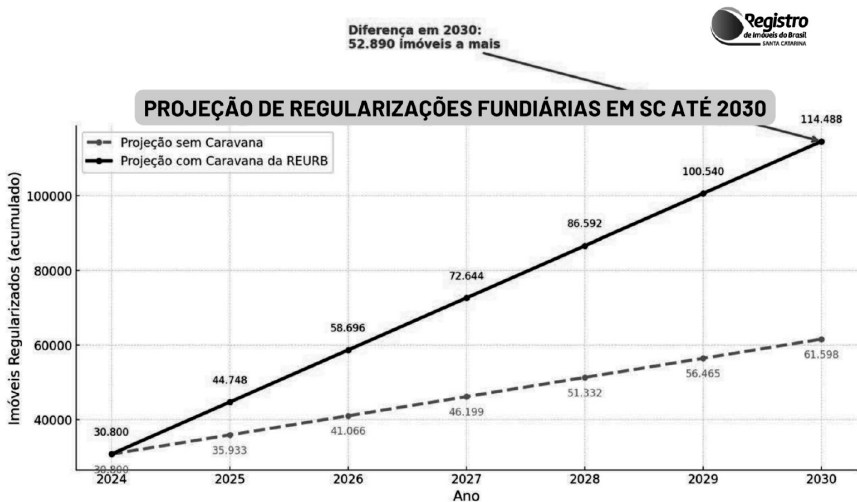
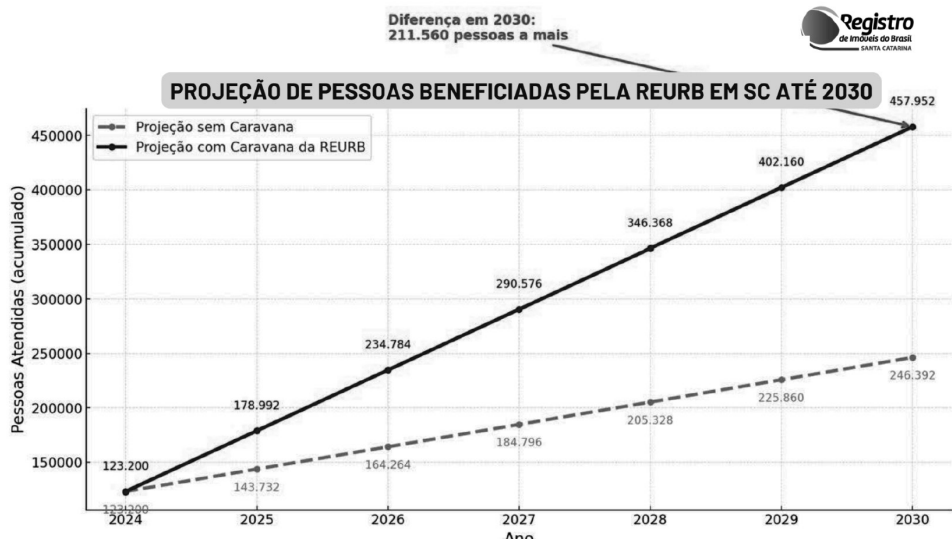


Imagem 4. Projeção de Pessoas Beneficiadas pela REURB em SC até 2030.



O sucesso da iniciativa catarinense é tão visível, que o projeto foi ado-

tado por outros estados da Federação, havendo inclusive planos para uma “Caravana da REURB Nacional”.

Questiona-se, portanto, se iniciativas como a Caravana da REURB, promovida pelo Registro de Imóveis, Seção de Santa Catarina, não seriam a razão pela qual o estado, décimo mais populoso do Brasil segundo estimativa do IBGE,<sup>26</sup> ocupa a terceira posição nacional no número de unidades imobiliárias regularizadas com base nos instrumentos previstos na Lei n. 13.465/2017,<sup>27</sup> conforme abaixo:

Imagem 5. Números de Unidades



## CONCLUSÃO

A problemática que envolve o direito à moradia digna subsiste há séculos e é resultado direto da visão capitalista de desenvolvimento econômico, que há muito busca transformar moradia em mercadoria e, consequentemente, em lucro.

A crise habitacional no Brasil não se resolve apenas outorgando títulos de propriedade indistintamente, mascarando ou escondendo problemas estruturais, ou regularizando empreendimentos realizados clandestina-

26 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Estimativas da população residente para os municípios e unidades da federação brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2024. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 02 jul. 2025.

27 BRASIL. Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017.

mente. É exatamente esse o mérito da Lei n. 13.465/2017, que, ainda que imperfeita, busca tornar o acesso à propriedade imobiliária o mais digno possível, buscando manter os beneficiados nos locais onde já se encontram, reduzindo ou minimizando a gentrificação.

Os números mostram que ainda há campo para muitos avanços, e a experiência catarinense demonstra de forma nítida que o esforço conjunto dos atores mais importantes para a realização da REURB pode gerar frutos muito positivos.

Sugere-se, assim, a criação de programas de fomento à capacitação de servidores municipais e demais profissionais que atuam no campo da regularização fundiária urbana, promovendo discussões e trocas de experiências, apresentando manuais de boas práticas, cartilhas e obras teóricas, tudo com vistas à criação de um “ecossistema” propício à disseminação do conhecimento.

Dessa forma, tendo o projeto Caravana da REURB como embrião, pode-se buscar a consecução, entre outros, do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11, garantindo-se moradia digna, adequada, segura e inclusiva a uma imensa parcela da população brasileira que não a tem.

## BIBLIOGRAFIA

- AQUINO, Vinicius Salomão de; FARIAS, Talden. **Regularização fundiária em áreas de preservação permanente sob a perspectiva da sustentabilidade socioambiental**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.
- BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília, DF. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 25 jun. 2025.
- BRASIL. **Emenda constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000**. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm)>. Acesso em: 25 jun. 2025.
- BRASIL. **Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm)>. Acesso em: 05 jun. 2025.
- CAMARGO, Lina Márcia Carnier Dornelas de; SILVA, Lucas Bonora da. **Regularização fundiária urbana da teoria à prática**: loteamento, condomínio de lotes, conjunto habitacional, REURB titulatória, demarcação urbanística. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024.
- CASSETARI, Christiano; *et al.* (coord.). **Registro de imóveis**. 5. ed. Indaiatuba: Editora Foco, 2021.
- CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estimativas da população residente para os municípios e unidades da federação brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2024**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 02 jul. 2025.
- KOWARICK, Lúcio. **Espoliação urbana**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2001.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LOCATELLI, Paulo Antonio. **Elementos para a sustentabilidade da regularização fundiária urbana nas áreas de preservação permanente**: a REURB como instrumento para a justiça territorial e socioecológica e os desafios para adaptar as cidades aos efeitos das mudanças climáticas. 2. ed. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2025.

MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização fundiária urbana e seus mecanismos de titulação dos ocupantes**: lei nº 13.465/2017 e decreto nº 9.310/2018. 3. ed. rev, atual e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024.

NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (coords.). **Regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas, de 10 de dezembro de 1948. **Declaração universal dos direitos humanos**. Disponível em: <<https://unric.org/pt/declaracao-universal-dos-direitos-humanos/>>. Acesso em: 30 jun. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de dezembro de 1966. **Pacto internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais**. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Transformando nosso mundo**; a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2025.

POSTONE, Moishe. **Tempo, trabalho e dominação social**: uma reinterpretação da teoria crítica de Marx. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

REGISTRO DE IMÓVEIS DO BRASIL SEÇÃO DE SANTA CATARINA-RIB/SC. **Apresentação da Caravana da REURB** – Lages/SC. Lages, 09 mai. 2025. 1 apresentação em slides. Informação não publicada.



# ATOS EXTRAJUDICIAIS COM PARTICIPAÇÃO DE INCAPAZES: A NECESSIDADE IMINENTE DA DESJUDICIALIZAÇÃO

Katherine Scherer Clarinda<sup>1</sup>

**RESUMO:** O presente estudo visa apresentar a possibilidade de se realizar atos extrajudiciais com a participação de incapazes, mormente os relativos a separações, divórcios, como medida de desjudicializar tais demandas tão recorrentes no Poder Judiciário Brasileiro, levando-se em consideração que a realidade vivida por cada família apenas pode ser conhecida em todas as suas faces por seus próprios membros, não convindo que a autoridade judiciária interfira em aspectos que aquela família compreende não existir conflitos para serem resolvidos, tornando essas pessoas protagonistas de suas próprias histórias.

**Palavras-chave:** Desjudicialização; Divórcio; Inventário; Extrajudicial; Incapacidade.

## 1. INTRODUÇÃO

A desjudicialização foi uma solução encontrada para retirar do judiciário processos que aguardavam anos por uma chancela judicial, muitas vezes apenas com finalidade homologatória, cuja morosidade já não era capaz de retratar a realidade fática das partes e acarretava insegurança jurídica na relação. Isso contribuiu para dar maior efetividade e celeridade às demandas da sociedade, além de reduzir o acúmulo da via jurisdicional, possibilitando aos serviços notariais e registrares resolver questões que anteriormente competiam ao Poder Judiciário, ampliando assim suas atividades junto à população.

Com a desjudicialização, a população começou, mesmo que timidamente, a atentar que pode resolver seus próprios conflitos, em muitos casos, ao invés de buscar o poder judiciário em todo e qualquer tipo de demanda, ainda que inexistente o conflito, propriamente dito, pois mostrou-se dispendioso e incapaz de garantir com efetividade o direito ao acesso à justiça. Portanto, a

---

<sup>1</sup> Tabeliã da Escrivania de Paz de Bocaina do Sul/SC. Especialista em Direito Notarial e Registral pela Faculdade IBMEC São Paulo.

desjudicialização de matérias vem ao encontro da garantia do direito fundamental ao acesso à justiça, à dignidade da pessoa humana, ao direito à paz e a tantos outros princípios humanitários previstos constitucionalmente.

Tal necessidade restou em evidência no momento em que o Poder Judiciário implantou a Meta 9,<sup>2</sup> a fim de cumprir o estabelecido no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas – ONU, e expressamente previu a necessidade da desjudicialização.

De outro norte, a atividade cartorária, integrante e fiscalizada pelo Poder Judiciário, resguarda para além da eficiência, a confiança depositada pela população nas atividades desempenhadas, que resume o sucesso da resolução de conflitos de forma voluntária.<sup>3</sup>

Atualmente, podem ser resolvidas extrajudicialmente, por exemplo, questões legalmente previstas, como inventários, partilhas, divórcios, usucapião, retificação administrativa, adjudicação compulsória, etc.

O presente estudo analisa a possibilidade de inclusão na lista da desjudicialização, as questões relativas a interesses de menores e incapazes nos divórcios, visto que nesta condição, obrigatoriamente, a via adequada é a judicial.

Tamanha é a importância de desjudicializar a matéria, que a pesquisa das “Estatísticas dos Registro Civil do IBGE” apontada pelo Instituto Brasileiro de Direito de Família – IBDFAM, informou que o “[...] Brasil registrou 386,8 mil divórcios em 2021, número 16,8% maior em relação ao ano anterior. [...] Destacou ainda que as separações são proporcionalmente maiores entre casais com filhos menores de idade, correspondendo a 48,5% dos divórcios”.<sup>4</sup>

Por meio desta pesquisa é possível concluir que, no mínimo, quase metade dos divórcios ocorridos no Brasil precisam de tutela jurisdicional, por haver filhos menores de idade envolvidos no embate. Ou seja, independentemente da existência de conflitos de qualquer ordem, há necessidade da chancela judicial, por determinação legal neste sentido.

2 Conselho Nacional de Justiça – CNJ. **Meta 9 do Poder Judiciário**. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/agenda-2030/meta-9-do-poder-judiciario/#:~:text=A%20Meta%209%2C%20aprova-da%20para,aos%20ODS%20da%20Agenda%202030>>. Acesso em: 01 out. 2023.

3 BRASIL. ANOREG. **Pesquisa aponta que cartórios brasileiros são a instituição com maior confiança**. AnoregBr – Associação dos Notários e Registradores do Brasil. Disponível em: <<https://www.anoreg.org.br/site/pesquisa-aponta-que-cartorios-brasileiros-sao-a-instituicao-com-maior-confianca/>>. Acesso em: 01 out. 2023.

4 BRASIL. Instituto Brasileiro de Direito da Família. **Brasil registra alta de 16,8 por cento no número de divórcios em 2021, revela IBGE**. 2023. Disponível em: <<https://ibdfam.org.br/noticias/10510/Brasil-registra-alta-de-16%2C8+por+cento+no+n%C3%BAmero+de+div%C3%B3rcios+em+2021%2C+revela+IBGE>>. Acesso em: 13 set. 2023.

Diante da necessidade de delimitação do tema, este estudo aborda a possibilidade de realização de divórcios, separações e dissoluções de união estável havendo filhos menores ou incapazes na via extrajudicial, por meio de escritura pública. Porém, entendendo-se possível a extensão de tal possibilidade para demais atos que versem sobre interesses de incapazes, já que a menoridade está até mesmo incluída nesta definição, seja ela relativa ou absoluta.

Desta forma, busca-se sopesar os interesses das pessoas incapazes com a celeridade, a eficiência e a resolução de conflitos, garantindo a retirada do judiciário de demandas que não versem sobre qualquer conflito, ainda que exista interesse do Estado em resguardar os direitos de crianças, adolescentes e pessoas incapazes.

## 2. DESJUDICIALIZAR É PRECISO

Evidencia-se que o Poder Judiciário não corresponde mais às expectativas de outrora. Os tempos mudaram, as demandas mudaram, porém, o que restou estagnado no tempo, foi como a população enxerga a maneira como resolveria seus conflitos. Durante muito tempo, pode-se dizer, deslocou-se ao Poder Judiciário a competência de resolver os conflitos da população.

Isso ocorreu porque até os anos de 1970, direito de acesso à justiça correspondia que a “[...] resolução de conflitos ocorreria apenas através de instituições governamentais ou estatais; uma concepção que pode ser em grande parte atribuída a uma lógica herdada da fase científica do Direito Processual que prevaleceu há séculos”.<sup>5</sup>

Nesta toada, Hill afirma que anteriormente a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil experimentava diversos fatores que obstavam o acesso ao judiciário e, com o processo redemocratização no Brasil, restou inserido no texto constitucional, o acesso à justiça atrelado ao acesso ao Poder Judiciário, consagrando-se em seu artigo 5º, inciso XXXV, quando prevê que “a lei não excluirá da apreciação do poder judiciário lesão ou ameaça a direito”.<sup>6</sup>

5 JAYME, Fernando Gonzaga e DUTRA, Victor Barbosa. Dejudicialization and proceduralism based on the nature of conflicts and according to the Brazilian constitution. *Revista Internacional de Direito*, n.13, p. 341-356, 2021. Disponível em: <[http://www.scielo.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2183-95222021000200341&lang=pt](http://www.scielo.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2183-95222021000200341&lang=pt)>. Acesso em: 27 set. 2023.

6 HILL, F. P. Desjudicialização e acesso à justiça além dos tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, v. 22, n. 1, 2020. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/art-icle/view/56701/36324>>. Acesso em: 27 set. 2023. p. 2-3.

Percebe-se, portanto, que o acesso ao Poder Judiciário acarretou um excesso de judicialização, pois consagrou-se o princípio do acesso à justiça, porém, deixou-se de lado outras formas de resolução de conflitos tão capazes quanto o poder judiciário de solucionar controvérsias, como se somente o poder judiciário tivesse a possibilidade de estancar as mazelas da sociedade.

Neste sentido, colhe-se dos ensinamentos de Alves Junior:

A ideia é a de que cabe ao Poder Judiciário dizer o “meu” direito se torna cada vez mais perceptível e comum. Em especial nos últimos duzentos anos, em que a ampliação do comércio em níveis jamais imaginados, os avanços tecnológicos, o grande deslocamento de pessoas por territórios, entre outros, destaca, sobremaneira, o desaparecimento das barreiras fronteiriças, que fomentam uma crescente concentração de pessoas e cidades cada vez maiores e mais interconectadas e interdependentes. Ampliam-se, com isso, substancialmente, a individualidade e a complexidade e conflituosidade das relações interpessoais e interinstitucionais. Esta é uma das causas do grande número de processos que o Judiciário recebe diariamente, e pior, cria ainda mais animosidade entre estas, fortalecendo a rivalidade e o ódio entre elas, que passam a ver a sentença condenatória como única e melhor opção para solução do conflito.<sup>7</sup>

Segundo Nalini, o Brasil tem uma população de 208 milhões de habitantes e seus judiciários cerca de cem milhões de processos.<sup>8</sup>

Adverte Nalini ainda, que o judiciário apresenta o seguinte panorama:

Cinco ramos de Justiça, quatro graus de jurisdição, sistema recursal caótico: mais de cinquenta possibilidades de reapreciação do mesmo tema, antes de se chegar a uma decisão. E nem sempre esta soluciona o conflito. Acaba com o processo, mas não com o problema que fez alguém ingressar em juízo.<sup>9</sup>

Para Silveira a quantidade exorbitante de ações judiciais no Brasil “[...] não é sinônimo de desenvolvimento, investimento em Direitos Humanos, crescimento ou qualquer outro adjetivo positivo. Pelo contrário, em sua maioria, os processos judiciais representam custos desnecessários e, pior, freiam ou até mesmo inviabilizam o desenvolvimento econômico”.<sup>10</sup>

7 ALVES JUNIOR, Mauro Gonzaga. Desjudicialização – acesso à justiça e direitos indisponíveis – como equacionar os novos paradigmas sociais entre o judicial e o extrajudicial. *Revista Esmat*, ano 12, n. 19, 2020. Disponível em: <[http://esmat.tjto.jus.br/publicacoes/index.php/revista\\_esmat/article/view/355/2](http://esmat.tjto.jus.br/publicacoes/index.php/revista_esmat/article/view/355/2)>. Acesso em: 27 set. 2023. p. 2.

8 NALINI, José Renato. **Desjudicializar é a meta**. 2023. Colégio Notarial do Brasil. Disponível em: <<https://cnbmg.org.br/artigo-desjudicializar-e-a-meta-por-jose-renato-nalini-2/>>. Acesso em: 26 set. 2023.

9 *Ibid.*

10 SILVEIRA, Ricardo Freitas. **Desjudicialização da era dos algoritmos**: reflexões sobre os objetivos de desenvolvimento sustentável da ONU e as metas do judiciário brasileiro. 2023. Disponível em: <[www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/05/ebbe7ab0c3942bfd58be177d1b7dac8b.pdf](http://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/05/ebbe7ab0c3942bfd58be177d1b7dac8b.pdf)>. Acesso em: 26 set. 2023.

Barreto, citando o ministro Luis Felipe Salomão, aponta dois motivos para esse movimento de judicialização exacerbada: “a) pela ausência de políticas públicas de soluções alternativas à jurisdição e b) pela existência de uma Constituição enunciativa – à exaustão – em direitos, canalizando para o Judiciário a efetivação desses direitos prometidos pela Carta de 1988”.<sup>11</sup>

Explicam Ferreira e Motta que “[...] excesso de litigiosidade, somados à precariedade estrutural, acabou fazendo da Justiça um espaço moroso e muitas vezes inefetivo para a realização do princípio constitucional do acesso à justiça, ocasionando uma verdadeira crise no Poder Judiciário”.<sup>12</sup>

Adverte Sousa:

O acesso à justiça deve ser realizado dentro de parâmetros atuais, mais modernos e efetivos que a simples postulação de ação litigiosa no Poder Judiciário. Esse acesso há que vir, também, pela estrada da não judicialização, por via administrativa e por via não contenciosa. Acesso à justiça não pode ser visto como somente acesso ao Judiciário, mas sim como acesso a garantia do Estado de oferecer justiça, nas diversas vias.<sup>13</sup>

Nesta senda, Solano leciona que:

[...] o acesso à justiça não se limita apenas à possibilidade de ingressar em juízo, mas também, à proteção de qualquer direito, sem restrição econômica, cultural, política etc., ou de qualquer procedimento burocrático, como o esgotamento da via administrativa, uma vez que a Constituição de 1988 afastou a jurisdição condicionada, que era um verdadeiro obstáculo ao princípio do livre acesso à justiça.<sup>14</sup>

Diante deste cenário, a desjudicialização tornou-se necessária.

Neste sentido, o próprio judiciário vem buscando prevenir conflitos ou

br/wp-content/uploads/2019/05/ebbe7ab0c3942bfd58be177d1b7dac8b.pdf>. Acesso em: 26 set. 2023.

11 BARRETO, Sabrina Kirsch. **A desjudicialização de conflitos civis e o papel do tabelião no acesso à justiça**: o caso especial da desjudicialização da execução. Trabalho de Conclusão de Curso de Direito – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2020. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/221907>>. Acesso em: 27 set. 2023. p. 29.

12 FERREIRA, Ana Conceição Barbuda Sanches Guimarães; MOTTA, Ana Bárbara Barbuda Ferreira. O sistema multiportas como propulsor do acesso à justiça no âmbito do juizado de fazenda pública. *Revista Novatio*. 1. ed. 2020. Poder Judiciário do Estado da Bahia. Disponível em: <[http://www5.tjba.jus.br/juizadosespeciais/images/pdf/REVISTA\\_NOVATIO/07\\_REVISTA\\_NOVATIO\\_1a\\_EDICAO\\_ARTIGO\\_05.pdf](http://www5.tjba.jus.br/juizadosespeciais/images/pdf/REVISTA_NOVATIO/07_REVISTA_NOVATIO_1a_EDICAO_ARTIGO_05.pdf)>. Acesso em: 29 set. 2023. p. 3.

13 SOUSA, Fábio Torres. **A necessária desjudicialização da relação de consumo**. Consultor Jurídico. 2023. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2023-jun-14/garantias-consumo-necessaria-desjudicializacao-relacao-consumo2>>. Acesso em: 27 set. 2023.

14 SOLANO, Luisa Maria Moreira. **A crise do judiciário e o sistema multiportas de solução de conflitos**. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-crise-do-judiciario-e-o-sistema-multiportas-de-solucao-de-conflitos/575316098#:~:text=O%20Sistema%20Multiportas%20%C3%A9%20um%20modelo%20alternativo%20para%20solu%C3%A7%C3%A3o%20de,porta%2C%20dentre%20as%20j%C3%A1%20citadas>>. Acesso em: 28 set. 2023.

a desjudicialização, de maneira a desafogar o Poder Judiciário, como pode-se verificar com o Plano de Ação Meta 9 para o período de 2020 a 2021, expedido pelo Conselho Nacional de Justiça.<sup>15</sup>

Neste aspecto, “a atuação precípua em âmbito extrajudicial é prevenir litígios, mas tem crescido o apelo à esfera extrajudicial para a solução de temas – antes de competência exclusiva do Poder Judiciário, como uma resposta satisfatória para a sociedade brasileira [...]”.<sup>16</sup>

Ainda segundo os autores, o Poder Judiciário no intuito de se modernizar e garantir a sua eficiência, tende a realizar o deslocamento de sua competência para a esfera extrajudicial mesmo para garantir a eficácia dos direitos fundamentais, em homenagem as metas previstas nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 2030, da Organização das Nações Unidas (ODS-2030), materializado pela Meta 9, do Poder Judiciário.<sup>17</sup>

Assim, “[...] o fenômeno da desjudicialização significa a possibilidade de solução de conflitos de interesse sem a prestação jurisdicional, entendido que jurisdição é somente aquela resposta estatal”.<sup>18</sup>

Conforme preceituam Netto, Fogaça e Garcel:

Chegou-se a um momento da contemporaneidade em que a sociedade deve se emancipar para solucionar os seus próprios conflitos, com menos intervenção estatal, e o poder Judiciário deve contribuir para construir essa nova mentalidade no meio social. Por isso devemos falar em Métodos Socialmente Adequados de Resolução de Conflitos, e não mais em Métodos Alternativos de Resolução de Conflitos. Todos são alternativos à jurisdição propriamente dita, e, além disso, socialmente adequados, na medida em que visam à solução do conflito no seu nascedouro, antes da transformação do conflito de interesses em lide.<sup>19</sup>

Trazer a desjudicialização próxima da sociedade, para que cultural-

mente torne-se efetiva, garantir-se-á que “[...] ocorrerá uma gradual elevação, até mesmo no nível educacional dos cidadãos, por meio de um resgate comunicativo que ressaltará as inúmeras formas de resolução de conflitos e seus inúmeros benefícios, notadamente na esfera resolutiva.”<sup>20</sup>

De outro norte, defende Mallmann que a terminologia adequada aos casos em análise seria a “extrajudicialização”, uma vez que a semântica da palavra desjudicialização corresponderia ao ato de retirar as ações do judiciário, o que confrontaria com o princípio da inafastabilidade do poder judiciário e para tanto, apontando que:

Em outras palavras, não temos uma “DESjudicialização” propriamente dita, visto que, a despeito de expressão recentemente consagrada pela doutrina e até por atos normativos infralegais, não existe tecnicamente uma retirada, exclusão ou cancelamento do poder de ação do Judiciário, mas sim o compartilhamento da competência/atribuição de processar, presidir e/ou julgar determinadas demandas.<sup>21</sup>

O estudo aqui trazido não visa se aprofundar acerca da terminologia adequada, porém, não fará distinção entre os termos desjudicialização ou extrajudicialização, podendo-se compreender ambas como sinônimo do método que visa a solução de conflitos de forma alternativa às vias jurisdicionais.

Destaca-se que o Código de Processo Civil quando reeditado em 2015, passou a adotar explicitamente soluções alternativas de resolução de conflitos, trazendo para a normatização o que se denominou como o sistema multiportas.

Neste contexto, afirmam Silva, Nascimento e Pinheiro que “é fundamental que as pessoas tenham opções a par da esfera jurisdicional para solução de conflitos, são os meios alternativos denominado de Justiça Multiportas, a ideia é que se tenha várias portas para solução dos problemas sociais e não uma única”.<sup>22</sup>

Nesta toada, a solução de controvérsias pela via tradicional, por meio de sentença, satisfaz parcialmente o conflito, no sentido de eliminar a lide jurídico/processual. Em contrapartida, o sistema multiportas assegura a satisfação plena das partes, uma vez que não abole o conflito social e o que

15 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça – CNJ. **Agenda 2030 no poder judiciário**. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/agenda-2030/meta-9-do-poder-judiciario/>>. Acesso em: 26 set. 2023.

16 SILVA, Rogério Luiz Nery da; NASCIMENTO, Artur Gustavo Azevedo do; PINHEIRO, Rodolfo Ferreira. Agenda 2030 – ODS 16: Serviços extrajudiciais e políticas públicas de desjudicialização. **Revista Cidadania e Acesso à Justiça**, v. 7, n. 2, 2021. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/acessoajustica/article/view/8118/pdf>>. Acesso em: 26 set. 2023. p. 4.

17 *Ibid.* p. 5.

18 RIBEIRO, Diógenes V. Hassan. Judicialização e desjudicialização: entre a deficiência do legislativo e a insuficiência do judiciário. **Revista de Informação Legislativa**, ano 50, n. 199, 2013. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/199/ril\\_v50\\_n199\\_p25.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/199/ril_v50_n199_p25.pdf)>. Acesso em: 26 set. 2023. p. 6.

19 NETTO, José Laurindo de Souza; FOGAÇA, Anderson Ricardo; GARCEL, Adriane. A desjudicialização como alternativa à crise da jurisdição na área da saúde. **Revista Direitos Humanos e Democracia**, ano 9, n. 17, 2021. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia/article/view/9760/6740>>. Acesso em: 26 set. 2023. p. 4.

20 ALVES JUNIOR, 2020. p. 4.

21 MALLMANN, Jean Karlo Woiciechowski. Série: **Terminologias notariais e registras** – Parte V – “Extrajudicialização”: o fenômeno da desjudicialização com nome certo. 2023. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registras/386827/extrajudicializacao-o-fenomeno-da-desjudicializacao-com-nome-certo>>. Acesso em: 26 set. 2023.

22 SILVA; NASCIMENTO; PINHEIRO, 2021. p. 6.



pode acarretar na abertura de outras demandas.<sup>23</sup>

Disso, temos que a judicialização seria uma das alternativas colocadas à disposição da sociedade, que estaria sendo reeducada a realizar suas próprias soluções de conflitos, sem a obrigatoriedade de amparo judicial. Em contrapartida, a desjudicialização seria o método colocado à disposição da população para a prática dessa nova maneira de resolver questões, que outrora competia apenas ao Poder Judiciário.

Significa dizer que faculta-se “[...] às partes comporem seus conflitos fora da esfera judicial, desde que sejam juridicamente capazes e que tenham por objeto direitos disponíveis”,<sup>24</sup> “na busca de soluções sem a tramitação habitual dos tribunais, considerada morosa”.<sup>25</sup>

Conforme depreende-se da análise do presente estudo, a desjudicialização permitiu que os conflitos pudessem ser resolvidos com amparo outro, além do poder judiciário, na condição de que exista a capacidade plena de seus agentes.

Contudo, é analisada a possibilidade de que controvérsias com interesses de incapazes e questões relativas a direitos indisponíveis façam parte do rol da desjudicialização, como seriam nos casos de divórcios, separações e dissoluções de união estável, controvérsias familiares tão comumente associadas à existência de menores de idade e incapazes envolvidos.

### 3. DESJUDICIALIZAÇÃO DA SEPARAÇÃO, DIVÓRCIO E DISSOLUÇÃO DA UNIÃO ESTÁVEL

Importante destacar que este estudo tem como foco analisar os divórcios, as separações e a dissolução de união estável, caso existam filhos menores e incapazes. Assim, breves menções poderão ser realizadas quanto aos inventários ou outros institutos jurídicos, todavia, não é o foco do presente estudo.

Neste sentido, divórcio, inventário, partilha de bens, separação consensual e dissolução de união estável somente puderam ser realizados

administrativamente com a promulgação da Lei n. 11.441/2007. Anteriormente a 2007, todas as questões familiares somente poderiam ser resolvidas pelo Poder Judiciário.

Posteriormente à promulgação da Lei acima mencionada, o Conselho Nacional de Justiça regulamentou a matéria com a edição da Resolução n. 35/2007, indicando os requisitos legais para a realização dos atos extrajudiciais, entre tais requisitos, a necessidade que todas as partes sejam maiores e capazes.

Assim, nenhum dos dispositivos legais permite a realização de separação, divórcios, dissolução de união estável e inventário extrajudicial no caso de existência de filhos menores ou incapazes.

Acredita-se que pretendeu o legislador assegurar que os interesses de crianças, adolescentes e incapazes estivessem sendo resguardados pela autoridade judiciária. Permitindo-se, no entanto, que se disponha por liberdade sobre questões como alimentos entre os próprios cônjuges, mas não em relação aos filhos menores e incapazes.

Vislumbra-se assim, que o legislador buscou uma maior proteção aos indivíduos vulneráveis do que a matéria do conflito propriamente dita.

Inclusive, a promulgação do novo Código de Processo Civil de 2015 tratou de reproduzir tal vedação em seu artigo 733, ao dispor:

Art. 733. O divórcio consensual, a separação consensual e a extinção consensual de união estável, não havendo nascituro ou filhos incapazes e observados os requisitos legais, poderão ser realizados por escritura pública, da qual constarão as disposições de que trata o art. 731.<sup>26</sup>

Sobre os procedimentos extrajudiciais de divórcios, dissolução de união estável e separação, destacam Hill e Hildebrand:

O procedimento extrajudicial tende a ser mais rápido e menos burocrático para as partes, mas algumas formalidades são mantidas, inclusive a representação dos interessados por advogado. Tanto a separação e o divórcio, quanto o inventário extrajudicial independem de homologação judicial e apenas podem ser realizados em havendo a concordância de todos os interessados com relação a todos os termos. Sendo assim, se houver litígio, o único caminho é o judicial.<sup>27</sup>

23 PICCOLI, Isadora Fiorelli; THOMÉ, Liane Maria Brusnelo. **Sistema multiportas de acesso à justiça em busca de soluções adequadas de conflitos**. Trabalho de Conclusão de Curso de Direito – PUCRS. Disponível em: <[https://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2022/02/isadora\\_piccoli.pdf](https://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2022/02/isadora_piccoli.pdf)>. Acesso em: 28 set. 2023. p. 7.

24 HELENA, Eber Zoehler Santa. O fenômeno da desjudicialização. **Jus Navigandi**, ano 11, n. 922, 2006.

25 CASCARDO, Leonardo. **A desjudicialização como ferramenta diferencial de acesso à justiça**. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-desjudicializacao-como-ferramenta-diferencial-de-acesso-a-justica/339289050>>. Acesso em: 27 set. 2023.

26 BRASIL. **Código de Processo Civil**. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm)>. Acesso em: 27 set. 2023.

27 HILL, Flávia Pereira; HIDELEBRAND, Cecília Rodrigues Frutuoso. Migalhas: **Elas no processo**: separação, divórcio, dissolução de união estável e inventário extrajudicial e a existência de filhos ou herdeiros incapazes. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/coluna/elas-no-processo/355155/separacao-divorcio-dissolucao-de-uniao-estavel>>. Acesso em: 14 set. 2023.

Em qualquer caso, ainda resta a possibilidade de o tabelião negar segmentos nas escrituras de divórcio, separação ou dissolução de união estável sempre que “[...] houver fundados indícios de prejuízo a um dos cônjuges ou em caso de dúvidas sobre a declaração de vontade, fundamentando a recusa por escrito”.<sup>28</sup>

Como pode-se observar, havendo fundadas dúvidas acerca do negócio jurídico pretendido pelas partes, estendeu-se ao tabelião a possibilidade de negar curso ou procedimento, homenageando o princípio da fé pública, inerente à atividade notarial.

Desta forma, não se vislumbra qual seria o impedimento capaz de lesar ou que não mantenha a salvaguarda os interesses de incapazes, a realização de divórcios e as dissoluções de união estável pela via administrativa, já que o tabelião, com o seu conhecimento técnico, jurídico, é agente dotado de fé pública e fiscalizado pelo Poder Judiciário.

Compreende-se que deste modo, inexistindo conflito entre os interessados, nenhum operador de direito seria mais competente para conhecer a realidade enfrentada por aquela família do que os seus próprios integrantes, o que por si só, não deveria ser obstáculo para a resolução de questões desta natureza, ainda que na existência de vulneráveis.

Ao contrário, deveria ser advertido o tabelião de que na eventual possibilidade de alguma disposição traçada por aquela unidade familiar prejudicar os interesses de crianças, adolescentes ou incapazes, a faculdade a não realização do ato ou até mesmo a remessa direta ao juízo competente.

De outro modo, se poderia pensar ainda, na possibilidade de que os atos notariais desta natureza passem por análise ministerial, durante a sua confecção ou tão logo depois, como já adotado outrora nos processos de habilitação de casamento, demonstrando ser juridicamente possível que procedimentos desta natureza possam ser resolvidas nas vias administrativas.

### 3.1. A DESJUDICIALIZAÇÃO E O INTERESSE DE INCAPAZES

Cumprir abordar brevemente as considerações acerca da incapacidade, nos termos do que preceitua os artigos 3º e 4º, do Código Civil Brasileiro.<sup>29</sup>

28 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 35, de 24/04/2007**. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/179>>. Acesso em: 14 set. 2023.

29 BRASIL. Código Civil Brasileiro. **Lei nº 10.406/2002**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm)>. Acesso em: 19 set. 2023.

São considerados absolutamente incapazes os menores de dezesseis anos e relativamente incapazes os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos; os ébrios habituais e os viciados em tóxico; aqueles que, por causa transitória ou permanente, não puderem exprimir sua vontade; os pródigos.<sup>30</sup>

O Estatuto da Criança e Adolescente disciplina considera-se criança a pessoa até doze anos de idade incompletos e adolescente a pessoa entre doze anos e dezoito anos de idade.<sup>31</sup>

Portanto, para o Código Civil, toda criança e adolescente é incapaz, sujeitando-se toda separação, divórcio e dissolução de união estável quando presentes tais indivíduos, ao Poder Judiciário e ainda, quando existentes pessoas que por causa transitória ou permanente, não puderem exprimir sua vontade, aqui enquadrando-se pessoas que já atingiram a maioridade civil, mas que, por expressa previsão legal, são considerados incapazes, ainda que relativamente.

Para o presente estudo, nos interessa estudar as questões relativas a crianças, adolescentes e aqueles que por causa transitória não puderem exprimir sua vontade.

A desjudicialização na matéria do direito da criança e do adolescente é verificada com a implantação do Conselho Tutelar, pois com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, esses “[...] não são mais objetos de tratamento, são sujeitos de proteção do seu direito ameaçado ou violado, algo que, em última instância, deverá ser alcançado através de uma aplicação de medidas administrativas – do Conselho Tutelar – ou judiciais – da autoridade judiciária”.<sup>32</sup>

Verifica-se que o próprio Estatuto da Criança e Adolescente buscou medidas alternativas à tutela jurisdicional, assumindo o Conselho Tutelar “[...] a função precípua de defender o cumprimento da Lei que define direitos às crianças e aos adolescentes e afirma deveres à família, à comunidade, à sociedade e ao Poder Público”.<sup>33</sup>

Sob essa perspectiva, importante destacar que:

30 *Ibid.*

31 BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente. **Lei nº 8.069/1990**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm)>. Acesso em: 19 set. 2023.

32 BRASIL. Ministério Público do Rio Grande do Sul. **O Conselho Tutelar no Estatuto da Criança e do Adolescente**. 2001. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/media/areas/infancia/arquivos/ctnoeca.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2023. p. 5.

33 *Ibid.* p. 10.

A idéia básica da criação do Conselho Tutelar é a “desjudicialização” do atendimento prestado à criança e ao adolescente (bem como as suas famílias), pelo que o Conselho Tutelar não necessita do “aval” da autoridade judiciária para agir e/ou fazer valer suas decisões (tanto que, na forma do art. 136, inciso III, do ECA, pode inclusive promover diretamente a execução destas). Existem situações de ameaça ou violação de direitos infante-juvenis, no entanto, que escapam do âmbito de atribuições do Conselho Tutelar que, por exemplo, não pode aplicar as medidas previstas no art. 101, incisos VIII e IX, nem no art. 129, incisos VIII, IX e X, todos do ECA. Nestes e em outros casos, deve o Conselho Tutelar acionar a autoridade judiciária, zelando para que a causa receba o 222 Parte Especial tratamento prioritário que lhe é devido (cf. arts. 4º, caput e par. único, alínea “b” e 152, par. único, do ECA).<sup>34</sup>

Ora, se o Estatuto da Criança e Adolescente prevê medidas administrativas para atender interesses de incapazes, não haveria óbice para impedir que divórcios e dissoluções de união estável com a presença de menores de idade e incapazes possam ser realizadas também de forma administrativa, sob o argumento necessitam da tutela do Estado.

Nesta seara, por determinação constitucional, o artigo 227 assegura que crianças, adolescentes e jovens, devem ter a proteção da família, da sociedade e do Estado, com absoluta prioridade, para lhes garantir o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.<sup>35</sup>

É uma obrigação conjunta, sem que haja necessidade de que toda matéria envolvendo crianças e adolescentes necessariamente precise da tutela jurisdicional.

Por outro lado, no que diz respeito àquelas pessoas que por causa transitória ou permanente, não possuem o necessário discernimento para o pleno exercício da capacidade civil, que também lhes é atribuída a incapacidade relativa, importante destacar que a sua proteção jurídica se dá por meio da assistência que, por sua vez é exercida por quem detém o poder familiar,

da tutela ou curatela.<sup>36</sup> O que é primordial para o presente estudo é o exercício dessa assistência por quem exerce o poder familiar, não adentrando-se no mérito das demais possibilidades legais.

Neste sentido, o artigo 71 do Código de Processo Civil determina que o incapaz será representado ou assistido por seus pais, tutor ou curador, na forma da lei.<sup>37</sup> E afirma o Código Civil em seu artigo 171, inciso I, que os negócios jurídicos praticados por relativamente incapazes são anuláveis.<sup>38</sup>

Segundo Maria Helena Diniz *apud* Soares, são exemplos de incapacidade relativa por causa transitória ou permanente:

[...] portadores de enfermidade físico-psíquicas, que impedem o discernimento como: demência ou fraqueza mental senil (relativo à ou próprio da velhice); demência afásica (distúrbio de linguagem que afeta a capacidade de comunicação da pessoa); degeneração; psicastenia; psicose tóxica; psicose auto-tóxica (depressão, uremia, etc); psicose infectuosa (delírio pós-infeccioso, tec); paranoia, demência arteriosclerótica; demência sifilítica; mal de Parkinson senil; mal de Alzheimer; demência progressiva; doença neurológica degenerativa progressiva; surdo-mudez que impossibilite manifestação de vontade ou que retire discernimento por ter havido lesão no sistema nervoso central; deficiência mental ou anomalia psíquica, congênita (Síndrome de Down) ou adquirida; aqueles que se encontram em estado de coma (o coma pode ser transitório ou permanente); perda de memória (pode ser transitória ou permanente), etc.<sup>39</sup>

Observa-se que os relativamente incapazes por causa transitória ou permanente, possuem proteção especial que deve-se dar, primeiramente, no âmbito familiar, por meio de seus responsáveis legais, pais, tutores ou curadores, esta última como medida excepcional, sob a guarida do judiciário.

Dito isso, destaca-se que o Código de Processo Civil em seu artigo 694, afirma que:

Art. 694. Nas ações de família, todos os esforços serão empreendidos para a solução consensual da controvérsia, devendo o juiz dispor do auxílio de profissionais de outras áreas de conhecimento para a mediação e conciliação.

34 DIGIÁCOMO, Murillo José; DIGIÁCOMO, Ildeara de Amorim. **Estatuto da criança e do adolescente anotado e interpretado**. Ministério Público do Paraná. 2010. Disponível em: <[https://www.mpdfit.mp.br/portal/pdf/unidades/promotorias/pdij/Legislacao%20e%20Jurisprudencia/ECA\\_comentado.pdf](https://www.mpdfit.mp.br/portal/pdf/unidades/promotorias/pdij/Legislacao%20e%20Jurisprudencia/ECA_comentado.pdf)>. Acesso em: 15 set. 2023. p. 233.

35 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 19 set. 2023.

36 SOARES, Daniela Oliveira. **Uma análise sobre a relativa incapacidade civil sob a luz do estatuto da pessoa com deficiência**: da causa transitória ou permanente, ébrios, viciados e pródigos. 2019. JusBrasil. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/uma-analise-sobre-a-relativa-incapacidade-civil-sob-a-luz-do-estatuto-da-pessoa-com-deficiencia-da-causa-transitoria-ou-permanente-ebrios-viciados-e-prodigos/736577042>>. Acesso em: 19 set. 2023. p. 4.

37 BRASIL. Código de Processo Civil. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**.

38 BRASIL. Código Civil Brasileiro. **Lei nº 10.406/2002**.

39 SOARES, 2019.

Parágrafo único. A requerimento das partes, o juiz pode determinar a suspensão do processo enquanto os litigantes se submetem a mediação extrajudicial ou a atendimento multidisciplinar.<sup>40</sup>

Por seu turno, mediação familiar trata-se de uma autocomposição, na qual as partes são auxiliadas por um terceiro neutro ao conflito, que as ajuda a realizar uma solução para conflitos na esfera familiar, relacionados a divórcio, alimentos, guarda, etc.<sup>41</sup>

Vislumbra-se que é possível a extrajudicialização da matéria relativa ao direito de família, mediante os procedimentos de mediação e conciliação, facultando-se, inclusive, a suspensão do processo enquanto haja a mediação extrajudicial.

Ainda quanto à matéria da conciliação e mediação familiar, o artigo 698, do Código de Processo Civil assevera que: “Art. 698. Nas ações de família, o Ministério Público somente intervirá quando houver interesse de incapaz e deverá ser ouvido previamente à homologação do acordo”.<sup>42</sup>

Portanto, o artigo 694, do Código de Processo Civil não faz distinção de seus membros quando menciona “nas ações de família”, podendo-se comportar nesta unidade, menores de idade e incapazes, conforme preceitua o artigo 698, do mesmo Código.

Ou seja, é possível a autocomposição de conflitos por meio da mediação e conciliação na existência de menores e incapazes no âmbito do direito de família.

O que se percebe, mais uma vez, é não haver motivos que instituem a obrigatoriedade de divórcios, separações e dissoluções de união estável quando os interessados não possuem qualquer conflito, sob o argumento de que trata-se de interesse de vulneráveis, em que pese tais pessoas devam ser resguardadas de modo a garantir que seus direitos não sejam violados.

Entretanto, não impede que tal aferição possa ser realizada por agente público, com notório conhecimento jurídico e dotado de fé pública, como é o notário, inclusive, podendo-se determinar que referido profissional detenha o poder de averiguar possível violação de interesses de crianças,

adolescentes e incapazes de um modo geral e assim, negue curso a realização do ato notarial.

Verifica-se que esse juízo de valor é possível tão somente por estar a atividade notarial e registral sob o prisma da fé pública e sob a fiscalização e subordinação do Poder Judiciário.

Neste sentido, o Provimento n. 149/2023, do Conselho Nacional de Justiça, cita, por exemplo, que o notário ou o registrador tem o condão de: verificar operações que considerem suspeitas de lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo (artigo 142); recusar o protesto quando suspeitar de que o endereço do devedor é incorreto (artigo 393); negar curso do registro de nascimento tardio quando suspeitar da falsidade da declaração de nascimento (artigo 490, §1º e artigo 491); suspeitar de fraude do registro (artigo 494); negar curso ao reconhecimento de filho (artigo 502); duvidar acerca do estado de posse de filho (artigo 508).<sup>43</sup>

Como mencionado anteriormente, os notários, particulares no exercício de uma função pública, dotados de fé pública, conhecedores de direito e, portanto, profissionais aptos a atender essa parcela da população, ainda que sob a égide ministerial, poderiam atuar em substituição ao judiciário em demandas de divórcios, separações e dissolução de união estável que versem sobre interesses de crianças, adolescentes e incapazes, mormente em face à previsão legal de solução alternativa de conflitos envolvendo menores e incapazes, porém, com a participação ministerial.

Se a pretensão do legislador ao conferir aos notários a possibilidade de concretizar atos pela via administrativa de forma a proporcionar a efetiva desjudicialização de matérias, foi-lhes confiada a tarefa que outrora era destinada tão somente ao Poder Judiciário pela razão de que os mesmos estão sob a fiscalização do Poder Judiciário, além de serem dotados de fé pública e conhecimento jurídico necessários para efetivação dessa desjudicialização.

Portanto, o que falta no caso em análise é tão somente um abrir de mentalidade que passe a permitir a realização de atos extrajudiciais existindo interesse de crianças, adolescentes e demais incapazes.

O que se pretende possibilitar é o ajuste das situações familiares em que não há litígio entre as partes, possam ser concluídos na esfera adminis-

40 BRASIL. Código de Processo Civil. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.**

41 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Curso de mediação de família.** Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/destaques/arquivo/2015/03/e82c5dcf9bcbefc1328225ce122dc98c.pdf>. Acesso em: 27 set. 2023.

42 BRASIL. Código de Processo Civil. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.**

43 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento n. 149, de 30/08/2023.** Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5243>. Acesso em: 19 set. 2023.



trativa, sem que haja qualquer participação judicial, desonerando as partes, o Estado e centralizando no Judiciário apenas questões que necessitem efetivamente de uma intervenção jurisdicional.

Nesta esteira, a Resolução n. 35/2007, do Conselho Nacional de Justiça em seu artigo 46 possibilita ao tabelião negar curso a separação ou divórcio se houver fundados indícios de prejuízo a um dos cônjuges, ou em caso de dúvidas acerca da manifestação de vontade.<sup>44</sup>

Para inclusão da desjudicialização de matérias que versem sobre interesses de crianças, adolescentes e incapazes, bastaria, ao sentir deste estudo, que ressalva idêntica fosse aportada no trabalho legislativo.

Atualmente, os Códigos de Normas Estaduais, vem caminhando no sentido de possibilitar a lavratura de escrituras públicas de separação e divórcio na existência de filhos comuns, menores ou incapazes, desde que haja prévia resolução judicial das questões referentes aos mesmos.

Verifica-se que foi um salto de evolução das disposições iniciais da Resolução n. 35/2007, do Conselho Nacional de Justiça.

Nesta seara, podemos citar o Código de Normas de Santa Catarina, em seu artigo 816-A, que dispõe:

Art. 816-A. Havendo filhos comuns do casal, menores ou incapazes, será permitida a lavratura da escritura de separação, divórcio ou a conversão da separação judicial em divórcio, desde que devidamente comprovada a prévia resolução judicial de todas as questões referentes à guarda, visitação e alimentos dos mesmos, o que deverá ficar consignado no corpo da escritura.<sup>45</sup>

Nesta senda, colhe-se o disposto no Código de Normas do Estado de São Paulo: “Artigo 87.2. Se comprovada a resolução prévia e judicial de todas as questões referentes aos filhos menores (guarda, visitas e alimentos), o tabelião de notas poderá lavrar escrituras públicas de separação e divórcio consensuais”.<sup>46</sup>

No mesmo sentido, estabelece o artigo 310, §1º, do Código de Normas do Rio de Janeiro:

44 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 35, de 24/04/2007**. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/179>>. Acesso em: 14 set. 2023.

45 BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Código de Normas. Disponível em: <<https://www.tjsc.jus.br/documents/728949/1312406/C%C3%B3digo+de+Normas+CGJ/9fd74fde-d228-4b19-9608-5655126ef4fa>>. Acesso em: 15 set. 2023. p. 245.

46 BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Normas de serviço cartórios extrajudiciais**. Disponível em: <<https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=149028>>. Acesso em: 15 set. 2023. p. 183.

Art. 310. As partes devem declarar ao Tabelião, no ato da lavratura da escritura, a inexistência de filhos comuns ou, havendo, que são absolutamente capazes, indicando seus nomes e as datas de nascimento e, ainda, que o cônjuge virago não se encontra em estado gravídico ou ao menos, que não tenha conhecimento sobre essa condição. (Redação do caput do artigo alterada pelo Provimento CGJ n.º 36/2016, publicado no D.J.E.R.J. de 23/06/2016)

§ 1º. Havendo filhos menores ou nascituro, será permitida a lavratura da escritura, desde que devidamente comprovada a prévia resolução judicial de todas as questões referentes aos mesmos (guarda, visitação e alimentos), o que deverá ficar consignado no corpo da escritura. No parágrafo abaixo pode-se verificar um modelo de citação direta curta.<sup>47</sup>

Conforme depreende-se da leitura dos dispositivos, os Códigos de Normas estaduais caminharam no sentido de possibilitar a realização de divórcios, dissoluções e separações, mesmo existindo filhos menores, desde que as questões relacionadas às crianças e adolescentes sejam previamente decididas em juízo.

Contudo, não se vislumbra óbice a retirada total do Poder Judiciário em tais casos quando as partes estão devidamente concordes e não haja qualquer mérito a ser discutido via judicial. Afinal, os pais são os maiores interessados em manter o bem estar de seus filhos e somente o núcleo familiar que está passando pelo processo de separação, divórcio ou dissolução, tem o condão de discutir e decidir a melhor resolução para aquele caso específico.

Por mais que se tente defender que o Poder Judiciário deverá resguardar o interesse dessas crianças e adolescentes, não se pode olvidar que o juiz competente para analisar o caso, não terá a mesma sensibilidade ou o verdadeiro conhecimento sobre a realidade daquela entidade familiar. Ou seja, pode-se até decidir as questões fático/jurídicas, mas está longe de atender os conflitos sociais daquela unidade familiar.

Defende-se que o judiciário apenas teria a competência de analisar os divórcios, separações e dissoluções de união estável quando da existência de filhos menores de idade, na existência de discordância entre as partes ou, ainda, verificando o tabelião o possível prejuízo a qualquer uma das partes em alguma das disposições pretendidas, quando seria necessário solicitar a intervenção jurídica ao caso.

47 BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Código de Normas**. Disponível em: <<http://cgj.trj.jus.br/documents/1017893/0/codigo-extrajudicial-atualizado-em-29-12-2020-003.pdf/471adae2-1b04-4906-15b2-5a554ad9a36c?t=1610041514124>>. Acesso em: 15 set. 2023. p. 197.

Outra possibilidade seria que o procedimento dos divórcios, separações e dissoluções de união estável, com a participação de menores de idade, contasse com a participação do Ministério Público, sem a necessidade da chancela judicial.

Acredita-se que a mudança na legislação neste sentido, facilitaria o processo doloroso a que já está submetida esta família e diminuiria consideravelmente as demandas do Poder Judiciário, ficando a encargo deste Órgão, apenas as questões que versem sobre conflitos, o que nem sempre ocorre quando crianças e adolescentes são partes de processos.

Desta maneira, se o legislador permitiu explicitamente que questões familiares envolvendo menores e incapazes possam ser resolvidas de forma extrajudicial, mediante conciliação e mediação, com a participação do Ministério Público como guardião de direitos indisponíveis e, sendo possível atualmente que a conciliação e a mediação possam ser realizadas nos cartórios extrajudiciais, não há qualquer imperativo que possa obstar o acesso desses conflitos na via extrajudicial.

Na verdade, há uma grande controvérsia legislativa ao permitir a mediação familiar, mas impedir a realização de atos notariais familiares envolvendo menores e incapazes, sem que haja a participação judicial.

Ora, se há previsão legal da solução de conflitos familiares de forma extrajudicial, não se compreende por qual motivo há o impedimento legal da realização de divórcios, separações e dissoluções de união estável na existência de filhos menores e incapazes.

Conclui-se assim, que a desjudicialização de matérias envolvendo menores e incapazes trariam mais benefícios do que prejuízos a sociedade, pois já restou demonstrado que a atividade notarial e registral, quando admitida a partilhar a competência na resolução de conflitos, mostrou-se eficiente e plenamente capaz de atender os anseios da sociedade, além de garantir a economia das partes e o desembaraço judicial.

## CONCLUSÃO

O presente estudo buscou possibilitar a resolução de conflitos de matérias relacionadas ao direito de família na existência de menores e incapazes por parte da atividade notarial, que tem logrado êxito de efetividade em todas as esferas que lhe foram permitidas a desjudicialização.

## BIBLIOGRAFIA

- ALVES JUNIOR, Mauro Gonzaga. Desjudicialização – acesso à justiça e direitos indisponíveis – como equacionar os novos paradigmas sociais entre o judicial e o extrajudicial. *Revista Esmat*, ano 12, n. 19, 2020. Disponível em: <[http://esmat.tjto.jus.br/publicacoes/index.php/revista\\_esmat/article/view/355/278](http://esmat.tjto.jus.br/publicacoes/index.php/revista_esmat/article/view/355/278)>. Acesso em: 27 set. 2023.
- BARRETO, Sabrina Kirsch. **A desjudicialização de conflitos civis e o papel do tabelião no acesso à justiça**: o caso especial da desjudicialização da execução. Trabalho de Conclusão de Curso de Direito – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2020. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/221907>>. Acesso em: 27 set. 2023.
- BRASIL. ANOREG. **Pesquisa aponta que cartórios brasileiros são a instituição com maior confiança**. AnoregBr – Associação dos Notários e Registradores do Brasil. Disponível em: <<https://www.anoreg.org.br/site/pesquisa-aponta-que-cartorios-brasil-eiros-sao-a-institui-cao-com-maior-confianca/>>. Acesso em: 01 out. 2023.
- BRASIL. Código de Processo Civil. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13\\_105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13_105.htm)>. Acesso em: 27 set. 2023.
- BRASIL. Código Civil Brasileiro. **Lei nº 10.406/2002**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em: 19 set. 2023.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Curso de mediação de família**. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/destaques/arquivo/2015/03/e\\_82c5dcf9bcbefc1328225ce122dc98c.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/destaques/arquivo/2015/03/e_82c5dcf9bcbefc1328225ce122dc98c.pdf). Acesso em: 27 set. 2023.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 35, de 24/04/2007**. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/179>>. Acesso em: 14 set. 2023.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 149, de 30/08/2023**. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5243>>. Acesso em: 19 set. 2023.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 19 set. 2023.
- BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente. **Lei nº 8.069/1990**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm)>. Acesso em: 19 set. 2023.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Direito da Família. **Brasil registra alta de 16,8 por cento no número de divórcios em 2021, revela IBGE**. 2023. Disponível em: <<https://ibdfam.org.br/noticias/10510/Brasil-registra-alta-de-16%2C8+por+cento+no+n%C3%BAmero+de+div%C3%B3rcios+em+2021%2C+revela+IBGE>>. Acesso em: 13 set. 2023.
- BRASIL. Ministério Público do Rio Grande do Sul. **O conselho tutelar no estatuto da criança e do adolescente**. 2001. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/media/areas/infancia/arquivos/ctnoeca.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2023.
- BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Código de Normas. Disponível em: <<https://www.tjsc.jus.br/documents/728949/1312406/C%C3%B3digo+de+Normas+CGJ/9fd74fde-d228-4b19-9608-5655126ef4fa>>. Acesso em: 15 set. 2023.
- BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Código de Normas**. Disponível em: <<http://cgj.tjrj.jus.br/documents/1017893/0/codigo-extrajudicial-atualizado-em-29-12-020-003.pdf/471adae2-1b04-4906-15b2-5a554ad9a36c?t=1610041514124>>. Acesso em: 15 set. 2023.
- BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Normas de serviço cartórios extrajudiciais**. Disponível em: <<https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.aspx?codigo=149028>>. Acesso em: 15 set. 2023.
- CASCARDO, Leonardo. **A desjudicialização como ferramenta diferencial de acesso à justiça**. 2023. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-desjudicializacao-como-ferramenta-diferencial-de-acesso-a-justica/339289050>>. Acesso em: 27 set. 2023.
- Conselho Nacional de Justiça – CNJ. **Meta 9 do Poder Judiciário**. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/agenda-2030/meta-9-do-poder-judiciario/#:~:text=A%20Meta%209%2C%20aprovada%20para,aos%20ODS%20da%20Agenda%202030>>. Acesso em: 01 out. 2023.
- DIGIÁCOMO, Murillo José; DIGIÁCOMO, Ildéara de Amorim. **Estatuto da criança e do adolescente anotado e interpretado**. Ministério Público do Paraná. 2010. Disponível em: <[https://www.mpdf.mp.br/portal/pdf/unidades/promotorias/pdij/Legislacao%20e%20Jurisprudencia/ECA\\_comentado.pdf](https://www.mpdf.mp.br/portal/pdf/unidades/promotorias/pdij/Legislacao%20e%20Jurisprudencia/ECA_comentado.pdf)>. Acesso em: 15 set. 2023.

FERREIRA, Ana Conceição Barbuda Sanches Guimarães; MOTTA, Ana Bárbara Barbuda Ferreira. O sistema multiportas como propulsor do acesso à justiça no âmbito do juizado de fazenda pública. **Revista Novatio**. 1. ed. 2020. Poder Judiciário do Estado da Bahia. Disponível em: <[http://www5.tjba.jus.br/juizadosespeciais/images/pdf/REVISTA\\_NOVATIO/07\\_REVISTA\\_NOVATIO\\_1a\\_EDICAO\\_ARTIGO\\_05.pdf](http://www5.tjba.jus.br/juizadosespeciais/images/pdf/REVISTA_NOVATIO/07_REVISTA_NOVATIO_1a_EDICAO_ARTIGO_05.pdf)>. Acesso em: 29 set. 2023.

HELENA, Eber Zoehler Santa. O fenômeno da desjudicialização. **Jus Navigandi**, ano 11, n. 922, 2006.

HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização e acesso à justiça além dos tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 22, n. 1, 2020. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/56701/36324>>. Acesso em: 27 set. 2023.

HILL, Flávia Pereira; HIDELEBRAND, Cecília Rodrigues Frutuoso. Migalhas: **Elas no processo**: separação, divórcio, dissolução de união estável e inventário extrajudicial e a existência de filhos ou herdeiros incapazes. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/coluna/elas-no-processo/355155/separacao-divorcio-dissolucao-de-uniao-estavel>>. Acesso em: 14 set. 2023.

JAYME, Fernando Gonzaga; DUTRA, Victor Barbosa. Dejudicialization and proceduralism based on the nature of conflicts and according to the Brazilian constitution. *Revista Internacional de Direito*, n. 13, p. 341-356, 2021. Disponível em: <[http://www.scielo.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2183-95222021000200341&lang=pt](http://www.scielo.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2183-95222021000200341&lang=pt)>. Acesso em: 27 set. 2023.

MALLMANN, Jean Karlo Woiciechowski. Série: **Terminologias notariais e registrais** – Parte V – “Extrajudicialização”: o fenômeno da desjudicialização com nome certo. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registrais/386827/extrajudicializacao-o-fenomeno-da-desjudicializacao-com-nome-certo>>. Acesso em: 26 set. 2023.

NALINI, José Renato. **Desjudicializar é a meta**. 2023. Colégio Notarial do Brasil. Disponível em: <<https://cnbm.org.br/artigo-desjudicializar-e-a-meta-por-jose-renato-nalini-2/>>. Acesso em: 26 set. 2023.

NETTO, José Laurindo de Souza; FOGAÇA, Anderson Ricardo; GARCEL, Adriane. A desjudicialização como alternativa à crise da jurisdição na área da saúde. **Revista Direitos Humanos e Democracia**, ano 9, n. 17, 2021. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia/article/view/9760/6740>>. Acesso em: 26 set. 2023.

PICCOLI, Isadora Fiorelli; THOMÉ, Liane Maria Brusnello. **Sistema multiportas de acesso à justiça em busca de soluções adequadas de conflitos**. Trabalho de Conclusão de Curso de Direito – PUCRS. Disponível em: <[https://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2022/02/isadora\\_piccoli.pdf](https://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2022/02/isadora_piccoli.pdf)>. Acesso em: 28 set. 2023.

RIBEIRO, Diógenes V. Hassan. Judicialização e desjudicialização: entre a deficiência do legislativo e a insuficiência do judiciário. **Revista de Informação Legislativa**, ano 50, n. 199, 2013. Disponível em: <[https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/199/ril\\_v50\\_n199\\_p25.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/199/ril_v50_n199_p25.pdf)>. Acesso em: 26 set. 2023.

SILVA, Rogério Luiz Nery da; NASCIMENTO, Artur Gustavo Azevedo do; PINHEIRO, Rodolfo Ferreira. Agenda 2030 – ODS 16: Serviços extrajudiciais e políticas públicas de desjudicialização. **Revista Cidadania e Acesso à Justiça**, v. 7, n. 2, 2021. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/acessoajustica/article/view/8118/pdf>>. Acesso em: 26 set. 2023.

SILVEIRA, Ricardo Freitas. **Desjudicialização da era dos algoritmos**: reflexões sobre os objetivos de desenvolvimento sustentável da ONU e as metas do judiciário brasileiro. Disponível em: <[www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/05/ebbe7ab0c3942bfd58be177d1b7dac8b.pdf](http://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/05/ebbe7ab0c3942bfd58be177d1b7dac8b.pdf)>. Acesso em: 26 set. 2023.

SOARES, Daniela Oliveira. **Uma análise sobre a relativa incapacidade civil sob a luz do estatuto da pessoa com deficiência**: da causa transitória ou permanente, ébrios, viciados e pródigos. 2019. JusBrasil. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/uma-analise-sobre-a-relativa-incapacidade-civil-sob-a-luz-do-estatuto-da-pessoa-com-deficiencia-da-causa-transitoria-ou-permanente-ebrios-viciados-e-prodigos/736577042>>. Acesso em: 19 set. 2023.

SOLANO, Luisa Maria Moreira. A crise do judiciário e o sistema multiportas de solução de conflitos. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-crise-do-judiciario-e-o-sistema-multiportas-de-solucao-de-conflitos/575316098#:~:text=O%20Sistema%20Multiportas%20%C3%A9%20um%20modelo%20alternativo%20para%20solu%C3%A7%C3%A3o%20de,porta%2C%20dentre%20as%20j%C3%A1%20citadas>>. Acesso em: 28 set. 2023.

SOUSA, Fábio Torres. **A necessária desjudicialização da relação de consumo**. Consultor Jurídico. 2023. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2023-jun-14/garantias-consumo-necessaria-desjudicializacao-relacao-consumo2>>. Acesso em: 27 set. 2023.

## A EVOLUÇÃO DO DIREITO DE PROPRIEDADE E O SISTEMA REGISTRAL IMOBILIÁRIO NA PÓS-MODERNIDADE

Jesarela Jacob Correia Dallago<sup>1</sup>

Lucia Dal Pont<sup>2</sup>

Roberta Arruda Schroeder Ferraz<sup>3</sup>

**RESUMO:** O presente trabalho tem por tema a evolução do direito de propriedade e o sistema registral imobiliário na pós-modernidade, com o intuito de trazer breve histórico do direito de propriedade em território brasileiro com origem na lei das sesmarias, analisar a importância do Registro de Imóveis para a sociedade brasileira, abordando sua influência nos aspectos social, ambiental, fiscal e econômico, além de fazer uma reflexão sobre o direito de propriedade na pós-modernidade devido à ressignificação da sociedade trazida pela revolução tecnológica e pelas novas gerações.

**Palavras-Chave:** Evolução; Propriedade; Sistema registral; Pós-modernidade.

### 1. INTRODUÇÃO

O objeto do presente trabalho é discorrer sobre a evolução do direito de propriedade e o sistema registral imobiliário na Pós-Modernidade.

Como problemas centrais, serão enfocados os seguintes questionamentos: como foi a origem e a evolução da propriedade no Brasil? Qual a importância do Registro de Imóveis? Qual a concepção do direito de propriedade na Pós-Modernidade?

Para tanto, o artigo foi dividido em três partes: a primeira denominada “Breve histórico do direito de propriedade no Brasil”, na qual se faz breve análise do direito de propriedade, principalmente em solo brasileiro;

1. Escrevente Registral no 2º Ofício de Registro de Imóveis de Balneário Camboriú-SC. Mestranda em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Especialista em Mercado de Trabalho pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI e IJUFE-SC. Especialista em Direito Notarial e Registral pela Faculdade Arthur Thomas-PR. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria – UFSM/RS.
2. Registradora Titular do 2º Ofício de Registro de Imóveis de Balneário Camboriú-SC. Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Especialista em Direito Notarial e Registral pela Universidade do Sul de Santa Catarina – UNISUL. Bacharel em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI.
3. Advogada – OAB/SC 18973. Mestranda em Ciência Jurídica pela UNIVALI. Especialista em Direito Notarial e Registral pela Faculdade Arthur Thomas. Bacharel em Direito pela Fundação Universidade Regional de Blumenau – FURB. Oficial Substituta do 2º Ofício de Registro de Imóveis da Comarca de Blumenau – SC (1997-2020). Sócia do escritório Germano Schroeder Neto & Advogados Associados. Assessora Jurídica RIB/SC.



a segunda denominada “A importância do sistema registral imobiliário”, trazendo uma abordagem do Registro de Imóveis sob os aspectos social, ambiental, jurídico e econômico; e a terceira denominada “O direito de propriedade na Pós-Modernidade”, com uma proposta reflexiva acerca do advento de uma nova realidade da propriedade.

Na metodologia foi utilizado o método indutivo, operacionalizado pelas técnicas do referente, da categoria, dos conceitos operacionais, da pesquisa bibliográfica e do fichamento.

## 2. BREVE HISTÓRICO DO DIREITO DE PROPRIEDADE NO BRASIL

A origem da construção do direito de propriedade no Brasil remonta à Lei Agrária de D. Fernando I, promulgada em Portugal, em 1375 (Lei das Sesmarias). A sesmaria era “uma forma de apropriação da terra condicionada ao dever jurídico do cultivo, revogável pela Coroa”.<sup>4</sup> Foi a tradição trazida pela Coroa Portuguesa para o Brasil-colônia, por meio das Ordenações Régias.

Este princípio jurídico do cultivo foi transplantado à realidade do Brasil colonial, adaptando-se a um modelo econômico escravocrata e latifundista, diverso do contexto em que foi criado.

Assim, no Brasil, “a concessão sesmarial incorpora ao originário dever do cultivo outros deveres e condições para o seu recebimento, como a posse de escravos, construção de engenhos de açúcar e fortificações militares”.<sup>5</sup>

Ocorre que a legislação da sesmaria não era respeitada e muitas vezes as terras não eram cultivadas, demarcadas e nem registradas. Aliado a isto, havia o apossamento sobre terras devolutas. Surgiu então a Lei de Terras de 1850, buscando coibir essa caótica realidade agrária brasileira.<sup>6</sup>

Outro marco legal foi a Lei Hipotecária de 1864, disciplinando juridicamente a hipoteca e instituindo o registro de imóveis e sua eficácia contra terceiros.<sup>7</sup>

Nos ensinamentos de Varela:

A propriedade privada imobiliária brasileira é, assim, fruto de um longo

4 VARELA, Laura Beck. **Das sesmarias à propriedade moderna**: um estudo da história do direito brasileiro. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 236.

5 *Ibid.*

6 BRASIL. **Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/10601-1850.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm)>. Acesso em: 26 jun. 2025.

7 BRASIL. **Lei nº 1.237 de 24 de setembro de 1864**. Reforma a legislação hipotecária e estabelece as bases das sociedades de crédito real. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim1237.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim1237.htm)>. Acesso em: 26 jun. 2025.

processo que marca a saída dos bens do patrimônio público régio, um esforço gradativo de delimitação da esfera privada, em oposição ao que era público – as terras do rei. A cristalização do direito de propriedade privada foi, certamente, o resultado de uma complexa construção, forjada em meio às tensões sociais e às condicionantes da infraestrutura econômica. Construção de uma disciplina jurídica proprietária, conquista gradual de um espaço a salvo das ingerências mercantilistas da Coroa.<sup>8</sup>

Vale ressaltar que foi

no movimento revolucionário burguês – cujo paradigma é o ocorrido na França – que encontramos as bases para uma profunda mudança no regime jurídico da propriedade privada, tanto nos antecedentes filosóficos que lhe dão sustento, quanto no aparato técnico-jurídico que cristaliza as transformações da época.<sup>9</sup>

A propriedade dominial moderna foi definida na virada dos séculos XVIII para XIX e nasceu no contexto dos cabeças da Revolução Francesa. É com a Revolução Francesa que se irradia o sistema da propriedade moderna (relação homem e coisa, natureza e humanidade, propriedade e domínio).<sup>10</sup>

A transição do racionalismo medieval (do conhecer) para o voluntarismo (do querer) de um homem que se coloca como soberano do mundo e transformador da natureza individualista, traduz uma virada individualista que desencadeia duas correntes que dominaram o pensamento da Europa nos séculos seguintes: jusnaturalismo e iluminismo político.<sup>11</sup>

O período do Iluminismo e a Revolução Francesa (1789), paradigma de uma época, tiveram relevante influência na transformação do direito de propriedade no Brasil.

Passou-se a concepção da propriedade moderna, afastando o vínculo do cultivo para caracterizar a propriedade.

Essa concepção, fruto de um longo processo de ruptura em relação à propriedade jurídica feudal, é lida e assimilada pelos juristas brasileiros, que também vivenciam uma transição para uma forma absoluta de propriedade. Transição esta, todavia, que não parte de uma forma feudal, mas de uma forma pública, concessão de natureza administrativa que vinculava os particulares à Coroa portuguesa [...]. A propriedade, conceito unitário, abs-

8 VARELA, 2005. p. 231.

9 *Ibid.* p. 201.

10 PILATI, José Isaac. **Propriedade e função social na pós-modernidade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2013. p.17.

11 *Ibid.* p. 13.



trato, absoluto, se cristaliza no artigo 524 do Código Civil de 1916.<sup>12</sup>

Assim, pode-se afirmar que o ápice do processo de organização jurídica, no que diz respeito ao direito de propriedade, expressou-se no Código Civil de 1916 (o Código de Clóvis Bevilacqua), em seu artigo 524, traduzindo predominantemente o legado francês: “Art. 524: A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que, injustamente, os possua”.<sup>13</sup>

Isto comprova que:

A caracterização do direito de propriedade como um direito natural, inviolável, absoluto, não é especificidade do ordenamento brasileiro; especificidades o são, sim, a natureza jurídico-pública da propriedade pré-voluntarista e um determinado processo de transição que marca, entre nós, a formação da nova ‘antropologia proprietária’. É pois, nas obras dos juristas europeus, em especial franceses e alemães, que nossos juristas e legisladores buscaram os seus modelos.<sup>14</sup>

A propriedade privada imobiliária brasileira é, portanto, resultado de longo processo de transformação, partindo dos bens do patrimônio público das terras do rei, passando-se a delimitar paulatinamente a esfera privada e a ficar a salvo das ingerências mercantilistas da Coroa Portuguesa da época do Brasil-colônia.

O aumento da população e as disputas por terra exigiu maior proteção aos direitos de propriedade, com demarcações mais precisas, limitando-se, cada vez mais, à propriedade individual.

No direito brasileiro, o direito de propriedade encontra-se consagrado como um direito fundamental.

A propriedade é direito e garantia, como previsto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 5º, incisos XXII e XXIII:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo -se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXII – é garantido o direito de propriedade;

12 VARELA, 2005. p. 215.

13 BRASIL. **Lei Federal nº 3.071 de 01 de janeiro de 1916**. Código Civil do Brasil. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/l3071.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l3071.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2025.

14 VARELA, *op. cit.* p. 198.

XXIII – a propriedade atenderá a sua função social;

[...]<sup>15</sup>

É também direito real estabelecido no artigo 1225, inciso I e artigo 1228 do Código Civil Brasileiro:

Art. 1.225. São direitos reais:

I – a propriedade;

[...]

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

§ 2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.

§ 3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.

[...]<sup>16</sup>

O conceito moderno do direito de propriedade leva em consideração estas faculdades elementares de uso, fruição, disposição e reivindicação que formam a essência do instituto, em conformidade com sua função social.

A propriedade pode ser considerada o fundamento para a construção de todo o direito privado, e desde sua origem foi símbolo de poder econômico e político de domínio. Ela não retrata apenas o majestoso direito real, mas seu significado vai além disso, pois como direito fundamental deve atender também à sua função social.

Conforme Bodnar, “a propriedade é um instituto jurídico flexível e dinâmico, sofre alterações no curso da história em função das mudanças políticas, sociais e econômicas”.<sup>17</sup>

15 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 02 jun. 2025.

16 BRASIL. **Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2025.

17 BODNAR, Zenildo. **A regularização fundiária e os seus reflexos na cidade sustentável**. Tese de Doutorado em Direito – Universidade Federal de Santa Catarina. 2017. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/180913/349280.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 27 maio 2025. p. 106.

Na evolução do direito de propriedade, este direito vai ganhando cada vez mais amplitude, e “abrange não somente o direito de posse e uso da terra, mas também questões de desenvolvimento sustentável, planejamento urbano e a função social da propriedade (artigo 170 da Constituição Federal de 1988)”.<sup>18</sup>

É neste contexto que se destaca a função social da propriedade, não apenas como limite ao direito individual, mas como elemento constitutivo do próprio conteúdo da propriedade no Estado Democrático de Direito.

A propriedade urbana cumpre a função social quando respeita prescrições relativas à ordenação urbana, contidas no planejamento das cidades.<sup>19</sup>

A propriedade só se legitima e atinge sua função social quando é instrumento para alcançar outros direitos, como moradia, planejamento urbano, mobilidade e sustentabilidade, estando interligada com o direito fundamental da dignidade da pessoa humana.

Para Reale “a função social da propriedade expressa a realização da solidariedade social no âmbito dos direitos patrimoniais, superando a concepção individualista clássica e inserindo a propriedade em um contexto de responsabilidade coletiva”.<sup>20</sup>

A tensão entre propriedade privada e interesse público, a necessidade de harmonizar desenvolvimento econômico com desenvolvimento sustentável, a efetivação de sua função social, são exemplos de paradigmas contemporâneos a serem enfrentados, exigindo medidas de justiça social, justiça ambiental, boa governança e efetividade de instrumentos jurídicos concretos que viabilizem sua efetivação prática, para os quais o Registro de Imóveis contribui como partícipe.

## 2. A IMPORTÂNCIA DO SISTEMA REGISTRAL IMOBILIÁRIO

O Registro de Imóveis exerce importantes funções que contribuem para a efetividade do direito fundamental de propriedade, direito à moradia, dignidade da pessoa humana, direito ao meio ambiente equilibrado, desenvolvimento sustentável e segurança jurídica.

O Registro de Imóveis não é mero repositório de documentos, mas, sim,

18 FERRI, Caroline Feliz Sarraf. **Registro de imóveis 4.0**. Londrina: Engenho das Letras, 2024.

19 BODNAR, 2017. p. 111.

20 REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

gerador de um sistema altamente organizado, eficiente e seguro de registros públicos que versam sobre a propriedade imobiliária, os titulares de direitos, terceiros interessados, e tudo que gira em torno ou se reflete à partir dela.

Segundo os ensinamentos de Bodnar:

O desenvolvimento adequado das relações jurídicas imobiliárias, numa perspectiva macro, é fundamental para a economia do país, pois representam um setor relevante e que movimenta cifras expressivas, com alta repercussão na cadeia produtiva com geração de emprego e renda. Sem desconsiderar as contundentes críticas históricas que a propriedade recebe, é também sustentável que o direito de propriedade é instrumento de concretização da dignidade humana e a sua adequada e transparente gestão é importante até mesmo para a estabilidade familiar.<sup>21</sup>

A atividade registral norteia-se pelos princípios da sua atividade como da “fé-pública, da publicidade, da autenticidade, da prioridade, da eficácia dos atos, da oficialidade, da rogação, da legalidade, da continuidade e da segurança jurídica”, previstos no artigo 185 do Código de Normas da Corregedoria-Geral do Foro Extrajudicial de Santa Catarina/2023.<sup>22</sup>

O princípio da concentração foi considerado um importante marco no direito registral imobiliário com a vigência da Lei Federal n. 13.097 de 19 de janeiro de 2015, está regulamentado nos artigos 54 a 58, e teve o objetivo de ampliar a segurança jurídica àquele que, de boa-fé, adquire um imóvel no Brasil.<sup>23</sup>

A concentração no fôlio real possibilita que se averbem na matrícula as ocorrências que alterem o registro, inclusive títulos de natureza judicial ou administrativa, para que haja uma publicidade ampla e de conhecimento de todos, preservando e garantindo, com isso, os interesses do adquirente e de terceiros de boa-fé.<sup>24</sup>

Colhe-se da visão de Bodnar importante ponderação:

O sistema registral da propriedade possui função que vai além do simples cadastramento das propriedades imobiliárias, pois a partir do princípio

21 BODNAR, 2017. p. 125.

22 SANTA CATARINA. **Provimento n. 38 de 30 de novembro de 2023**. Código de Normas da Corregedoria-Geral do Foro Extrajudicial de Santa Catarina. Disponível em: <[https://www.tjsc.jus.br/documents/815612/19065765/C%C3%B3digo\\_Normas\\_Extrajudicial\\_Atualizado\\_Provimento33\\_2024\\_atualizado.pdf/3dd4b0bf-6de4-7b37-a58d-b51942035982?t=1748949445507](https://www.tjsc.jus.br/documents/815612/19065765/C%C3%B3digo_Normas_Extrajudicial_Atualizado_Provimento33_2024_atualizado.pdf/3dd4b0bf-6de4-7b37-a58d-b51942035982?t=1748949445507)>. Acesso em: 08 jun. 2025.

23 BRASIL. **Lei n. 13.097 de 19 de janeiro de 2015**. Reduz a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP, da COFINS, da Contribuição para o PIS/Pasep-Importação e da Cofins-Importação incidentes sobre a receita de vendas e na importação de partes utilizadas em aerogeradores e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/13097.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13097.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2025.

24 SANTA CATARINA. **Provimento n. 38 de 30 de novembro de 2023**. Artigo 185, inciso XVI.

da concentração deve conter vasto repertório de informações estratégicas de todos os eventos que afetem direta ou indiretamente as relações jurídicas e urbanísticas decorrentes da condição de proprietário, inclusive de caráter ambiental.<sup>25</sup>

Dessa forma, toda informação relevante sobre a vida do imóvel, que possa repercutir nas relações jurídicas a ele relacionadas, direta ou indiretamente, bem como nas pessoas que delas participem, deve ser trazida para a matrícula imobiliária, garantindo publicidade.

Como alguns exemplos, tem-se o registro de citação de ações reais ou pessoais reipersecutórias; averbação, por solicitação do interessado, de constrição judicial, de que a execução foi admitida pelo juiz, ou de fase de cumprimento de sentença; averbação de restrição administrativa ou convencional ao gozo de direitos registrados, de indisponibilidade ou de outros ônus quando previstos em lei; averbação, mediante decisão judicial, de qualquer tipo de constrição judicial incidente sobre o imóvel ou sobre o patrimônio do titular do imóvel, inclusive a proveniente de ação de improbidade administrativa, ou a oriunda de hipoteca judiciária; averbação, mediante decisão judicial, da existência de outro tipo de ação cujos resultados ou responsabilidade patrimonial possam reduzir seu proprietário à insolvência; averbação de união estável, etc.

O atual Código de Normas da Corregedoria-Geral do Foro Extrajudicial catarinense foi bastante hodierno ao dispor no inciso XVII do artigo 804 que, além das previsões legais específicas, averbar-se-ão na matrícula, para mera publicidade, outras ocorrências que, por qualquer modo, alterem o registro ou repercutam nos direitos relativos ao imóvel ou aos seus titulares, ou ainda sobre os atos ou negócios jurídicos da matrícula.<sup>26</sup>

No entanto, o princípio da concentração ainda pode ser aperfeiçoado pela legislação e normas operacionais dos estados, visando angariar na matrícula cada vez mais informações históricas, sociais, culturais, ambientais, econômicas, dentre outras, que forem socialmente úteis, contribuindo preventivamente como forma de diminuição da judicialização de conflitos.

Nesse viés, “necessário também abordar brevemente o sistema registral pelas suas intensas relações com a propriedade, sua função social, proteção do meio ambiente e aplicação concreta da regularização fundiária

25 BODNAR, 2017. p. 123.

26 SANTA CATARINA. Provimento n. 38 de 30 de novembro de 2023.

sustentável”.<sup>27</sup>

No aspecto social o serviço imobiliário registral sempre fez parte da política habitacional do Brasil, desde a criação do Sistema Financeiro da Habitação – SFH (Lei Federal n. 4.380/1964),<sup>28</sup> ao registrar os contratos bancários de compra e venda de imóvel com garantia hipotecária, dando efetividade ao acesso à casa própria, especialmente para as populações de baixa e média rendas, em programas como a antiga COHAB (Companhia de Habitação), Minha Casa Minha Vida e Casa Verde Amarela.

Mais recentemente, importante ferramenta social foi introduzida pela Lei Federal n. 13.465/2017, a Regularização Fundiária Urbana – REURB, como instrumento que visa integrar assentamentos irregulares ao ordenamento urbano formal, promovendo a função social através do acesso ao direito à moradia digna, da regularização do uso do solo, e da inclusão social, reduzindo desigualdades fundiárias históricas, da qual o serviço registral é ator relevante.

O papel do registrador de imóveis, nesse contexto, torna-se estratégico na ordenação das cidades, pois a regularização fundiária depende de registros íntegros, públicos e atualizados, condição essencial para assegurar segurança jurídica e efetivar a função social.

O Registro de Imóveis recebeu importantes funções para ajudar a garantir o direito à moradia, tornando-se um dos principais atores da regularização fundiária.<sup>29</sup>

No Brasil, o Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/2001) também incorporou a concepção da função social da propriedade, exigindo a formulação de políticas públicas urbanas orientadas pelo interesse social e pela justiça espacial, consolidando o direito à cidade como direito fundamental.

Em realidades urbanas dinâmicas e tecnologicamente avançadas, como as chamadas cidades inteligentes, o direito à cidade adquire novas dimensões, exigindo a inclusão digital como meio de acesso equitativo a serviços

27 BODNAR, 2017. p. 124.

28 BRASIL. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14380.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14380.htm)>, Acesso em: 07 jul. 2025.

29 MELO, Marcelo Augusto de. O direito à moradia e o papel do registro de imóveis na regularização fundiária. *Revista de direito imobiliário*, v. 2, 2011. Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/caju/FUNDIARIA-1.pdf>>. Acesso em: 08 jun. 2025. p. 382.

e oportunidades; gestão democrática da informação urbana; transparência na ocupação e uso ordenado do solo.

O Registro de Imóveis é elemento conclusivo no uso ordenado do solo, através do registro/ averbação dos instrumentos jurídicos previstos no ordenamento jurídico brasileiro, como o parcelamento do solo urbano – loteamentos e desmembramentos (Lei Federal n. 6.766/79), incorporação imobiliária e condomínio edilício (Lei Federal n. 4.591/64), condomínio de lotes (Código Civil), parcelamento rural, outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas (Estatuto da Cidade), direito de laje, usucapião, dentre outros.

Outrossim, contribui para o realinhamento da propriedade através do registro/averbação de procedimentos como desapropriação, tombamento, retificação de área, unificação, aforamento, ajuste de divisas e estremação.

Além disto, atua como instrumento de planejamento e organização urbana ao averbar restrições às propriedades circunvizinhas de bem tombado definitiva ou provisoriamente; restrições a imóvel reconhecido como integrante do patrimônio cultural, por forma diversa do tombamento, em decorrência de ato administrativo, legislativo ou decisão judicial específicos; decreto que declarar imóvel como de utilidade ou necessidade pública, para fins de desapropriação.<sup>30</sup>

De acordo com Mello, o instituto (Registro de Imóveis), que originariamente tem garantido a propriedade imobiliária no Brasil, há séculos, agora exerce funções sociais e ambientais, tudo isso decorrente da transformação do direito de propriedade contemporâneo.<sup>31</sup>

No que tange à função ambiental do sistema registral, o Código de Normas da Corregedoria-Geral do Foro Extrajudicial de Santa Catarina/2023 expressa compromisso com a sustentabilidade e, aportado nos princípios da prevenção, da precaução e da informação, no artigo 804 autoriza as averbações na matrícula para fins de publicidade:

I – reserva legal, os termos de responsabilidade de preservação de reserva legal e outros termos de compromisso relacionados à regularidade ambiental do imóvel e seus derivados;

[...]

30 SANTA CATARINA. Provimento n. 38 de 30 de novembro de 2023. Incisos XII, XIII, XIV do art. 804.

31 MELO, 2011.

V – área de preservação permanente e área não edificável, bem como eventuais alterações;

VI – plano de recuperação de áreas degradadas;

VII – termo de ajustamento de conduta;

VIII – unidade de conservação;

[...]

X – floresta plantada;

XI – restrições ambientais;

[...]

XVI – existência de área ou de água subterrânea contaminada, declaradas por órgãos ambientais;

XVII – outras ocorrências que, por qualquer modo, alterem o registro ou repercutam nos direitos relativos ao imóvel ou aos seus titulares, ou ainda sobre os atos ou negócios jurídicos da matrícula.<sup>32</sup>

Na perspectiva registral, o princípio da informação complementa e reforça a prevenção e a precaução, pois num contexto de riscos ambientais e de insegurança é fundamental que a sociedade tenha acesso a informações de qualidade, precisas e detalhadas sobre o imóvel e/ou local, que podem ser gerenciadas e publicizadas com eficiência pelo Registro de Imóveis.<sup>33</sup>

Nesse sentido, medidas de boa governança, transparência, e políticas públicas são apoiadas pelo sistema registral imobiliário, por meio da publicização na matrícula imobiliária, da averbação de leis e decretos municipais que repercutem no imóvel ou em seus titulares, de áreas alagadiças, inundáveis, de locais que passaram por tragédias climáticas, enchentes, vendavais, de projetos futuros de alargamento de vias, zoneamentos aprovados no Plano Diretor do município, licenças ambientais, notícias de parcelamento irregular, sendo alguns exemplos dos quais os princípios da informação, da concentração e da publicidade do Registro de Imóveis serão cada vez mais, ferramentas de grande valia no desenvolvimento sustentável em todas as suas dimensões (social, econômica, ética e ambiental).

Atua também como órgão fiscalizador de tributos, colaborando com a União (laudêmios, foro, imposto de renda – IR), Estados (imposto de transmissão causa mortis e doação) e Município (imposto de transmissão sobre bem imóvel – ITBI, imposto sobre serviços – ISS, taxas) na arrecadação de

32 SANTA CATARINA, *op. cit.* Art. 804.

33 BODNAR, 2017. p. 135.



receitas e na averbação da inscrição em dívida ativa.<sup>34</sup>

Sem falar do intercâmbio de informações com a Secretaria da Receita Federal na emissão da Declaração sobre Operação Imobiliária – DOI; com a Secretaria do Patrimônio da União na emissão da Declaração sobre Operações Imobiliárias em Terrenos da União – DOITU; com o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF (Lei Federal n. 13.794/2020), colaborando com a prevenção e o combate a lavagem de dinheiro, o financiamento do terrorismo e a proliferação de armas de destruição em massa; informando as prefeituras municipais sobre as alterações na titularidade de imóveis por meio do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis – ONR, do Ofício Eletrônico e do Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado – SAEC, facilitando a atualização cadastral e a arrecadação de impostos, em cumprimento ao Provimento n. 174/2024 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ; integração com a Central Nacional de Indisponibilidade de Bens – CNIB, por meio da recepção automatizada das ordens de indisponibilidade que atinjam patrimônio imobiliário e direitos sobre imóveis.

Estas atividades comprovam a grandeza da dimensão pública exercida por este serviço extrajudicial, justificando a demanda do aprimoramento da integração entre sistemas de cadastro e o sistema registral imobiliário.

Além dos aspectos social, público e ambiental, no aspecto econômico o Registro de Imóveis desempenha sua clássica função de conferir segurança jurídica e dar publicidade aos negócios envolvendo imóveis, viabilizando a circulação de bens e valores.

Sua dimensão econômica fomenta o mercado financeiro e imobiliário, resguardando os negócios e as partes envolvidas, ao registrar compra e venda, permuta, garantias reais como alienação fiduciária e hipoteca, cédula de crédito bancário, cédula de crédito imobiliário, cédula de crédito rural, cessão fiduciária dos créditos imobiliários, patrimônio de afetação, cisão de empresas, integralização de capital social, organização patrimonial (partilha, sucessão, doação, cláusulas de incomunicabilidade, impenhorabilidade, inalienabilidade), usufruto, dentre outros de acordo com o rol previsto no artigo 167 da Lei Federal n. 6.015/73.

O Sistema Registral Imobiliário está comprometido em servir com efetividade e fortalecer a atividade extrajudicial, proporcionando segurança jurídica e contribuindo para a função social da propriedade.

34 SANTA CATARINA. Provimento n. 38 de 30 de novembro de 2023. Art. 804, inciso IX.

### 3. O DIREITO DE PROPRIEDADE NA PÓS-MODERNIDADE

A ideia original do direito de propriedade estar relacionado à importância do cultivo da terra, à agricultura, passou por alterações, desde as adaptações do sistema das sesmarias ao sistema latifundista e escravocrata vigente no Brasil-Colônia.

Numa perspectiva histórica, a percepção do direito de propriedade teve profundas transformações. Desde o sistema feudal da Idade Média, baseado na vassalagem e na concessão de terras em troca de fidelidade e serviços, até à consolidação do capitalismo moderno, observa-se uma mudança significativa na sua concepção.

O Renascimento e, mais intensamente, o Iluminismo, introduziram ideais de individualismo e de direitos naturais, que atribuíram à propriedade um novo significado, enquanto expressão da liberdade e do mérito individual.

A Revolução Francesa consolidou essa visão ao proclamar a propriedade como um direito inviolável, rompendo com os privilégios aristocráticos. Posteriormente, a Revolução Industrial, ao impulsionar o processo de urbanização, deslocou a centralidade da terra rural para a terra urbana e para os meios de produção, reforçando a ligação entre propriedade e capital. Esses eventos históricos contribuíram para a reconfiguração do direito de propriedade, conferindo-lhe novas dimensões jurídicas, econômicas e sociais.

Isso comprova o quanto a dinâmica da sociedade e do mercado interferem no conceito de propriedade.

Ao longo dos séculos, o conceito jurídico fundamental de propriedade tem evoluído sob a influência de diversos contextos sociais, econômicos, políticos e culturais.<sup>35</sup>

Não é diferente na Era da Revolução Tecnológica, cujos efeitos tendem a relativizar, ou mesmo reconfigurar, a concepção tradicional de propriedade. A história demonstra que as condições sociais, econômicas, políticas e culturais – e, mais recentemente, também as ambientais – exercem influência direta sobre a formulação das normas jurídicas e a estruturação dos seus institutos.

Assim, à semelhança das transformações ocorridas em períodos anteriores, é plausível que as inovações tecnológicas, como a digitalização, a

35 FERRI, 2024. p. 32.

inteligência artificial e a economia de dados, desafiem os modelos clássicos de propriedade, exigindo novas abordagens jurídicas adaptadas à realidade contemporânea.

Beck, ao escrever sobre uma nova realidade, que conceitua como metamorfose do mundo, explica a nova era do Antropoceno como sendo:

Uma nova era geológica na história da Terra, em que os seres humanos são a força ecológica definidora – entram no domínio do negócio e da economia. [...] consiste em seres humanos moldando a direção da evolução planetária e social, não intencionalmente, mas pela política de efeitos colaterais ou pela política do dano normalizado.<sup>36</sup>

Temas centrais como a produtividade da terra, a preservação dos recursos naturais, o direito à moradia digna, o desenvolvimento sustentável, direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a mobilidade urbana e a função social da propriedade precisam ser repensados e preservados.

O essencial não pode perder espaço para o incentivo desenfreado à satisfação imediata, ao lazer excessivo, ao turismo de massa e à busca pela “vida perfeita” disseminada nas redes sociais. A inversão de prioridades reflete uma cultura voltada para o consumo, para o efêmero e para a aparência, em detrimento de valores coletivos e estruturantes da convivência em sociedade segura, estável, saudável e ambientalmente equilibrada.

O economista e sociólogo francês Serge Latouche, precursor da teoria do decrescimento, defende uma sociedade que produza e consuma menos, como forma de combater a destruição do meio ambiente e a crise social e traz um alerta sobre esta nova realidade de vida:

*O bougismé*, a mania de ir cada vez mais longe, cada vez mais rápido, com uma frequência cada vez maior (e pagando cada vez menos), essa necessidade amplamente artificial criada pela vida supermoderna, exacerbada pelos meios de comunicação, solicitada pelas agências de viagem, pelos guias de viagem e pelas operadoras de turismo, tem de ser revista para baixo.<sup>37</sup>

Com a metamorfose da sociedade, a globalização, a internacionalização e os avanços da revolução tecnológica, o direito de propriedade corre o risco de ser relativizado. Para as novas gerações, a propriedade imobiliária, por exemplo, pode ser algo não tão essencial como era antes. O sonho da

36 BECK, Ulrich. **A metamorfose do mundo**: novos conceitos para uma nova realidade. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

37 LATOUCHE, Serge. **Pequeno tratado do decrescimento sereno**. Tradução de Claudia Berliner. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

casa própria, o desejo de ser dono está em remodelação.

A relação entre a pessoa e a coisa – base da ideia clássica de propriedade – sofreu transformações ao longo da história, de forma gradual, lenta e progressiva. Agora, a velocidade da tecnologia tem acelerado as mudanças, alterando de forma significativa a noção de pertencimento e de desprendimento.

Há preferência por modelos compartilhados de acesso e uso temporário, em vez da posse/ propriedade exclusiva e definitiva, o que representa uma mudança paradigmática na forma como se compreende a propriedade na contemporaneidade.

Para Cavalcante, “a pós-modernidade tem predomínio do instantâneo, da perda de fronteiras, gerando a ideia de que o mundo está cada vez menor através do avanço da tecnologia. Estamos diante de um mundo virtual, imagem, som e texto em uma velocidade instantânea”.<sup>38</sup>

O consumismo exacerbado, a descartabilidade não apenas de bens materiais, mas também de relações e de sentimentos, bem como a rapidez com que tudo se torna obsoleto, contribuem para a relativização do direito fundamental de propriedade na sociedade pós-moderna.

Nesse contexto, destaca-se a importância da propriedade para a sociedade, da segurança jurídica garantida pelo sistema registral imobiliário e o valor permanente do direito fundamental de propriedade, dos direitos reais e demais atos e negócios que se permitem publicizar no fôlio real, em contrapartida à uma sociedade de risco e temporária.

A própria grandeza da terra e do enraizamento do indivíduo a um determinado território já não se manifesta com a mesma veemência de outrora. Na contemporaneidade, o mundo tornou-se amplamente acessível e transnacional. Isso é bom. No entanto, essa realidade globalizada e tecnologicamente conectada pode gerar a uniformização de culturas, valores sociais, padronização de pessoas, distorcer a percepção da propriedade e colocar em risco a autossuficiência das nações.

Morin em sua obra “É hora de mudarmos de via: lições do coronavírus”, explica que a globalização provocou a perda de autonomia econômica dos Estados, sendo preciso se pensar em desglobalizações parciais:

38 CAVALCANTE, Márcio Balbino. **O conceito de pós-modernidade na sociedade atual**. Meu Artigo. s.d. Disponível em: <<https://meuartigo.brasilecola.uol.com.br/geografia/o-conceito-posmodernidade-na-sociedade-atu-al.htm>>. Acesso em: 30 maio 2025.

[...] desglobalizações parciais, que possibilitassem garantir autonomia de abastecimento alimentar e sanitário das nações, satisfazer suas necessidades energéticas e industriais mínimas, salvar territórios da desertificação; favorecer a vida das comunidades locais e regionais, a criação periurbanos de horticultura, a alimentação com produtos locais, o comércio e o artesanato locais.<sup>39</sup>

A posse territorial, outrora símbolo de identidade e segurança, perde centralidade num contexto em que a mobilidade, a conectividade e o acesso ganham maior destaque do que a fixação, a permanência e a valorização local. Não podemos esquecer que “nosso espaço vital, é nosso espaço nacional”.<sup>40</sup>

Com base em Pagani, “a propriedade passa de uma concepção predominantemente estática da ordem das coisas para outra frequentemente dinâmica e evolutiva, nascendo daí uma nova e abrangente situação que clama por novas formas de análises”.<sup>41</sup>

No contexto da metamorfose do mundo, de Ulrich Beck, porque não dizer que a propriedade está se “metamorfosando” proporcionalmente ao desenvolvimento de cada geração (Baby Boomers, Geração X, Geração Y, Geração Z, Geração Alpha, Geração Beta).

No quesito moradia, habitação, ocupação: ferramentas como *Airbnb* (hospedagem, locação para temporada), multipropriedade, *coworking*, *coliving*; quanto à mobilidade: *Uber* (prestadora de serviços eletrônicos na área do transporte privado urbano), autopropelidos elétricos (patinetes, bicicletas) pagos por hora de uso, serviços *delivery*, tornam tudo mais rápido, temporário e, por que não, dinâmico.

O compartilhamento entre várias pessoas de locais de trabalho, locais de lazer, habitação, meios de locomoção, bens, produtos e serviços produzem um certo desapego pelo domínio exclusivo, e por isso o direito de propriedade pode estar passando por uma resignificação.

Rousseau em sua obra clássica “Do Contrato Social: princípios do direito político”, já previa indícios de compartilhamento da propriedade:

Pode acontecer também que os homens comecem a unir-se antes de pos-

39 MORIN, Edgar. É hora de mudarmos de via: as lições do coronavírus. Col. Sabah Abouessalam, Tradução de Ivone C. Benedetti. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2020. p. 57.

40 *Ibid.* p. 38.

41 PAGANI, Elaine Adelina. **O direito de propriedade e o direito à moradia**: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009. p. 90.

suírem alguma coisa, e que, ao apoderarem-se depois de um terreno suficiente para todos, o desfrutem em comum, ou o partilhem entre eles, quer com igualdade quer mediante divisões estabelecidas pelo soberano. Seja qual for a forma como esta aquisição se faça, o direito que cada particular tem sobre a sua terra, está sempre subordinado ao direito que a comunidade tem sobre todas. Sem isso, não haveria solidez no vínculo social, nem força real no exercício da soberania.<sup>42</sup>

O aspecto positivo reside no fato de que o uso compartilhado da propriedade, ao não ser exercido como um direito exclusivo e absoluto, pode alcançar e beneficiar mais pessoas.

Na ótica de Pagani, “a concepção individualista tradicional do direito de propriedade cede lugar para a propriedade socializante e funcional”.<sup>43</sup>

Contudo, vale lembrar que isso não retrata a realidade da maioria, haja vista que a sociedade brasileira anseia por políticas públicas e boa governança, que assegurem o direito fundamental de propriedade, moradia digna, mobilidade urbana, saúde, qualidade de vida e desenvolvimento sustentável para as presentes e futuras gerações.

Assim, a evolução histórica da propriedade reflete não apenas mudanças normativas, mas profundas transformações na organização social e nos valores que regem a convivência humana. O direito de propriedade deixou de ser privilégio de poucos para tornar-se tema central de debates sobre justiça, igualdade e desenvolvimento social, dos quais o serviço extrajudicial participa ativamente.

O dinamismo do sistema registral imobiliário busca continuamente acompanhar estas mudanças e vencer desafios, conferindo prestação de serviço célere, eficaz, padronizado, com segurança jurídica, contribuindo para a justiça social.

Exemplo disso é o Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis – ONR, que tem por finalidade implementar e operar em âmbito nacional, o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis – SREI, e por meio da plataforma do RI Digital tem otimizado a utilização das novas tecnologias de informação e comunicação para informatização dos procedimentos registraes das serventias extrajudiciais.

42 ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**: princípios do direito político. 1762. Coleção livros que mudaram o mundo. Tradução de Mário Franco de Souza. Editorial Presença, Lda, 2010.

43 PAGANI, 2009. p. 91.

Nessa mesma perspectiva inovadora, ressalta-se a vigilante e contínua revisão do Código de Normas da Corregedoria-Geral do Foro Extrajudicial de Santa Catarina, que desde a sua edição em novembro de 2023 até maio de 2025, já fora atualizado por 30 provimentos, pois devido a dinamicidade das mudanças e avanços no modo de vida contemporâneo, precisa estar em conformidade às constantes inovações legislativas e normativas.

Mesmo o direito de propriedade, cujo conceito é tão consolidado, percebe-se o seu reposicionamento na pós-modernidade.

Nota-se a propriedade fiduciária/resolúvel, alienação fiduciária da propriedade superveniente, o novo perfil de propriedade urbana trazido pelo Estatuto da Cidade – Lei Federal n. 10.257/2001 como direito de superfície, espaço aéreo, outorgas onerosas ao direito de construir, regramentos do plano diretor municipal; a Regularização Fundiária Urbana – REURB da Lei Federal n. 13.465/2017, floresta plantada, negociação dos créditos de carbono, novo marco das garantias com simplificação do acesso ao crédito e avanços nos procedimentos de execução extrajudicial (Lei Federal n. 14.711/2023) e outras.

Não é mais um direito absoluto, de poder e domínio, mas deve se adequar ao bem da coletividade, ao desenvolvimento sustentável e à sua função social.

Isso quer dizer, consoante Ferri que:

O trajeto histórico e o desenvolvimento do conceito de propriedade imobiliária, ilustram como esse direito evoluiu de uma expressão de autoridade e status para um conjunto intrincado de direitos e responsabilidades, intimamente vinculado ao progresso social, econômico e urbano. Essa evolução não apenas evidencia a alteração nas percepções de propriedade e pode ao longo do tempo, mas também sublinha a importância e a adaptabilidade contínua desse conceito nas sociedades modernas.<sup>44</sup>

Avista-se uma realidade, variada e multiforme, que cria lacunas na lei e a necessidade de se reestruturar a concepção de propriedade em conformidade com novos bens e novos direitos (ex: direito à cidade, direito digital, acesso à Internet, refugiados climáticos, etc).

É contundente que novas categorias de propriedade especial irão surgir, sendo moldadas de geração em geração, haja vista que os impactos da

44 FERRI, 2024. p. 38.

tecnologia e do digital, a emergência de bens imateriais, como dados pessoais, criações digitais e propriedades virtuais, a propriedade coletiva, comunal ou partilhada, obrigam a rever o que se entende por propriedade.

Uma nova classificação de pessoas, bens e direitos traz consigo um pensamento disruptivo da propriedade, diversificado em propriedades especiais, que se exercem preservando, obedecendo e conciliando o individual, o público e o coletivo, mediante procedimentos de aquisição, exercício e tutela próprios.

Essa nova propriedade pós-moderna surge no bojo de um processo mais amplo, de restauração política e jurídica do coletivo, da participação e da democratização.<sup>45</sup>

Sob a perspectiva de Pilati, a propriedade moderna apresenta dupla face:

Uma transcendente, como se fosse eterna e correspondente a natureza humana, com seus valores, elementos estruturais e função; e outra histórica como experiência. Porém, uma história que não pode e não é capaz de transformá-la; porque as alterações e mudanças são absorvidas não no núcleo transcendental, mas no arcabouço conceitual e pelo paradigma dos valores. Permite ampliar os níveis de complexidade, mas sob a forma do direito estatal. Reforça o Estado como sujeito, mas sem romper com o voluntarismo individual, e com o individualismo – voltado para a acumulação de riqueza.<sup>46</sup>

Fato é que o rompimento do paradigma da propriedade “abre horizonte à pluralidade de formas proprietárias, e será tarefa da doutrina criar as classificações dessas novas propriedades que se delineiam no horizonte da Pós-Modernidade”.<sup>47</sup>

## CONCLUSÃO

Ao longo da história, a noção de propriedade tem sido objeto de significativas transformações, destacando-se, entre elas, a transição do sistema feudal para o modelo capitalista.

O pensamento filosófico também teve influência determinante, especialmente do Iluminismo e do Liberalismo, correntes que passaram a vincular a propriedade aos direitos individuais e à autonomia pessoal.

45 PILATI, 2013. p. 35

46 *Ibid.* p. 18.

47 *Ibid.* p. 48.



No Brasil, a concepção da propriedade corresponde a um processo de rompimento com o regime de propriedade sesmarial, de natureza pública e vinculada aos deveres de cultivo da terra e moradia, com base na legislação agrária de D. Fernando I (1375), depois incorporada às Ordenações do Reino.

A promulgação da Lei de Terras de 1850 afastou o fundamento no cultivo e procurou separar o domínio público do particular e a reforma hipotecária de 1864 trouxe a organização registral e a transcrição como modo de aquisição da propriedade.

Outro marco importante de transformação da propriedade moderna foi a Revolução Francesa, sendo que os legados francês e alemão, contribuíram para a elaboração do conceito de propriedade no Direito Civil Brasileiro, personificando-se no Código Civil de 1916, e, por fim, em 1988, a consolidação do princípio constitucional fundamental da função social da propriedade.

A propriedade está em constante remodelação, contudo na pós-modernidade, isto tem ocorrido de forma vertiginosa, impulsionado pela globalização, pela Internet e pela Revolução Tecnológica iniciada no final do século XX.

Esta aceleração é reflexo das mudanças sociais, econômicas, tecnológicas e ambientais do mundo contemporâneo, produzindo uma releitura do conceito clássico de direito de propriedade, que tradicionalmente era visto como absoluto, exclusivo e indelével, passando a ser relativo, comparilhado, bipartido, devendo atender à coletividade, a sua função social e ao desenvolvimento sustentável.

Nessa perspectiva, como elo positivo construtivo do direito de propriedade, ressalta-se a importância do sistema registral imobiliário, que mesmo diante de tantas mudanças, continua sendo capaz de garantir segurança jurídica e dar publicidade aos atos e negócios jurídicos que repercutem na propriedade imobiliária e seus sujeitos.

O Registro de Imóveis é atividade extrajudicial em constante aperfeiçoamento, adaptando-se às demandas da Pós-Modernidade, buscando otimizar seus serviços, incorporando novas tecnologias aos procedimentos registrares, reduzindo prazos, facilitando o acesso e a interconexão de informações e dados com o Poder Judiciário, órgãos da Administração Pública, empresas e cidadãos.

É um sistema que contribui com a prevenção de litígios e com a pro-

moção dos direitos fundamentais à moradia digna, ao desenvolvimento ordenado do solo, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao desenvolvimento sustentável, e à função social da propriedade.

Assim, essa linha do tempo mostra como, desde o período colonial até os dias atuais, o direito de propriedade no Brasil evoluiu de um conceito individualista para um instituto constitucional marcado por exigências sociais, urbanísticas e ambientais.

Por conseguinte, o direito de propriedade na pós-modernidade não desaparece, mas evolui e ganha força, exigindo uma abordagem conjunta e equilibrada entre o direito individual e o bem comum, entre o material e o imaterial, entre o privado e o coletivo, focado no pleno cumprimento da sua função social.

## BIBLIOGRAFIA

BECK, Ulrich. **A metamorfose do mundo**: novos conceitos para uma nova realidade. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

BODNAR, Zenildo. **A regularização fundiária e os seus reflexos na cidade sustentável**. Tese de Doutorado em Direito – Universidade Federal de Santa Catarina. 2017. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/180913/349280.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 27 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/10601-1850.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm)>. Acesso em: 26 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 1.237 de 24 de setembro de 1864**. Reforma a legislação hipotecária e estabelece as bases das sociedades de crédito real. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim1237.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim1237.htm)>. Acesso em: 26 jun. 2025.

BRASIL. **Lei Federal nº 3.071 de 01 de janeiro de 1916**. Código Civil do Brasil. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/13071.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/13071.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964**. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4380.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm)>. Acesso em: 07 jul. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 02 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.097 de 19 de janeiro de 2015**. Reduz a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP, da COFINS, da Contribuição para o PIS/Pasep-Importação e da Cofins-Importação incidentes sobre a receita de vendas e na importação de partes utilizadas em aerogeradores e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113097.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113097.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2025.

CAVALCANTE, Marcio Balbino. **O conceito de pós-modernidade na sociedade atual**. Meu Artigo. s.d. Disponível em: <<https://meuartigo.brasilecola.uol.com.br/geografia/o-conceito-posmodernidade-na-sociedade-atual.htm>>. Acesso em: 30 maio 2025.

FERRI, Caroline Feliz Sarraf. **Registro de imóveis 4.0**. Londrina: Engenho das Letras, 2024.

LATOUCHE, Serge. **Pequeno tratado do decrescimento sereno**. Tradução de Claudia Berliner. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

MELO, Marcelo Augusto de. O direito à moradia e o papel do registro de imóveis na regularização fundiária. **Revista de direito imobiliário**, v. 2, 2011. Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/caju/FUNDIARIA-1.pdf>>. Acesso em: 08 jun. 2025.

MORIN, Edgar. É hora de mudarmos de via: as lições do coronavírus. Col. Sabah Abouessalam, Tradução de Ivone C. Benedetti. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2020.

PAGANI, Elaine Adelina. **O direito de propriedade e o direito à moradia**: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

PILATI, José Isaac. **Propriedade e função social na pós-modernidade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**: princípios do direito político. 1762. Coleção livros que mudaram o mundo. Tradução de Mário Franco de Souza. Editorial Presença, Lda, 2010.

SANTA CATARINA. **Provimento n. 38 de 30 de novembro de 2023**. Código de Normas da Corregedoria-Geral do Foro Extrajudicial de Santa Catarina. Disponível em: <[https://www.tjsc.jus.br/documents/815612/19065765/C%C3%B3digo\\_Normas\\_Extrajudicial\\_Atualizado\\_Provimento33\\_2024\\_atualizado.pdf/3dd4b0bf-6de4-7b37-a58d-b51942035982?t=1748949445507](https://www.tjsc.jus.br/documents/815612/19065765/C%C3%B3digo_Normas_Extrajudicial_Atualizado_Provimento33_2024_atualizado.pdf/3dd4b0bf-6de4-7b37-a58d-b51942035982?t=1748949445507)>. Acesso em: 08 jun. 2025.

VARELA, Laura Beck. **Das sesmarias à propriedade moderna**: um estudo da história do direito brasileiro. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

## RESPONSABILIDADE CIVIL DE NOTÁRIOS E REGISTRADORES E SEUS CRITÉRIOS DE AFERIÇÃO –

Gustavo Luiz Muller<sup>1</sup>  
Otávio Guilherme Margarida<sup>2</sup>

**RESUMO:** Revisa-se a responsabilidade civil de notários e registradores à luz da Constituição, da Lei n. 8.935/1994 (com a alteração da Lei n. 13.286/2016), da jurisprudência do STF (Temas 777 e 940) e de cortes locais, e das normativas recentes do CNJ (Provimento 134/2022 – LGPD e Provimento 149/2023 – CNN/CN/CNJ-Extra). Exploram-se critérios de aferição de culpa, nexo causal e excludentes, com ênfase em atos eletrônicos e governança de dados. Inclui-se recorte do Código de Normas da CGJ/SC e diretrizes práticas de gestão de risco para prevenir litígios e fortalecer a segurança jurídica. Metodologia: análise normativa, doutrinária e jurisprudencial, com estudo de casos e consolidação de boas práticas operacionais. Resultados: consolidação de um regime híbrido – subjetivo para o delegatário, objetivo para o Estado – , parâmetros objetivos de cautela, e roteiro de *compliance* para serventias. Contribuição: ferramenta de referência para atuação técnica de notários/registradores e para elaboração de defesas/pareceres em demandas indenizatórias.

**Palavras-chave:** Responsabilidade civil; Notários; Registradores; Tema 777; Tema 940; Lei 13.286/2016; LGPD; CNN/CN/CNJ-Extra; Código de Normas CGJ/SC; Gestão de risco.

### 1. INTRODUÇÃO

A responsabilidade civil dos notários e registradores ocupa lugar central no desenho constitucional de prestação de serviços públicos por delegação. Conforme o art. 236 da Constituição,<sup>3</sup> a atividade é exercida em

1 Bacharel em Direito pela Fundação Universidade Regional de Blumenau – FURB desde 10 de dezembro de 2010, e sócio da Müller Advogados Associados onde atua desde junho/2006. E-mail: [gustavo@mulleradvogados.com.br](mailto:gustavo@mulleradvogados.com.br)

2 Bacharel em Direito pela Fundação Universidade Regional de Blumenau – FURB, e especialista em Direito Notarial e Registral pela Faculdade Artur Thomas – FAA). Atuou como escrevente juramentado no 1º Tabelionato de Notas e Protesto de Blumenau/SC, entre 1991 e 1995 e, posteriormente, em janeiro de 2000, como Tabelião Substituto, onde atuou até ser aprovado em Concurso Público de Provas e Títulos realizado pelo TJSC, tomando posse 2004 como Tabelião Titular do 1º Tabelionato de Notas e Protesto de Mafra/SC. No ano de 2010, mediante novo Concurso Público realizado pelo TJSC, foi aprovado no concurso de remoção para ocupar a titularidade do 1º Tabelionato de Notas e Protesto de Palhoça/SC. Desde então atua como tabelião no referido cartório. E-mail: [otavio@margarida.not.br](mailto:otavio@margarida.not.br).

3 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, arts. 236.

caráter privado, mas sob regime jurídico público, o que projeta um feixe de deveres de cautela, probidade e eficiência.

A Constituição também fixa, no art. 37, § 6º,<sup>4</sup> a responsabilidade objetiva do Estado por danos causados por seus agentes. A natureza delegada da atividade extrajudicial impõe a harmonização entre a autonomia técnica do delegatário e a tutela do usuário do serviço.

A Lei n. 8.935/1994 estruturou o estatuto jurídico dos notários e registradores.<sup>5</sup> A Lei n. 13.286/2016, ao alterar o art. 22, redefiniu a natureza da responsabilidade do delegatário para um regime subjetivo, absorvendo a exigência de culpa ou dolo e ajustando o sistema à dogmática civil contemporânea.

No plano jurisprudencial, o Supremo Tribunal Federal consolidou, no Tema 777, a responsabilidade objetiva do Estado por atos de delegatários, com direito de regresso em caso de dolo ou culpa, e, no Tema 940, definiu a legitimidade passiva do Estado (ou do prestador de serviço público) para ações indenizatórias, ressalvada a regressiva.

A transformação digital e a proteção de dados trouxeram novas camadas de deveres técnicos. O Provimento CNJ 134/2022 (LGPD)<sup>6</sup> e o Provimento CNJ 149/2023 (CNN/CN/CNJ-Extra)<sup>7</sup> estabelecem padrões mínimos de governança e segurança, cujo descumprimento impacta a aferição de culpa. No âmbito catarinense, o Código de Normas da CG-J-FE/SC uniformiza procedimentos e funciona como parâmetro de diligência regional.

## 2. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E ESTATUTO DA DELEGAÇÃO

O art. 236 da Constituição<sup>8</sup> confere arcabouço normativo para a delegação de serviços notariais e registrais, destacando a observância de concurso público e a fiscalização pelo Poder Judiciário. A prestação é privada quanto à organização e aos meios, mas pública quanto à finalidade, o que exige atuação conforme os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A doutrina administrativa aponta que delegatários são agentes públicos em sentido amplo, submetidos a regime jurídico híbrido. Autores como Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>9</sup> e Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>10</sup> realçam que a transferência da execução não desnatura o interesse público e nem afasta a responsabilidade estatal fundada no risco administrativo.

Na seara notarial e registral, a doutrina especializada (por exemplo, Ricardo Henry Marques Dip<sup>11</sup>; Walter Ceneviva<sup>12</sup>; Zeno Veloso<sup>13</sup>; Luiz Guilherme Loureiro<sup>14</sup>) enfatiza que a fé pública é instrumento para conferir autenticidade, mas não equivale à garantia absoluta de veracidade intrínseca, sendo necessária diligência proporcional ao ato.

Esse desenho justifica a matriz: responsabilidade objetiva do Estado (art. 37, § 6º) e responsabilidade subjetiva do delegatário (após a Lei n. 13.286/2016), com direito de regresso. A distinção preserva o usuário e, ao mesmo tempo, evita a responsabilização automática do titular por eventos inevitáveis.

A fiscalização correicional e a padronização normativa (CNJ e Códigos de Normas locais) funcionam como complementos do regime, servindo tanto para orientar condutas quanto para balizar a aferição de culpa em eventual demanda.

## 3. EVOLUÇÃO LEGISLATIVA: DO ART. 22 (LEI 8.935/1994) À LEI 13.286/2016

A redação original do art. 22 da Lei n. 8.935/1994<sup>15</sup> foi interpretada como indicativa de responsabilidade objetiva do delegatário, em razão da ausência de menção expressa à culpa e da natureza de risco da atividade. O delegatário respondia também pelos atos de substitutos e escreventes autorizados.

A Lei n. 13.286/2016 introduziu, porém, a exigência de dolo ou culpa. A partir de então, passou a caber ao autor demonstrar a violação do dever de cuidado, o nexo causal e o dano, afastando a responsabilidade automática por resultado. O texto legal preservou o direito de regresso e consolidou

4 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, arts. 37, § 6º.

5 BRASIL. Lei n. 8.935/1994 (Estatuto dos Notários e Registradores), art. 22 (com redação da Lei 13.286/2016).

6 BRASIL. Lei n. 13.709/2018 (LGPD) e Provimento CNJ 134/2022 (adequação do extrajudicial à LGPD).

7 BRASIL. Provimento CNJ 149/2023. Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra).

8 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, arts. 236.

9 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2015.

10 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 35 ed. Malheiros, 2021.

11 DIP, Ricardo Henry Marques. *Registros públicos e responsabilidade*. São Paulo: RT.

12 CENEVIVA, Walter. *Lei dos registros públicos comentada*. São Paulo: Saraiva, 2010.

13 VELOSO, Zeno. *Direito notarial e de registro*. São Paulo: Saraiva, 2010.

14 LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros públicos: teoria e prática*. Método, 2024.

15 BRASIL. Lei n. 8.935/1994.

a imputação pela atuação de prepostos.

No plano prescricional, consolidou-se o prazo de três anos para pretensões indenizatórias decorrentes de responsabilidade civil, por força do art. 206, § 3º, V, do Código Civil,<sup>16</sup> contado da data de lavratura do ato registral ou notarial. Em hipóteses de responsabilidade anteriores a 2016, admite-se a incidência do regime precedente, consoante construção jurisprudencial.

A mudança legislativa não exime o cumprimento de deveres objetivos de diligência. Ao contrário, intensifica a necessidade de comprovação de que a serventia mantém protocolos adequados, controles de acesso, treinamento e supervisão, elementos que dialogam com a culpa *in eligendo* e *in vigilando*.

Permanece íntegro o espaço das excludentes (culpa exclusiva da vítima, fato de terceiro, caso fortuito/força maior). A demonstração de falsificação sofisticada, indetectável pelos meios razoáveis disponíveis, tem sido reconhecida como impeditiva da caracterização de culpa do tabelião ou oficial registrador, já que os falsários, por vezes, através das falsificações “perfeitas”, conseguem ludibriar todas as partes envolvidas, ultrapassando, inclusive, os protocolos internos da serventia extrajudicial.

#### 4. JURISPRUDÊNCIA: STF (TEMAS 777 E 940), STJ E CORTES LOCAIS

O STF, no RE 842.846/SC (Tema 777),<sup>17</sup> transitado e julgado na data de 19/08/2020, fixou a responsabilidade objetiva do Estado por danos causados por atos de delegatários, assegurando o direito de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa. Tal orientação foi reafirmada em decisão recente, que também integrou o Tema 940, determinando que a ação indenizatória deve ser dirigida contra o Estado ou a pessoa jurídica prestadora do serviço público, sendo parte ilegítima o autor direto do ato, ressalvado o regresso.

A jurisprudência do STJ, em linha geral, distingue situações anteriores e posteriores à Lei n. 13.286/2016, exigindo prova de culpa do delegatário para fatos sob a égide do novo regime. Reconhece-se que a fé pública não é absoluta e que o dever de cautela deve ser examinado à luz das normas técnicas e dos protocolos praticados.

No TJSC, a Apelação n° 0300902-50.2018.8.24.0018 (Rel. Des. Montei-

ro Rocha, j. 10/09/2020)<sup>18</sup> excluiu a responsabilidade do tabelião em caso de documento falsificado com perfeição, sem indícios externos detectáveis, havendo comprovação de observância do Código de Normas para reconhecimento de firma por autenticidade.

A Apelação n° 0304816-98.2017.8.24.0005 (Rel. Des. Rubens Schulz, j. 30/09/2021)<sup>19</sup> igualmente rejeitou a responsabilidade do notário em lavratura de procuração com documento falso apresentado por terceiro, destacando a inexistência de elementos que permitissem supor ser possível detectar a falsificação, bem como a ausência de ato ilícito do tabelião.

No TJSC, além dos precedentes de 2020 e 2021 já mencionados, destacam-se julgados recentes que consolidam critérios objetivos para aferir a responsabilidade:

##### Fraude sofisticada → sem responsabilidade

TJSC, Apelação n° 5005178-69.2023.8.24.0008, Quarta Câmara de Direito Público, Rel. Des. André Luiz Dacol, j. 07/08/2025: afastada a responsabilidade estatal por escritura lavrada com documentos falsos, por se tratar de fraude sofisticada indetectável, com observância das cautelas regulamentares e contato prévio da vítima com os fraudadores.

##### Fraude grosseira → com responsabilidade

TJSC, Apelação n° 5062665-83.2022.8.24.0023, Terceira Câmara de Direito Público, Rel. Des. Sandro José Neis, j. 08/07/2025: mantida a condenação do Estado por omissão do tabelião na lavratura de procuração com documentos grosseiramente falsificados, afastando-se a excludente de fato de terceiro.

##### Fortuito externo → sem responsabilidade

TJSC, Apelação n° 0007787-28.2014.8.24.0008, Terceira Câmara Especial de Enfrentamento de Acervos, Rel. Des. Vania Petermann, j. 22/10/2024: configurado fortuito externo em reconhecimento de firma falso, praticado por terceiro, sem possibilidade razoável de detecção pelo tabelião.

##### Ilegitimidade passiva do tabelião → extinção do processo

TJSC, Apelação n° 0600078-51.2014.8.24.0020, Terceira Câmara de Di-

16 BRASIL. Lei n. 10.406/2002 (Código Civil), arts. 186, 927 e 206, § 3º, V.

17 BRASIL. STF, RE 842.846/SC (Tema 777) e AgRg no RE /SC (09/09/2024, integração com Tema 940).

18 SANTA CATARINA. TJSC, Apelação n° 0300902-50.2018.8.24.0018, Rel. Des. Monteiro Rocha, j. 10/09/2020.

19 SANTA CATARINA. TJSC, Apelação n° 0304816-98.2017.8.24.0005, Rel. Des. Rubens Schulz, j. 30/09/2021.



reito Público, Rel. Des. Bettina Maria Maresch de Moura, j. 25/06/2024 e (TJSC, Apelação n. 0301868-27.2015.8.24.0015, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Denise de Souza Luiz Francoski, Quinta Câmara de Direito Público, j. 17-09-2024): extinção do feito por ilegitimidade passiva do tabelião, com base nos Temas 777 e 940 do STF, por ser o Estado o legítimo para responder diretamente em demandas indenizatórias.

Esses julgados confirmam a tendência do Tribunal catarinense de diferenciar situações de omissão relevante (erro grosseiro) daquelas em que o dano decorre de ato inevitável ou de terceiro sem possibilidade de detecção, além de reafirmar as regras processuais de legitimidade.

Do conjunto de precedentes emerge um critério prático: a aferição de culpa depende da verificação concreta do cumprimento dos deveres de diligência impostos pelas normas de regência e pelos códigos de normas locais, rechaçando-se a responsabilização pelo simples resultado danoso quando ausente erro grosseiro.

## 5. CRITÉRIOS DE AFERIÇÃO DA CULPA, NEXO CAUSAL E EXCLUDENTES

A responsabilidade subjetiva do delegatário demanda demonstração de culpa (negligência, imprudência ou imperícia), dano e nexo causal. No ambiente extrajudicial, isso se traduz na verificação do atendimento a deveres específicos de verificação de identidade e capacidade, leitura e adequação do conteúdo, e conformidade formal e material do ato.

O conceito de erro grosseiro ganha relevo como marcador negativo do padrão de diligência exigível. Quando a conduta do delegatário afronta frontalmente normas técnicas ou ignora sinais evidentes de fraude, a culpa tende a ser reconhecida. Em contrapartida, a mera ocorrência de fraude sofisticada sem indícios visíveis não autoriza a presunção de culpa.

A prova do cumprimento diligente dos protocolos (*checklists*, registros, selos, auditoria, *logs*, fotografias e videografações) funciona como elemento contraprobatório robusto, especialmente em atos eletrônicos. A rastreabilidade documental e a guarda segura de evidências são determinantes.

O nexo causal precisa ser examinado com cuidado. Muitas vezes, o dano decorre de cadeia causal complexa com meio ardiloso e enigmático (conduta do falsário, falhas bancárias, desatenção da vítima). A imputação do resultado ao delegatário reclama demonstração de que sua conduta foi condição necessária e suficiente, com previsibilidade do resultado.

As excludentes – culpa exclusiva da vítima, fato de terceiro e caso fortuito/força maior – conservam plena aplicabilidade. Em fraudes praticadas com documentos “perfeitos”, sem possibilidade razoável de detecção, a jurisprudência tem afastado a culpa do notário ou registrador, como visto nos precedentes catarinenses.

## 6. ATOS ELETRÔNICOS, E-NOTARIADO E SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO

O CNN/CN/CNJ-Extra disciplina requisitos para atos eletrônicos: identificação por videoconferência, assinaturas eletrônicas qualificadas, guarda de registros e protocolos antifraude. A diligência tecnológica passou a integrar o dever objetivo de cuidado do delegatário.

A identificação remota exige validação biométrica, conferência dinâmica de documentos e análise de *liveness*, quando disponível, com adequação à criticidade do ato. A ausência dessas verificações em atos de alto risco pode caracterizar culpa por omissão de cautelas mínimas.

A integridade, a disponibilidade e a confidencialidade das evidências (áudio, vídeo, *logs*, metadados) são essenciais tanto para a validade do ato quanto para a prova em defesa em eventual demanda. Políticas de retenção e cadeia de custódia digital precisam ser formalizadas.

Apostilamento e reconhecimento eletrônico de firma impõem checas adicionais sobre autenticidade e competência, inclusive uso de bases oficiais e verificação cruzada de selos/*QR codes*.

A adoção de testes periódicos de resiliência (simulações de fraude, exercícios de mesa) e de auditoria tecnológica eleva o padrão de diligência e reduz a probabilidade de erro grosseiro.

## 7. LGPD NOS SERVIÇOS EXTRAJUDICIAIS

O Provimento CNJ 134/2022 determinou a adequação das serventias à LGPD, consolidando o papel do encarregado e a necessidade de políticas, inventário de dados e registros de tratamento. Serviços notariais e registrais atuam predominantemente como controladores, com bases legais como o cumprimento de obrigação legal, exercício regular de direitos e tutela da prevenção à fraude.

Os princípios da LGPD (finalidade, adequação, necessidade, segurança, transparência, prevenção) orientam a coleta e o compartilhamento de

dados com centrais eletrônicas e órgãos públicos.

Incidentes de segurança devem ser geridos por plano de resposta: contenção, avaliação de impacto, comunicação à ANPD/quando cabível e aos titulares, e remediação. A falha evitável nas medidas técnicas e administrativas pode caracterizar culpa e gerar indenização.

Avaliações de impacto (DPIA) são recomendáveis para atos eletrônicos e integrações sistêmicas. Treinamento recorrente e segregação de funções mitigam riscos operacionais.

Transparência e governança: disponibilização de aviso de privacidade, registro de cadeia de custódia dos livros/arquivos digitais e trilhas de auditoria acessíveis em correições.

## 8. CÓDIGO DE NORMAS DA CORREGEDORIA-GERAL DO FORO EXTRAJUDICIAL DE SANTA CATARINA (CNCJ-FE/SC)

O Código de Normas catarinense padroniza procedimentos por especialidade, orienta correições e define parâmetros de qualidade. Sua observância tem sido utilizada como baliza de diligência na jurisprudência estadual.

Em reconhecimentos de firma por autenticidade, a exigência de identificação segura e conferência material do documento é expressa. A comprovação do cumprimento de tais itens funciona como elemento de exclusão de culpa, como nos precedentes mencionados do tribunal barriga verde.

O Código orienta o atendimento eletrônico, a guarda de registros e a resposta a requisições, o que impacta diretamente a aferição da culpa *in vigilando* do titular.

Em matéria de apostilamento e legalização, o documento exige aderência estrita a listas de verificação e competências, reduzindo a zona de discricionariedade operacional.

A internalização do Código por meio de manuais internos, *checklists* e auditorias periódicas cria a “prova positiva de diligência” valiosa em demandas indenizatórias.

## 9. GESTÃO DE RISCO, COMPLIANCE E PROVA DE DILIGÊNCIA

Um programa mínimo de integridade para serventias deve contemplar: mapeamento de riscos por ato; políticas escritas; segregação de funções; duplo controle para atos críticos; registro e guarda de evidências; e

canal de reporte interno.

Controles de entrada de documentos, listas de bloqueio e validação ativa de documentos aumentam a capacidade de detecção de fraudes sofisticadas e reduzem a probabilidade de erro grosseiro.

Treinamentos regulares e certificação de prepostos endereçam a culpa *in eligendo* e *in vigilando*, demonstrando investimento permanente na qualidade do serviço.

Auditorias internas e externas, com plano de ação rastreável, fortalecem a defesa. A documentação de correções e melhorias evidencia cultura de conformidade.

Em litígios, é decisivo apresentar: protocolos escritos vigentes à época; registros do caso concreto; evidências de verificação de identidade; *logs* de sistema; e comprovação do atendimento ao Código de Normas e ao CNN/CN/CNJ-Extra.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O regime brasileiro consolidou um modelo híbrido: o Estado, responsável objetivamente; o delegatário, responsabilizado por culpa ou dolo. A solução equilibra tutela do usuário e viabilidade técnico-operacional da delegação.

A aferição de culpa se deslocou do mero resultado para o exame de protocolos, controles e aderência normativa. O erro grosseiro é a fronteira da reprovação jurídica.

Atos eletrônicos e LGPD ampliaram os deveres objetivos de cuidado. A prova de diligência tecnológica passou a integrar o núcleo de responsabilidade.

Normas locais, como o Código de Normas da CGJ-FE/SC, servem como padrão de boa prática e parâmetro probatório da diligência esperada. Sua observância reduz litigiosidade e melhora a segurança do usuário.

A adoção de um programa contínuo de *compliance*, alinhado às diretrizes nacionais e locais, é o melhor caminho para mitigar riscos, prevenir danos e sustentar defesas robustas.

A jurisprudência recente do TJSC reforça que a responsabilização do delegatário depende da prova de erro grosseiro ou omissão relevante,

sendo afastada quando presentes excludentes como o fortuito externo ou a culpa exclusiva de terceiro, e observadas as regras de legitimidade fixadas pelo STF.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 35 ed. Malheiros, 2021.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, arts. 236 e 37, § 6º.
- BRASIL. **Lei n. 8.935/1994** (Estatuto dos Notários e Registradores), art. 22 (com redação da Lei 13.286/2016).
- BRASIL. **Lei 10.406/2002** (Código Civil), arts. 186, 927 e 206, § 3º, V.
- BRASIL. **Lei 13.709/2018** (LGPD) e Provimento CNJ 134/2022 (adequação do extrajudicial à LGPD).
- BRASIL. **Provimento CNJ 149/2023**. Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra).
- BRASIL. STF, RE 842.846/SC (Tema 777) e AgRg no RE /SC (09/09/2024, integração com Tema 940).
- CENEVIVA, Walter. **Lei dos registros públicos comentada**. São Paulo: Saraiva, 2010.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2015.
- DIP, Ricardo Henry Marques. **Registros públicos e responsabilidade**. São Paulo: RT.
- FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil: responsabilidade civil**. Juspodivm, 2024.
- LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. Método, 2024.
- SANTA CATARINA. TJSC, Apelação nº 0300902-50.2018.8.24.0018, Rel. Des. Monteiro Rocha, j. 10/09/2020.
- SANTA CATARINA. TJSC, Apelação nº 0304816-98.2017.8.24.0005, Rel. Des. Rubens Schulz, j. 30/09/2021.
- TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil: responsabilidade civil**. Método, 2025.
- VELOSO, Zeno. **Direito notarial e de registro**. São Paulo: Saraiva, 2010.

## SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS COMO PONTOS DE INCLUSÃO DIGITAL: SUSTENTABILIDADE SOCIAL E A CONCRETIZAÇÃO DO ODS 16

Alessandra Souza de Liz<sup>1</sup>

Sílvio Dagoberto Orsatto<sup>2</sup>

**RESUMO:** Este artigo analisa como a atuação ética das serventias extrajudiciais, inseridas nos Pontos de Inclusão Digital (PIDs), contribui para a promoção da sustentabilidade social e para a concretização do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16, proposto pela Agenda 2030 da ONU. Por meio de uma metodologia de revisão bibliográfica narrativa, de abordagem qualitativa. A pesquisa explora a sinergia entre a função social dos cartórios, a cidadania digital e os imperativos da sustentabilidade. Os resultados indicam que a fé pública e a capilaridade das serventias, quando aliadas a uma conduta ética, transformam esses ofícios em vetores eficazes de acesso à justiça e de redução de desigualdades. A atuação como PIDs não apenas desburocratiza o acesso a serviços públicos e judiciais para populações vulneráveis, mas também redefine o papel institucional dos cartórios, alinhando-os a uma agenda de desenvolvimento social. A investigação afirma que essa evolução funcional representa uma estratégia pragmática e de baixo custo para o Estado, concretizando as metas do ODS 16 ao fortalecer a confiança nas instituições e ao materializar o direito a uma ordem jurídica justa para todos.

**Palavras-chave:** Acesso à Justiça; Inclusão Digital; ODS 16; Serventias Extrajudiciais; Sustentabilidade Social.

## 1. INTRODUÇÃO

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, adotada pela Organização das Nações Unidas, estabeleceu um plano de ação global

- 1 Mestranda em Ciência Jurídica pela UNIVALI (2024). Pós-Graduada em Gestão de Cartório Extrajudicial. Pós-Graduada em Direito Notarial e Registral, Sucessões e Família. Graduada em Direito pelo Centro Universitário Facvest. Substituta Legal do 1º Tabelionato de Notas e 3º do Ofício de Protesto de Florianópolis/SC. E-mail: aledeliz@gmail.com.
- 2 Doutorando em Ciência Jurídica pela UNIVALI (2025). Mestre em Máster Universitario en Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad pela Universidad de Alicante – Espanha (2016). Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – Univali (2004). Desembargador do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Coordenador da Coordenadoria do Sistema dos Juizados Especiais e do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos. E-mail: silvio.orsatto@gmail.com.

para a erradicação da pobreza e a promoção de uma vida digna para todos, dentro dos limites do planeta. Nesse panorama, a sustentabilidade social emerge como um pilar indispensável, exigindo a redução das desigualdades e a construção de instituições justas e inclusivas como condição para o desenvolvimento equilibrado.<sup>3</sup> Essa dimensão foca na melhoria da qualidade de vida da sociedade, combatendo as disparidades entre opulência e miséria.<sup>4</sup>

Paralelamente, a crescente digitalização dos serviços públicos e das relações sociais impôs um novo desafio: a exclusão digital, que se configura como uma barreira contemporânea ao exercício pleno da cidadania. Nesse contexto, o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16, que visa promover sociedades pacíficas e garantir o acesso à justiça, ganha contornos específicos no Brasil, onde a vulnerabilidade digital agrava desigualdades históricas.<sup>5</sup> A busca por soluções que tornem as instituições mais eficazes e acessíveis tornou-se, portanto, um imperativo para a concretização de uma sociedade sustentável.

A presente pesquisa se debruça sobre a intersecção desses fenômenos, investigando o potencial das serventias extrajudiciais, especificamente os cartórios que atuam como Pontos de Inclusão Digital (PIDs), como agentes de transformação social. O estudo parte da premissa de que a capilaridade e a fé pública inerentes a essas instituições podem ser estrategicamente aproveitadas para mitigar a exclusão digital e, consequentemente, fortalecer o acesso a uma ordem jurídica justa para populações vulneráveis.

As hipóteses que norteiam este trabalho sugerem que a atuação ética das serventias na promoção da inclusão digital não apenas facilita o acesso a serviços, mas também redefine o papel social desses órgãos, alinhando-os ativamente às metas da Agenda 2030. Adicionalmente, presume-se que essa prática fortalece a confiança da população nas instituições, um componente vital para a estabilidade democrática. Diante disso, emerge a

seguinte questão-problema: De que forma a atuação ética no âmbito dos Pontos de Inclusão Digital (PIDs) nas serventias extrajudiciais pode contribuir para a sustentabilidade social e para a efetivação do ODS 16 da Agenda 2030 da ONU?

O objetivo geral deste artigo é, portanto, analisar como a prática ética nos Pontos de Inclusão Digital (PIDs) instalados nas serventias extrajudiciais fomenta a sustentabilidade social e auxilia na concretização do ODS 16. Para tanto, os objetivos específicos consistem em: conceituar a inclusão digital como pressuposto da cidadania; correlacionar a sustentabilidade social com a arquitetura institucional do ODS 16; examinar a ética e a fé pública como fundamentos da função social dos cartórios; e, por fim, demonstrar a sinergia entre esses elementos.

A relevância deste estudo reside em sua contribuição para o debate sobre políticas públicas de acesso à justiça e inclusão social. Ao explorar uma solução de baixo custo e alta capilaridade, a pesquisa oferece subsídios para o Poder Judiciário, gestores públicos e a própria comunidade acadêmica, demonstrando um caminho pragmático para utilizar uma infraestrutura já existente e confiável na superação de um dos maiores desafios contemporâneos do Brasil: a desigualdade no acesso a direitos na era digital.

Para alcançar os objetivos propostos, empregou-se uma metodologia de revisão bibliográfica narrativa, de abordagem qualitativa. A busca por obras foi realizada em bases de dados confiáveis como Google Scholar, Periódico Capes e Scielo, entre os anos de 2010 e 2025. Utilizaram-se como palavras-chave: “serventias extrajudiciais”, “inclusão digital”, “sustentabilidade social”, “ODS 16” e “acesso à justiça”. O critério de inclusão foi o recorte de artigos em português, disponibilizados gratuitamente e completos. Foram excluídos os trabalhos que não abordavam diretamente a problemática ou que estavam incompletos.

A estrutura lógica do trabalho foi pensada de forma a conduzir o leitor progressivamente do geral ao específico. Inicialmente, são estabelecidos os fundamentos teóricos que alicerçam a discussão, definindo os conceitos centrais de inclusão digital, sustentabilidade social e o arcabouço do ODS 16. Em seguida, a análise se aprofunda no papel institucional das serventias, culminando em uma seção sintética que articula todos os elementos para responder, de forma coesa e fundamentada, à questão central da pesquisa.

3 GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GARCIA, Heloíse Siqueira; CRUZ, Paulo Márcio. *Dimensão social da sustentabilidade e a pandemia da Covid-19: uma análise das desigualdades sociais*. Revista de Direito Administrativo, v. 280, n. 1, p. 207–231, 2021.

4 BENDLIN, Samara Loss; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. *Dimensão social do princípio da sustentabilidade frente ao artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Revista Eletrônica Direito e Política, v. 6, n. 2, p. 419–441, 2011.

5 COSTA, Ana Carolina Farias Almeida. *O cumprimento do ODS 16 da Agenda 2030 no Brasil: o papel dos cartórios de registro civil das pessoas naturais*. Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos, v. 8, n. 1, 2022.



## 2. METODOLOGIA

O presente estudo caracteriza-se como uma pesquisa de natureza qualitativa e descritiva, cujo método central é a revisão bibliográfica.<sup>6</sup> A abordagem qualitativa foi escolhida por sua adequação à investigação de fenômenos sociais complexos, permitindo uma análise aprofundada dos conceitos e de suas inter-relações, em detrimento de uma análise puramente quantitativa. O caráter descritivo visa expor as características de determinado fenômeno, correlacionando fatos sem a pretensão de propor intervenções diretas.

O levantamento bibliográfico foi executado em bases de dados eletrônicas de amplo reconhecimento acadêmico, como Google Scholar, Scielo e o Portal de Periódicos da Capes, além de obras físicas consideradas seminais para o tema. A busca foi orientada por um conjunto de palavras-chave estratégicas, incluindo “serventias extrajudiciais”, “inclusão digital”, “sustentabilidade social”, “ODS 16” e “acesso à justiça”. O recorte temporal priorizou publicações dos últimos quinze anos, admitindo-se, contudo, obras mais antigas de notória relevância teórica.

A seleção do material obedeceu a um rigoroso processo de triagem. Inicialmente, foram identificados 97 documentos potenciais. Após a leitura dos títulos e resumos, 42 trabalhos foram pré-selecionados por sua aparente pertinência. Desses, 25 foram lidos na íntegra, resultando na seleção final de 12 referências que compõem o corpus central desta análise, por atenderem de forma plena aos critérios de inclusão: abordagem direta da temática, densidade teórica e publicação em português ou inglês, com texto completo e acesso livre.

A análise do conteúdo coletado foi fundamentada nos preceitos da Análise de Conteúdo de Laurence Bardin.<sup>7</sup> O processo foi estruturado em três fases: a pré-análise, com a organização do material e a formulação de indicadores; a exploração do material, com a codificação e categorização das informações; e, por fim, o tratamento dos resultados, com a inferência e a interpretação crítica dos dados. Essa abordagem permitiu identificar os núcleos de sentido e as tendências discursivas presentes na literatura.

Para a organização e sistematização dos dados extraídos do corpus textual, utilizou-se o software de análise qualitativa de dados (QDA)

6 GIL, Antonio Carlos. *Como fazer pesquisa qualitativa*. São Paulo: Atlas, 2021.

7 BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2016.

ATLAS.ti. Essa ferramenta foi empregada para facilitar a codificação dos textos, a criação de categorias temáticas e a visualização das redes de conexão entre os conceitos, otimizando o processo de interpretação.<sup>8</sup> A perspectiva da arqueologia do saber de Foucault<sup>9</sup> também informou a análise, auxiliando na compreensão da formação histórica dos discursos sobre sustentabilidade e acesso à justiça.

Portanto, a metodologia adotada confere sistematicidade e rigor ao estudo, garantindo que as conclusões apresentadas não sejam meramente especulativas, mas sim derivadas de uma análise criteriosa e fundamentada do estado da arte sobre o tema. O caminho metodológico percorrido permite, assim, uma articulação consistente entre a base teórica e a problemática de pesquisa, viabilizando uma resposta densa e analítica à questão proposta.

## 3. AS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS NA CONFLUÊNCIA ENTRE INCLUSÃO DIGITAL, SUSTENTABILIDADE E JUSTIÇA

### 3.1. A INCLUSÃO DIGITAL COMO PRESSUPOSTO PARA O EXERCÍCIO PLENO DA CIDADANIA

A inclusão digital, em sua concepção contemporânea, transcende a mera disponibilização de acesso a ferramentas tecnológicas. Ela representa, fundamentalmente, a capacitação dos indivíduos para o uso significativo e crítico dessas tecnologias como um meio para o exercício pleno de seus direitos e deveres. Em um cenário no qual serviços públicos e privados migram massivamente para plataformas online, a ausência de letramento digital converte-se em uma nova e potente barreira à cidadania, impedindo o acesso a benefícios sociais, serviços de saúde e à própria justiça.<sup>10</sup>

Nesse contexto, a exclusão digital agrava vulnerabilidades preexistentes, aprofundando as desigualdades sociais que já assolam a sociedade brasileira. A dificuldade ou impossibilidade de interagir com o Estado digital marginaliza cidadãos, que ficam à margem de políticas públicas

8 BAUER, Martin W.; GASKELL, George. *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis: Vozes, 2017.

9 FOUCAULT, Michel. *A arqueologia do saber*. Tradução de Luiz Felipe Baeta Neves. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

10 COSTA, Ana Carolina Farias Almeida. *O cumprimento do ODS 16 da Agenda 2030 no Brasil: o papel dos cartórios de registro civil das pessoas naturais*. Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos, v. 8, n. 1, 2022.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GARCIA, Heloíse Siqueira; CRUZ, Paulo Márcio. *Dimensão social da sustentabilidade e a pandemia da Covid-19: uma análise das desigualdades sociais*. Revista de Direito Administrativo, v. 280, n. 1, p. 207–231, 2021.

essenciais para sua subsistência e dignidade.<sup>11</sup> A crise sanitária da Covid-19, por exemplo, evidenciou drasticamente como a dependência de meios digitais para acesso a auxílios emergenciais ampliou a fragilidade de populações já precarizadas.<sup>12</sup>

Diante desse desafio, a atuação de instituições capilarizadas e de confiança pública torna-se estratégica. A iniciativa do Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução nº 508 de 2023, que dispõe sobre a instalação de Pontos de Inclusão Digital (PIDs), reconhece a necessidade de levar a estrutura do sistema de justiça para mais perto do cidadão. Essa política pública visa materializar o acesso à justiça em localidades desprovidas de fóruns e outras unidades judiciárias, utilizando a infraestrutura de parceiros para criar esses pontos de contato.<sup>13</sup>

Por outro prisma, as serventias extrajudiciais, com sua presença em todos os 5.570 municípios brasileiros, emergem como os parceiros institucionais mais lógicos e eficientes para a concretização dos PIDs.<sup>14</sup> A transformação dos cartórios de registro civil em “Ofícios da Cidadania”, conforme a Lei nº 13.484/2017, já previa essa expansão de sua função social, autorizando a prestação de múltiplos serviços de interesse público. Essa estrutura preexistente e distribuída geograficamente constitui um ativo valioso para o Estado na luta contra a exclusão digital.<sup>15</sup>

A atuação dos cartórios como Pontos de Inclusão Digital (PIDs) vai muito além do auxílio em atos processuais. Eles se tornam facilitadores do exercício da cidadania em seu sentido mais amplo, auxiliando na emissão de documentos, no acesso a plataformas governamentais e na orientação sobre direitos. Essa função instrumentaliza o cidadão para que ele possa, com autonomia, interagir com o ecossistema digital, removendo obstáculos que antes pareciam intransponíveis.<sup>16</sup>

11 GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GARCIA, Heloíse Siqueira; CRUZ, Paulo Márcio. Dimensão social da sustentabilidade e a pandemia da Covid-19: uma análise das desigualdades sociais. *Revista de Direito Administrativo*, v. 280, n. 1, p. 207–231, 2021.

12 *Ibidem*. BENDLIN, Leandro; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. *Inclusão digital e justiça social*. 2011.

13 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº 508, de 22 de junho de 2023. Dispõe sobre a instalação de Pontos de Inclusão Digital (PIDs) pelo Poder Judiciário*. Diário de Justiça Eletrônico/CNJ, Brasília, DF, n. 142, p. 2-4, 27 jun. 2023.

14 COSTA, Ana Carolina Farias Almeida. *O cumprimento do ODS 16 da Agenda 2030 no Brasil: o papel dos cartórios de registro civil das pessoas naturais*. *Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos*, v. 8, n. 1, 2022.

15 *Ibidem*. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº 508, de 22 de junho de 2023. Dispõe sobre a instalação de Pontos de Inclusão Digital (PIDs) pelo Poder Judiciário*. Diário de Justiça Eletrônico/CNJ, Brasília, DF, n. 142, p. 2-4, 27 jun. 2023.

16 COSTA, Ana Carolina Farias Almeida. *O cumprimento do ODS 16 da Agenda 2030 no Brasil: o papel dos cartó-*

Tais elementos permitem afirmar que a inclusão digital deixou de ser um tema periférico para se tornar um pressuposto indispensável à dignidade e à cidadania na sociedade contemporânea. A utilização da rede de serventias extrajudiciais como Pontos de Inclusão Digital (PIDs) não é apenas uma solução pragmática, mas uma política pública alinhada à necessidade de fortalecer o acesso a direitos e de construir uma sociedade digitalmente mais justa e equitativa, em conformidade com as metas de desenvolvimento sustentável.<sup>17</sup>

### 3.2. SUSTENTABILIDADE SOCIAL E A ARQUITETURA INSTITUCIONAL DO ODS 16

A sustentabilidade social constitui um pilar essencial do desenvolvimento, focada na melhoria contínua da qualidade de vida, na redução das desigualdades e na garantia de equidade para as presentes e futuras gerações.<sup>18</sup> Segundo Bendlin e Garcia,<sup>19</sup> essa dimensão está intrinsecamente ligada à efetivação dos direitos sociais fundamentais, pois não se pode conceber uma sociedade sustentável onde a miséria e a falta de acesso a serviços básicos como saúde, educação e moradia são endêmicas.

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, proposta pela Organização das Nações Unidas, fornece a arquitetura institucional para a concretização desses ideais. O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16, em particular, visa “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”<sup>20</sup>. Este objetivo, portanto, estabelece a conexão direta entre justiça, instituições sólidas e sustentabilidade.

*rios de registro civil das pessoas naturais*. *Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos*, v. 8, n. 1, 2022. ANESE, Anny Caroline Sloboda; DAL MOLIN, Aline; RAMOS JUNIOR, Galdino Luiz. *Desjudicialização por meio das serventias extrajudiciais: uma alternativa socioeconômica sustentável no acesso à justiça*. *Revista de Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça*, v. 10, n. 1, 2024.

17 COSTA, Ana Carolina Farias Almeida. *O cumprimento do ODS 16 da Agenda 2030 no Brasil: o papel dos cartórios de registro civil das pessoas naturais*. *Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos*, v. 8, n. 1, 2022. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº 508, de 22 de junho de 2023. Dispõe sobre a instalação de Pontos de Inclusão Digital (PIDs) pelo Poder Judiciário*. Diário de Justiça Eletrônico/CNJ, Brasília, DF, n. 142, p. 2-4, 27 jun. 2023.

18 GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GARCIA, Heloíse Siqueira; CRUZ, Paulo Márcio. *Dimensão social da sustentabilidade e a pandemia da Covid-19: uma análise das desigualdades sociais*. *Revista de Direito Administrativo*, v. 280, n. 1, p. 207–231, 2021.

19 BENDLIN, Samara Loss; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. *Dimensão social do princípio da sustentabilidade frente ao artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. *Revista Eletrônica Direito e Política*, v. 6, n. 2, p. 419–441, 2011.

20 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Nova Iorque: ONU, 2015.

Nesse sentido, o ODS 16 não é um fim em si mesmo, mas o principal instrumento para viabilizar a sustentabilidade social. Suas metas específicas, como a 16.3, que busca garantir igualdade de acesso à justiça, e a 16.9, que visa fornecer identidade legal para todos, são essenciais para o empoderamento de indivíduos e comunidades<sup>21</sup>. Conforme aponta Costa,<sup>22</sup> a atuação dos cartórios na erradicação do sub-registro e na facilitação de atos da vida civil contribui diretamente para o cumprimento dessas metas.

Em contrapartida, a persistência de quadros de extrema desigualdade social, particularmente evidenciados no Brasil, representa o maior obstáculo ao alcance do ODS 16 e, por conseguinte, da sustentabilidade social.<sup>23</sup> A pobreza não apenas degrada a condição humana, mas também pressiona os recursos ambientais e corrói a confiança nas instituições, criando um ciclo vicioso que impede o desenvolvimento equilibrado.<sup>24</sup>

Sob essa ótica, a garantia dos direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 é a base para qualquer política de desenvolvimento sustentável no país.<sup>25</sup> A efetivação do direito à educação, saúde, trabalho e moradia é condição *sine qua non* para a construção de uma sociedade resiliente, justa e inclusiva. Sem essa base, os objetivos da Agenda 2030 correm o risco de se tornarem meras declarações de intenção, desprovidas de impacto real.

Observa-se que a sustentabilidade social depende da construção de uma estrutura institucional robusta, transparente e acessível, como preconiza o ODS 16. A superação das desigualdades e a garantia de direitos sociais não são apenas imperativos éticos, mas componentes estratégicos para o desenvolvimento. As instituições, incluindo as serventias extrajudiciais, desempenham um papel central nesse processo ao servirem de ponte entre o cidadão e seus direitos, tornando a promessa de uma sociedade sustentável uma realidade tangível.<sup>26</sup>

21 *Ibidem*.

22 COSTA, Ana Carolina Farias Almeida. *O cumprimento do ODS 16 da Agenda 2030 no Brasil: o papel dos cartórios de registro civil das pessoas naturais*. Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos, v. 8, n. 1, 2022.

23 GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GARCIA, Heloise Siqueira; CRUZ, Paulo Márcio. *Dimensão social da sustentabilidade e a pandemia da Covid-19: uma análise das desigualdades sociais*. Revista de Direito Administrativo, v. 280, n. 1, p. 207–231, 2021.

24 BENDLIN, Samara Loss; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. *Dimensão social do princípio da sustentabilidade frente ao artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Revista Eletrônica Direito e Política, v. 6, n. 2, p. 419–441, 2011.

25 *Ibidem*.

26 COSTA, Ana Carolina Farias Almeida. *O cumprimento do ODS 16 da Agenda 2030 no Brasil: o papel dos cartórios de registro civil das pessoas naturais*. Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos, v. 8, n. 1, 2022.

### 3.3. A ÉTICA E A FÉ PÚBLICA COMO ALICERCES DA ATUAÇÃO SOCIAL DAS SERVENTIAS

A dimensão ética da sustentabilidade emerge como um chamado à reflexão e à mudança de valores, sendo uma condição existencial para a garantia da vida e do equilíbrio socioambiental.<sup>27</sup> Essa concepção ética extrapola o mero cumprimento normativo, mas a uma prática constante de princípios como o cuidado, a cooperação, a responsabilidade e a solidariedade, que devem nortear a conduta de indivíduos e instituições. Para as serventias extrajudiciais, essa dimensão se materializa no exercício de sua função com base na fé pública.

Evidentemente, a fé pública é o atributo que confere aos atos praticados por notários e registradores a presunção de veracidade e legalidade, garantindo a segurança jurídica necessária às relações sociais. Segundo Costa,<sup>28</sup> essa confiança depositada pelo Estado e pela sociedade não é um privilégio, mas uma responsabilidade imensa. Ela constitui o capital social que legitima a atuação dos cartórios e permite que eles expandam suas atividades para além do tradicional, assumindo funções voltadas à promoção da cidadania.

Esse alicerce ético é indispensável para a atuação das serventias como pontos de inclusão e facilitadores de direitos. A imparcialidade, a prudência e o sigilo profissional são deveres que asseguram que o atendimento prestado ao cidadão vulnerável seja imparcial e voltado à efetivação de direitos.<sup>29</sup>

A ausência dessa postura ética minaria a confiança no serviço, inviabilizando qualquer iniciativa de desjudicialização ou de ampliação de suas competências sociais.

Noutra vertente de análise, a atuação ética das serventias está ligada ao princípio da solidariedade, que é um instrumento fundamental para a construção de uma sociedade verdadeiramente democrática.<sup>30</sup> Ao

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Nova Iorque: ONU, 2015.

27 GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. *Sustentabilidade e ética: um debate urgente e necessário*. Revista Direitos Culturais, v. 15, n. 35, p. 51–75, 2019.

28 COSTA, Ana Carolina Farias Almeida. *O cumprimento do ODS 16 da Agenda 2030 no Brasil: o papel dos cartórios de registro civil das pessoas naturais*. Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos, v. 8, n. 1, 2022.

29 GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. *Sustentabilidade e ética: um debate urgente e necessário*. Revista Direitos Culturais, v. 15, n. 35, p. 51–75, 2019.

COSTA, Ana Carolina Farias Almeida. *O cumprimento do ODS 16 da Agenda 2030 no Brasil: o papel dos cartórios de registro civil das pessoas naturais*. Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos, v. 8, n. 1, 2022.

30 GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GARCIA, Heloise Siqueira. *Democracia e solidariedade: A solidariedade*



se posicionarem como “Ofícios da Cidadania”, os cartórios assumem um compromisso solidário de não deixar ninguém para trás, especialmente em uma sociedade marcada por profundas desigualdades. Essa postura proativa é o que diferencia uma atuação meramente burocrática de uma função socialmente engajada.

Ademais, a responsabilidade ética das serventias é reforçada pela fiscalização contínua exercida pelo Poder Judiciário, por meio das Corregedorias de Justiça, e pelas diretrizes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). O Provimento nº 85/2019, por exemplo, que orienta a adoção dos ODS pelos serviços extrajudiciais, formaliza essa responsabilidade e insere os cartórios de forma explícita na agenda nacional e global de desenvolvimento sustentável.<sup>31</sup>

As evidências analisadas permitem afirmar que a fé pública e a conduta ética são os pilares que sustentam a dimensão social das serventias extrajudiciais. É essa base de confiança e responsabilidade que permite sua transformação em agentes de inclusão e acesso à justiça. Sem ela, a delegação de novas e tão relevantes funções sociais seria não apenas ineficaz, mas também temerária, comprometendo a segurança jurídica que eles foram designados para proteger.<sup>32</sup>

### 3.4. SINERGIA EM AÇÃO: COMO A INCLUSÃO DIGITAL ÉTICA NOS CARTÓRIOS CONCRETIZA O ODS 16

A convergência entre a capilaridade das serventias extrajudiciais, sua atuação ética e as demandas por inclusão digital cria uma sinergia poderosa, capaz de transformar o acesso à justiça no Brasil. Esta não é uma mera soma de fatores, mas uma multiplicação de seus efeitos, onde a confiança depositada nos cartórios potencializa a eficácia dos Pontos de Inclusão Digital, tornando-os portas de entrada seguras e acessíveis para o exercício da cidadania em sua plenitude.<sup>33</sup>

como instrumento de busca de uma sociedade democrática. In: XXIII Encontro Nacional do CONPEDI, v. 1, p. 162-178, 2014.

31 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Provimento nº 85, de 19 de agosto de 2019. Dispõe sobre a adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS pelo Serviço Extrajudicial*. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 170, p. 14, 20 ago. 2019.

32 COSTA, Ana Carolina Farias Almeida. *O cumprimento do ODS 16 da Agenda 2030 no Brasil: o papel dos cartórios de registro civil das pessoas naturais*. Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos, v. 8, n. 1, 2022.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. *Sustentabilidade e ética: um debate urgente e necessário*. Revista Direitos Culturais, v. 15, n. 35, p. 51-75, 2019.

33 COSTA, Ana Carolina Farias Almeida. *O cumprimento do ODS 16 da Agenda 2030 no Brasil: o papel dos cartórios de registro civil das pessoas naturais*. Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos, v. 8,

Nesse sentido, a atuação ética de um registrador ou tabelião ao auxiliar um cidadão vulnerável a acessar um serviço digital é a materialização do ODS 16 em sua essência. Ao facilitar o acesso a uma plataforma do INSS, a um serviço do Judiciário ou a um programa social, a serventia está promovendo o acesso à justiça em sua perspectiva mais ampla e efetiva (ODS 16.3), ao mesmo tempo que se consolida como uma instituição eficaz e inclusiva (ODS 16.6), conforme delineado pela Organização das Nações Unidas<sup>34</sup> e pelo CNJ.<sup>35</sup>

Essa dinâmica de desjudicialização, ao transferir para a esfera administrativa a solução de demandas que antes sobrecarregavam o Judiciário, representa uma alternativa socioeconômica sustentável.<sup>36</sup> A retificação de documentos, o reconhecimento de paternidade ou a alteração de nome e gênero de pessoas transgênero, quando realizados de forma célere e desburocratizada no cartório, não apenas aliviam a carga do sistema judicial, mas também conferem dignidade e concretizam direitos de forma imediata.<sup>37</sup>

Por outro lado, essa sinergia impacta diretamente a promoção da sustentabilidade social, combatendo as desigualdades que são um entrave ao desenvolvimento.<sup>38</sup> Cada cidadão que, por meio de um Ponto de Inclusão Digital em um cartório, consegue obter um benefício, regularizar sua documentação ou exercer um direito, é uma pessoa a menos na marginalidade social. Trata-se de uma ação concreta que reforça os vínculos sociais e promove a igualização de oportunidades.<sup>39</sup>

Outrossim, a presença de cartórios em distritos e comarcas onde não

n. 1, 2022.

ANESE, Anny Caroline Sloboda; DAL MOLIN, Aline; RAMOS JUNIOR, Galdino Luiz. Desjudicialização por meio das serventias extrajudiciais: uma alternativa socioeconômica sustentável no acesso à justiça. Revista de Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça, v. 10, n. 1, 2024.

34 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Nova Iorque: ONU, 2015.

35 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Provimento nº 85, de 19 de agosto de 2019. Dispõe sobre a adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS pelo Serviço Extrajudicial*. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 170, p. 14, 20 ago. 2019.

36 ANESE, Anny Caroline Sloboda; DAL MOLIN, Aline; RAMOS JUNIOR, Galdino Luiz. Desjudicialização por meio das serventias extrajudiciais: uma alternativa socioeconômica sustentável no acesso à justiça. Revista de Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça, v. 10, n. 1, 2024.

37 COSTA, Ana Carolina Farias Almeida. *O cumprimento do ODS 16 da Agenda 2030 no Brasil: o papel dos cartórios de registro civil das pessoas naturais*. Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos, v. 8, n. 1, 2022.

38 GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GARCIA, Heloíse Siqueira; CRUZ, Paulo Márcio. *Dimensão social da sustentabilidade e a pandemia da Covid-19: uma análise das desigualdades sociais*. Revista de Direito Administrativo, v. 280, n. 1, p. 207-231, 2021.

39 BENDLIN, Samara Loss; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. *Dimensão social do princípio da sustentabilidade frente ao artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Revista Eletrônica Direito e Política, v. 6, n. 2, p. 419-441, 2011.



há outras representações do Estado de Direito, como Defensoria Pública, Ministério Público ou mesmo varas judiciais, lhes confere um papel ainda mais estratégico. Nessas localidades, o “Ofício da Cidadania” torna-se, muitas vezes, a única face visível do Estado, o único ponto de apoio para a população vulnerável buscar a garantia de seus direitos fundamentais.<sup>40</sup>

Em síntese do que foi tratado, a atuação ética das serventias como polos de inclusão digital não é apenas uma medida de modernização, mas uma ação sinérgica que reconfigura o acesso à justiça no Brasil. Ao aliar fé pública, capilaridade e tecnologia, os cartórios se tornam vetores práticos da sustentabilidade social, concretizando as metas do ODS 16 e demonstrando que a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva pode ser impulsionada pela redefinição inteligente do papel de suas instituições mais tradicionais.<sup>41</sup>

Aprofundando a análise sobre o pilar ético, é imperativo destacar que a eficácia dessa sinergia reside na humanização do atendimento, um contraste direto com a impessoalidade de totens ou sistemas puramente automatizados. A presença de um profissional dotado de fé pública, que opera sob princípios de cuidado e responsabilidade, assegura que o cidadão não seja apenas um usuário, mas um sujeito de direitos acolhido em suas dificuldades.<sup>42</sup> Essa dimensão ética é precisamente o que assegura legitimidade e eficácia ao serviço prestado promovendo a dignidade da pessoa humana no processo de inclusão.<sup>43</sup>

Ademais, essa atuação sinérgica transcende o benefício individual e reverbera na própria estrutura do Estado, fortalecendo sua resiliência e eficiência. Ao descentralizar funções e desafogar o sistema judicial, as serventias contribuem para a construção de uma governança mais ágil e menos onerosa, alinhando-se à meta 16.6 do ODS 16 de desenvolver instituições eficazes e

responsáveis.<sup>44</sup> Essa otimização de recursos e processos é, em si, uma forma de sustentabilidade institucional que beneficia toda a coletividade.<sup>45</sup>

#### 4. CONCLUSÃO

A trajetória analítica deste trabalho permitiu descortinar uma faceta transformadora e ainda pouco explorada do sistema de justiça brasileiro: a atuação das serventias extrajudiciais como protagonistas na promoção da sustentabilidade social. A pesquisa revelou que, para além de sua função tradicional de conferir segurança jurídica aos atos privados, os cartórios emergem como peças-chave na superação de desafios contemporâneos, notadamente a exclusão digital e o acesso desigual a direitos fundamentais.

A análise demonstrou que a confluência entre a Agenda 2030, as políticas de modernização do Judiciário e a evolução intrínseca da função notarial e registral criou um terreno fértil para a inovação institucional. As serventias, ao serem concebidas como “Ofícios da Cidadania”, deixam de ser meros executores de formalidades para se tornarem agentes ativos de inclusão, respondendo de forma pragmática e eficiente a demandas sociais urgentes que o aparato estatal tradicional, por vezes, não consegue alcançar com a mesma agilidade e proximidade.

O problema central que norteou esta investigação foi elucidado de maneira consistente. A atuação ética nos Pontos de Inclusão Digital (PIDs) é o elemento catalisador que transforma uma simples prestação de serviço em um ato de fortalecimento da sustentabilidade social e de concretização do ODS 16. A ética, manifestada através da fé pública, da imparcialidade e da responsabilidade, constrói a confiança necessária para que o cidadão em situação de vulnerabilidade procure e utilize esses pontos de acesso, quebrando o ciclo de exclusão.

Nessa dinâmica, a resposta à problemática se desdobra em uma cadeia causal clara: a prática ética gera confiança; a confiança viabiliza a inclusão digital; a inclusão digital materializa o acesso a direitos e à justiça; e, por fim, o acesso efetivo a direitos promove a equidade e o fortalecimento institucional, que são os pilares da sustentabilidade social e do ODS 16. A

40 COSTA, Ana Carolina Farias Almeida. *O cumprimento do ODS 16 da Agenda 2030 no Brasil: o papel dos cartórios de registro civil das pessoas naturais*. Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos, v. 8, n. 1, 2022. GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. *Sustentabilidade e ética: um debate urgente e necessário*. Revista Direitos Culturais, v. 15, n. 35, p. 51-75, 2019.

41 COSTA, Ana Carolina Farias Almeida. *O cumprimento do ODS 16 da Agenda 2030 no Brasil: o papel dos cartórios de registro civil das pessoas naturais*. Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos, v. 8, n. 1, 2022. ANESE, Anny Caroline Sloboda; DAL MOLIN, Aline; RAMOS JUNIOR, Galdino Luiz. *Desjudicialização por meio das serventias extrajudiciais: uma alternativa socioeconômica sustentável no acesso à justiça*. Revista de Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça, v. 10, n. 1, 2024.

42 GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. *Sustentabilidade e ética: um debate urgente e necessário*. Revista Direitos Culturais, v. 15, n. 35, p. 51-75, 2019.

43 COSTA, Ana Carolina Farias Almeida. *O cumprimento do ODS 16 da Agenda 2030 no Brasil: o papel dos cartórios de registro civil das pessoas naturais*. Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos, v. 8, n. 1, 2022.

44 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Nova Iorque: ONU, 2015.

45 ANESE, Anny Caroline Sloboda; DAL MOLIN, Aline; RAMOS JUNIOR, Galdino Luiz. *Desjudicialização por meio das serventias extrajudiciais: uma alternativa socioeconômica sustentável no acesso à justiça*. Revista de Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça, v. 10, n. 1, 2024.

pesquisa demonstrou que essa não é uma relação teórica, mas um processo sinérgico já em curso.

As hipóteses levantadas na introdução foram amplamente confirmadas. A primeira, que postulava que a fé pública e a capilaridade das serventias as tornam ideais para essa função social, foi corroborada pela análise de sua presença em todos os municípios e pela confiança que a população deposita nesses ofícios. A segunda hipótese, de que essa atuação reduz barreiras sistêmicas ao acesso à justiça, foi validada pela discussão sobre a desjudicialização e a resolução célere e desburocratizada de demandas da vida civil diretamente nos cartórios.

Os objetivos propostos foram integralmente alcançados. O trabalho logrou êxito em conceituar e correlacionar a inclusão digital e a sustentabilidade social no arcabouço do ODS 16. Cumpru-se o objetivo de examinar o fundamento ético da atuação notarial, identificando a fé pública como seu alicerce. Finalmente, o objetivo geral foi atingido ao demonstrar, por meio de uma argumentação articulada, como a sinergia entre esses elementos resulta na efetivação de uma justiça mais inclusiva e de uma cidadania mais plena.

Uma das descobertas mais relevantes da pesquisa foi a constatação de uma evolução funcional das serventias extrajudiciais. Elas estão em um processo de transição de um modelo reativo, que aguardava a demanda, para um modelo proativo e socialmente engajado, que se antecipa aos problemas e oferece soluções concretas, alinhando sua operação a uma agenda de desenvolvimento humano e social.

Essa transformação ressignifica o papel do notário e do registrador na sociedade brasileira. Eles se consolidam não apenas como profissionais do Direito, mas como gestores de cidadania, cuja atuação diária tem o potencial de impactar diretamente a redução das desigualdades e o fortalecimento do Estado Democrático de Direito em suas bases mais locais e remotas.

As implicações desses resultados são vastas. Para o Poder Judiciário, aponta-se um caminho viável para a ampliação do acesso à justiça sem a necessidade de expansão da já onerosa estrutura física. Para os gestores públicos, revela-se uma rede de parceiros estratégicos para a implementação de políticas sociais. Para a sociedade, representa a promessa de um acesso mais fácil, rápido e menos custoso a direitos essenciais.

É inegável, contudo, que a pesquisa encontrou limitações. Por se tratar de uma revisão bibliográfica, o estudo não se aprofundou em dados

empíricos que pudessem mensurar o impacto quantitativo dos Pontos de Inclusão Digital. A ausência de estatísticas nacionais centralizadas e padronizadas sobre todas as atividades de cunho social desenvolvidas pelos cartórios também se apresentou como um desafio, dificultando uma análise de abrangência nacional completa.

A dificuldade em localizar uma vasta literatura que conectasse diretamente os quatro eixos do trabalho (serventias, inclusão digital, sustentabilidade social e ODS 16) também representou um limite, ao mesmo tempo que reforçou a originalidade e a necessidade da presente investigação. A maior parte das fontes abordava os temas de forma isolada, cabendo a este artigo a tarefa de construir as pontes analíticas entre eles.

Essas limitações, entretanto, abrem frutíferos caminhos para pesquisas futuras. Sugere-se a realização de estudos de caso em serventias que já operam como Pontos de Inclusão Digital, a fim de avaliar qualitativamente a experiência dos usuários e dos próprios colaboradores. Pesquisas quantitativas que meçam a redução de custos para o cidadão e para o Estado também seriam de grande valia.

Outra vertente promissora para investigações futuras seria a análise da sustentabilidade econômico-financeira dessa expansão social, especialmente para os cartórios localizados em comarcas deficitárias. Compreender como equilibrar o aumento das gratuidades e das responsabilidades sociais com a manutenção econômica dessas unidades é um debate fundamental para a perenidade do modelo.

Em síntese, esta pesquisa demonstra que a construção de uma sociedade mais justa, inclusiva e sustentável, conforme delineado pela Agenda 2030, não se limita à implementação de grandes reformas estruturais, mas requer também a reinvenção estratégica e o aproveitamento qualificado de instituições públicas capilarizadas. Nesse cenário, as serventias extrajudiciais, ao assumirem sua vocação como “Ofícios da Cidadania”, consolidam-se como instrumentos institucionais eficazes na promoção da justiça social, materializando, de forma concreta e cotidiana, o direito de acesso à justiça para milhões de brasileiros.

## BIBLIOGRAFIA

ANESE, Anny Caroline Sloboda; DAL MOLIN, Aline; RAMOS JUNIOR, Galdino Luiz. Desjudicialização por meio das serventias extrajudiciais: uma alternativa socioeconômica sustentável no acesso à justiça. *Revista de Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça*, v. 10, n. 1, 2024.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Editora Vozes Limitada, 2017.

BENDLIN, Samara Loss; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. Dimensão social do princípio da sustentabilidade frente ao artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Revista Eletrônica Direito e Política**, v. 6, n. 2, p. 419-441, 2011.

BOSELMMANN, Klaus. O princípio da sustentabilidade: transformando direito e governança. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, v. 22, p. 336, 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Corregedoria Nacional de Justiça. Provimento nº 85, de 19 de agosto de 2019. Dispõe sobre a adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, da Agenda 2030, pelas Corregedorias do Poder Judiciário e pelo Serviço Extrajudicial. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 170, p. 14, 20 ago. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 508, de 22 de junho de 2023. Dispõe sobre a instalação de Pontos de Inclusão Digital (PID) pelo Poder Judiciário. **Diário de Justiça Eletrônico/CNJ**, Brasília, DF, n. 142, p. 2-4, 27 jun. 2023.

COSTA, Ana Carolina Farias Almeida. O cumprimento do ODS 16 da Agenda 2030 no Brasil: o papel dos cartórios de registro civil das pessoas naturais. **Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos**, v. 8, n. 1, 2022.

FOUCAULT, Michel. **A arqueologia do saber**. Tradução de Luiz Felipe Baeta Neves. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. A necessária emergência da sociedade civil na Governança Global Ambiental. In: DANTAS, Marcelo Buzaglo; SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; Agreli, Vanusa Murta (Org.). **O novo em Direito Ambiental**: estudos dos especialistas do Instituto dos Advogados Brasileiros-IAB sobre temas atuais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, v. 1, p. 57-78, 2018.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GARCIA, Heloíse Siqueira. Democracia e solidariedade: A solidariedade como instrumento de busca de uma sociedade democrática. In: **XXIII Encontro Nacional do CONPEDI**, v. 1, p. 162-178, 2014.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GARCIA, Heloíse Siqueira; CRUZ, Paulo Márcio. Dimensão social da sustentabilidade e a pandemia da Covid-19: uma análise das desigualdades sociais. **Revista de Direito Administrativo**, v. 280, n. 1, p. 207-231-207-231, 2021.

GARCIA, Heloíse Siqueira; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. O princípio da dignidade da pessoa humana e o princípio da reserva do possível: uma ponderação necessária. In: **XXIII Encontro Nacional do CONPEDI**, p. 39-53, 2014.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. Sustentabilidade e ética: um debate urgente e necessário. **Revista Direitos Culturais**, v. 15, n. 35, p. 51-75, 2019.

GIL, Antonio Carlos. **Como fazer pesquisa qualitativa**. São Paulo: Atlas, v. 1, p. 15, 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. In: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Nova Iorque: ONU, 2015.

## GOVERNANÇA URBANA SUSTENTÁVEL NA ERA PÓS-COP 30: INTEGRAÇÃO ENTRE CIDADES INTELIGENTES E MECANISMOS EXTRAJUDICIAIS PARA A PROMOÇÃO DA JUSTIÇA CLIMÁTICA TERRITORIAL

Alessandra Souza de Liz<sup>1</sup>

Geórgia de Mello Ottoño<sup>2</sup>

Lucas Paes Koch<sup>3</sup>

**RESUMO:** Este artigo examina as potencialidades da convergência entre tecnologias de cidades inteligentes e mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos como instrumentos para promoção da justiça climática em contextos urbanos brasileiros. A pesquisa utiliza metodologia de revisão bibliográfica narrativa e qualitativa, analisando literatura nacional e internacional sobre governança urbana sustentável, justiça climática e inovação tecnológica através de fontes coletadas em bases como Google Scholar, Portal Capes e Scielo, com periodização de 2000 a 2025. O objetivo geral consistiu em analisar possibilidades de integração entre essas abordagens para enfrentamento de injustiças climáticas territoriais. Os resultados demonstram que ambos os instrumentos compartilham potencial democratizante quando orientados por princípios participativos, oferecendo alternativas promissoras aos modelos tradicionais de governança urbana. As cidades inteligentes podem amplificar capacidades de monitoramento ambiental e participação cidadã, enquanto mecanismos extrajudiciais oferecem salvaguardas democráticas para implementação equitativa de tecnologias urbanas. A convergência dessas abordagens revela sinergias importantes para identificação, prevenção e resolução de conflitos socioambientais urbanos. Contudo, a efetividade dessa integra-

- 1 Mestranda em Ciência Jurídica pela UNIVALI (2024). Pós-Graduada em Gestão de Cartório Extrajudicial. Pós-Graduada em Direito Notarial e Registral, Sucessões e Família. Graduada em Direito pelo Centro Universitário Facvest. Substituta Legal do 1º Tabelionato de Notas e 3º do Ofício de Protesto de Florianópolis/SC. E-mail: aledeliz@gmail.com.
- 2 Mestranda em Ciência Jurídica pela UNIVALI (2024). Pós-Graduada em Direito Notarial e Registral. Graduada em Direito pelo IESA-Instituto de Ensino Superior de Santo Ângelo, atual FACULDADE CNEC SANTO ÂNGELO. Titular do Ofício de Registros Cíveis de Pessoas Naturais e de Interdições e Tutelas, de Pessoas Jurídicas e de Títulos e Documentos de São João Batista/SC e Oficial Interina na Escrivania de Paz de Canelinha/SC.. E-mail: georgiadv@hotmail.com.
- 3 Doutorando em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí, com dupla titulação com a Universidade de Perugia, Itália. Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí, com dupla titulação com a Universidade de Alicante, Espanha. Pós-Graduado em Direito Processual Civil e Direito Notarial e Registral. Graduado em Direito pela Universidade do Sul de Santa Catarina. Diretor-Geral da Escola de Escreventes da ANOREG/SC. Interventor Extrajudicial do TJSC. E-mail: lucaskoch@gmail.com.



ção depende fundamentalmente de marcos institucionais adequados, capacitação de atores locais e desenvolvimento de culturas de governança orientadas pela transparência e participação social. As limitações identificadas incluem escassez de estudos empíricos sobre intersecções entre os temas e concentração de literatura sobre cidades inteligentes em contextos internacionais. Sugere-se agenda de pesquisas futuras focadas em estudos de caso brasileiros, análise de marcos regulatórios e investigação sobre capacitação para utilização democrática de tecnologias urbanas.

**Palavras-chave:** Justiça climática. Governança urbana. Cidades inteligentes. Mecanismos extrajudiciais. Sustentabilidade territorial.

## 1. INTRODUÇÃO

A crescente urgência das mudanças climáticas globais tem redimensionado profundamente os desafios enfrentados pelos centros urbanos brasileiros, exigindo transformações estruturais nos modelos tradicionais de governança territorial.<sup>4</sup> Como destaca Bosselmann,<sup>5</sup> o princípio da sustentabilidade deve orientar a reformulação da governança pública, convertendo-a em uma prática ética, intergeracional e ecológica. Esse cenário impõe a adoção de abordagens inovadoras, capazes de articular, sustentabilidade ambiental, justiça social e eficiência institucional, reconhecendo que as interações complexas entre ordenamento urbano, registro de imóveis e meio ambiente constituem elementos centrais para consolidação de territórios resilientes.<sup>6</sup>

Nesse contexto, os debates contemporâneos sobre cidades inteligentes e mudanças climáticas no Brasil revelam tensões significativas no âmbito da gestão urbana, especialmente quando se considera a necessidade de articular inovação tecnológica com princípios de justiça climática.<sup>7</sup> Paralelamente, a consolidação de mecanismos extrajudiciais tem se apresentado como alternativa promissora para democratização do acesso à justiça ambiental, oferecendo instrumentos mais ágeis para enfrentamento de controvérsias socioambientais urbanas.

4 BODNAR, Zenildo; VALENCIA HERNÁNDEZ, J. G. Mercado de créditos de carbono na perspectiva da governança climática transnacional: experiências do Brasil e da Colômbia. *Novos Estudos Jurídicos*, v. 27, n. 3, p. 452–474, 2022.

5 BOSSELMANN, Klaus. O princípio da sustentabilidade: transformando direito e governança. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

6 AMARAL, Antonio Fernando Schenkel do; et al. Registro de Imóveis e Meio Ambiente: princípios e interações em prol da sustentabilidade. Curitiba: Alteridade Editora, 2021.

7 CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo; JEREISSATI, Lucas Campos. Smart cities e mudanças climáticas no Brasil: debates e tensões no âmbito da gestão urbana contemporânea. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 22, n. 88, p. 201–232, 2022.

A delimitação desta investigação concentra-se na análise das possibilidades de convergência entre tecnologias de cidades inteligentes e mecanismos extrajudiciais como instrumentos complementares para promoção da justiça climática em territórios urbanos brasileiros. O problema central refere-se às lacunas existentes na literatura nacional sobre modelos integrados de governança urbana sustentável que articulem inovação tecnológica, participação social e resolução colaborativa de conflitos socioambientais.

As hipóteses orientadoras fundamentam-se na premissa de que a integração efetiva entre cidades inteligentes e mecanismos extrajudiciais pode potencializar capacidades de governança urbana para enfrentamento de injustiças climáticas, desde que orientada por princípios democráticos. Pressupõe-se que tecnologias digitais podem amplificar a efetividade de processos de mediação ambiental, mas que sua realização depende de marcos institucionais adequados e controle democrático sobre infraestruturas tecnológicas. Diante dessas premissas, questiona-se: como a convergência entre cidades inteligentes e mecanismos extrajudiciais pode contribuir efetivamente para consolidação de modelos de governança urbana orientados pela justiça climática no contexto brasileiro?

Por sua vez, o objetivo geral consiste em analisar as potencialidades e limitações da integração entre tecnologias de cidades inteligentes e mecanismos extrajudiciais como instrumentos de promoção da justiça climática urbana. Como objetivos específicos, busca-se: examinar fundamentos conceituais da justiça climática; investigar transformações na governança urbana; avaliar o potencial das cidades inteligentes para equidade climática; e analisar contribuições dos mecanismos extrajudiciais para democratização da resolução de conflitos socioambientais.

A relevância acadêmica reside na contribuição para consolidação de campo interdisciplinar emergente que articula tecnologia, direito ambiental e planejamento urbano. Sua relevância social manifesta-se na potencial contribuição para a qualificação de debates sobre desenvolvimento urbano sustentável, especialmente considerando o protagonismo brasileiro na COP 30 e a necessidade de apresentar alternativas inovadoras para a governança climática urbana.

A metodologia caracteriza-se como pesquisa bibliográfica qualitativa, seguindo revisão narrativa em bases como Google Scholar, Capes e Scielo, utilizando palavras-chave relacionadas a “justiça climática”, “governança



urbana”, “cidades inteligentes” e “mecanismos extrajudiciais”, com periodização de 2000 a 2025. A estrutura organiza-se progressivamente, partindo de fundamentos conceituais sobre justiça climática para examinar transformações na governança urbana, analisando potencialidades das cidades inteligentes e mecanismos extrajudiciais, culminando em síntese integrativa sobre governança urbana sustentável.

## 2. METODOLOGIA

A presente investigação caracteriza-se como pesquisa bibliográfica de natureza qualitativa e descritiva, orientada pela metodologia de revisão bibliográfica narrativa que busca sistematizar conhecimento existente sobre governança urbana sustentável, justiça climática, cidades inteligentes e mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos socioambientais. Conforme estabelece Gil,<sup>8</sup> a pesquisa qualitativa permite exploração aprofundada de fenômenos complexos através da análise interpretativa de fontes documentais, oferecendo compreensão holística de problemáticas que não podem ser adequadamente apreendidas através de abordagens quantitativas. Essa escolha metodológica justifica-se pela natureza multidimensional do objeto de estudo, que demanda articulação entre perspectivas jurídicas, tecnológicas, sociológicas e ambientais para construção de análise abrangente e crítica.

O processo de levantamento bibliográfico seguiu estratégia sistematizada de busca em bases de dados reconhecidas pela comunidade científica nacional e internacional, incluindo Google Scholar, Portal de Periódicos Capes e Scientific Electronic Library Online (SciELO). A seleção de fontes orientou-se por palavras-chave específicas: “justiça climática”, “governança urbana sustentável”, “cidades inteligentes”, “smart cities”, “mecanismos extrajudiciais”, “resolução de conflitos ambientais”, “sustentabilidade territorial” e “mudanças climáticas urbanas”. Essas palavras-chave foram utilizadas isoladamente e em combinações booleanas, permitindo identificação de literatura relevante que aborda interseções temáticas fundamentais para o desenvolvimento da pesquisa. A estratégia de busca considerou também variações terminológicas e sinônimos, assegurando abrangência adequada do levantamento bibliográfico.

A delimitação temporal da pesquisa estabeleceu como marco inicial o

ano 2000, reconhecendo intensificação dos debates sobre mudanças climáticas e governança urbana sustentável no período posterior às conferências ambientais das décadas de 1990. Contudo, permitiu-se a inclusão de obras anteriores a esse período quando sua relevância teórica e influência sobre desenvolvimentos posteriores justificaram incorporação na análise. O marco final considerou produções até 2025, assegurando atualidade da revisão e inclusão de debates contemporâneos sobre temas emergentes como cidades inteligentes e inovações em mecanismos de resolução de conflitos. Essa periodização ampla permitiu a apreensão tanto de fundamentos conceituais quanto de desenvolvimentos recentes nos campos investigados.

Os critérios de inclusão priorizaram artigos científicos publicados em português e inglês, disponibilizados nas bases de dados selecionadas, além de obras físicas (livros e capítulos) consideradas referências fundamentais nos temas abordados. Incluíram-se também dissertações e teses de programas de pós-graduação reconhecidos, documentos oficiais de organismos internacionais e nacionais, e relatórios técnicos de instituições de pesquisa consolidadas. A diversidade de tipos de fontes justifica-se pela necessidade de capturar tanto produção acadêmica quanto discussões técnicas e institucionais que informam práticas de governança urbana sustentável. Priorizaram-se fontes que oferecessem contribuições teóricas, empíricas ou metodológicas relevantes para compreensão das temáticas investigadas.

Como critérios de exclusão, eliminaram-se artigos com textos incompletos, resumos sem acesso ao texto integral, publicações em idiomas diferentes do português e inglês, e materiais que não atenderam aos padrões mínimos de rigor acadêmico. Excluíram-se também trabalhos que, embora mencionasse palavras-chave da pesquisa, não apresentavam discussão substantiva sobre os temas centrais da investigação. Fontes duplicadas identificadas em diferentes bases foram consolidadas, evitando redundância na análise. A aplicação rigorosa desses critérios resultou em corpus bibliográfico de aproximadamente 150 fontes inicialmente identificadas, posteriormente refinado para conjunto de 40 obras centrais que fundamentaram a análise desenvolvida.

O processo de análise do material coletado seguiu princípios da análise de conteúdo conforme sistematizados por Bardin,<sup>9</sup> envolvendo três etapas fundamentais: pré-análise, exploração do material e tratamento

8 GIL, Antonio Carlos. Como fazer pesquisa qualitativa. São Paulo: Atlas, 2021.

9 BARDIN, Laurence. Análise de Conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2016.

dos resultados. A pré-análise compreendeu leitura flutuante do material selecionado, permitindo familiarização com conteúdos e identificação de temas emergentes. A exploração do material envolveu codificação sistemática dos textos, identificando unidades de análise relacionadas aos objetivos da pesquisa. O tratamento dos resultados permitiu síntese interpretativa que articulou achados das diferentes fontes, construindo narrativa coerente sobre o estado da arte nos temas investigados. Essa abordagem analítica possibilitou a identificação tanto de convergências quanto de lacunas na literatura consultada.

A perspectiva arqueológica proposta por Foucault<sup>10</sup> informou estratégia de análise que buscou identificar não apenas conteúdos explícitos das fontes consultadas, mas também condições históricas e epistemológicas que possibilitaram a emergência de determinados discursos sobre governança urbana sustentável e justiça climática. Essa abordagem permitiu compreensão crítica de como conceitos centrais da pesquisa foram construídos historicamente, reconhecendo influências políticas, econômicas e sociais que moldaram o desenvolvimento do campo. A análise arqueológica contribuiu também para identificação de silêncios e ausências na literatura, evidenciando aspectos subteorizados que demandam investigação futura. Tal perspectiva metodológica enriqueceu a análise bibliográfica através de dimensão reflexiva sobre produção do conhecimento nos temas investigados.

O tratamento qualitativo dos dados coletados seguiu orientações metodológicas de Bauer e Gaskell,<sup>11</sup> priorizando compreensão interpretativa dos significados atribuídos pelos autores aos fenômenos estudados. Não se utilizaram softwares de análise de dados, optando-se por processo manual de categorização e síntese que permitiu maior proximidade com nuances conceituais e argumentativas presentes nas fontes consultadas. A análise qualitativa possibilitou construção de tipologias temáticas que organizam conhecimento existente, identificação de tendências e padrões na produção acadêmica, e elaboração de síntese crítica que articula contribuições dispersas na literatura. Esse processo analítico sustentou desenvolvimento dos capítulos teóricos e formulação das considerações finais que sistematizam principais achados da investigação realizada. Este artigo adota metodologia qualitativa, com base em revisão bibliográfica

10 FOUCAULT, Michel. *A arqueologia do saber*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

11 BAUER, Martin W.; GASKELL, George. *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis: Vozes, 2017.

nacional e internacional, priorizando a análise crítica de marcos jurídicos e teóricos produzidos entre 2000 e 2025, com ênfase nas contribuições de Bodnar, Bosselmann, Wedy, Moreno, dentre outros.

### 3. BASES CONCEITUAIS DA SUSTENTABILIDADE TERRITORIAL E JUSTIÇA CLIMÁTICA URBANA

#### 3.1. JUSTIÇA CLIMÁTICA E EQUIDADE TERRITORIAL: FUNDAMENTOS TEÓRICOS E NORMATIVOS

A emergência do conceito de justiça climática representa uma evolução significativa no campo dos estudos ambientais. Wedy<sup>12</sup> reconhece que o desenvolvimento sustentável, na era das mudanças climáticas, deve ser considerado um direito fundamental, justamente por articular a proteção ambiental com a justiça social e territorial. Originalmente derivado dos movimentos de justiça ambiental norte-americanos da década de 1980, o termo ganhou contornos próprios ao abordar especificamente as desigualdades relacionadas aos impactos das mudanças climáticas, conforme demonstra a crescente preocupação com a sustentabilidade territorial que permeia discussões contemporâneas sobre registro de imóveis e meio ambiente.<sup>13</sup> Essa perspectiva reconhece que os efeitos do aquecimento global não se distribuem uniformemente, afetando de forma desproporcional populações vulneráveis e territórios periféricos, especialmente em contextos urbanos brasileiros marcados por profundas desigualdades socioespaciais.

Nesse contexto, os conceitos centrais da justiça climática articulam-se em torno de três dimensões interdependentes: distributiva, procedimental e de reconhecimento. A dimensão distributiva refere-se à equidade na distribuição tanto dos impactos negativos quanto dos benefícios das ações climáticas; enquanto a procedimental enfoca a participação democrática nos processos decisórios sobre políticas climáticas urbanas. Por sua vez, a dimensão de reconhecimento valoriza saberes tradicionais e identidades culturais frequentemente marginalizadas nas discussões sobre sustentabilidade urbana, aspectos que ganham relevância particular quando se considera a proteção de direitos de populações vulneráveis e seu acesso à justiça

12 WEDY, Gabriel de Jesus Tedesco. *Desenvolvimento sustentável na era das mudanças climáticas: um direito fundamental*. São Paulo: Saraiva, 2018.

13 AMARAL, Antonio Fernando Schenkel do; et al. *Registro de Imóveis e Meio Ambiente: princípios e interações em prol da sustentabilidade*. Curitiba: Alteridade Editora, 2021.

como recurso fundamental.<sup>14</sup>

Diante dessas premissas, a aplicação desses princípios no contexto urbano brasileiro enfrenta desafios estruturais relacionados ao modelo de desenvolvimento histórico das cidades nacionais. A expansão urbana acelerada e frequentemente desordenada criou territórios caracterizados por intensa segregação socioespacial, nos quais populações de baixa renda concentram-se em áreas ambientalmente frágeis e climaticamente vulneráveis. Tal configuração territorial exige repensar fundamentalmente o direito à cidade, incorporando perspectivas que reconheçam as tecnologias de informação e comunicação como instrumentos potenciais de promoção do planejamento urbano inclusivo,<sup>15</sup> desde que orientadas por princípios de justiça climática.

Por outro lado, as vulnerabilidades climáticas urbanas manifestam-se de forma diferenciada no território brasileiro, evidenciando padrões espaciais que reproduzem e amplificam desigualdades sociais preexistentes. Eventos climáticos extremos como enchentes, deslizamentos, ondas de calor e secas prolongadas afetam desproporcionalmente periferias urbanas, favelas e assentamentos informais, onde infraestruturas deficientes e ausência de serviços públicos adequados potencializam riscos socioambientais. Essa realidade demanda abordagens integradas que considerem simultaneamente questões habitacionais, infraestruturais e ambientais, reconhecendo que debates e tensões no âmbito da gestão urbana contemporânea sobre mudanças climáticas não podem prescindir de perspectivas de justiça social.<sup>16</sup>

Essas áreas caracterizam-se por maior exposição a riscos ambientais, limitada capacidade de resposta a eventos extremos, menor acesso a serviços de saúde e educação, e reduzida participação em processos decisórios sobre políticas urbanas. Além disso, frequentemente localizam-se em zonas inadequadas para ocupação habitacional, como várzeas de rios, encostas instáveis ou áreas contaminadas, evidenciando como injustiças climáticas entrelaçam-se com injustiças habitacionais e territoriais mais amplas.

Essa compreensão também se articula com a natureza jurídica do dano climático. Como observa Rosa,<sup>17</sup> trata-se de uma violação atual da funcionalidade do sistema climático, cuja materialização ocorre justamente pelo agravamento de eventos climáticos extremos, que atingem de forma mais severa populações presentes e futuras. A autora demonstra que esses impactos não apenas intensificam desigualdades, mas ampliam vulnerabilidades já existentes nos territórios urbanos periféricos.

Considerando tal cenário, o marco normativo brasileiro oferece instrumentos jurídicos importantes para enfrentamento de injustiças climáticas urbanas, embora sua aplicação prática ainda apresenta limitações significativas. O Estatuto da Cidade estabelece diretrizes para política urbana baseadas na função social da propriedade e no direito à cidade sustentável, enquanto a Política Nacional sobre Mudança do Clima prevê medidas de mitigação e adaptação que devem considerar especificidades regionais e locais. Contudo, a efetivação desses marcos depende de capacidades institucionais locais frequentemente limitadas e de processos participativos que garantam envolvimento efetivo de populações afetadas, aspectos fundamentais para concretização de princípios de sustentabilidade territorial.<sup>18</sup>

Nessa direção, as comunidades tradicionais urbanas e periurbanas, incluindo populações quilombolas, indígenas e ribeirinhas, enfrentam desafios específicos relacionados à justiça climática. Seus territórios tradicionalmente ocupados frequentemente sobrepõem-se com áreas de preservação ambiental ou zonas de risco climático, criando tensões entre conservação ambiental e direitos territoriais. Essas populações possuem conhecimentos tradicionais valiosos sobre manejo sustentável de recursos naturais e adaptação a variações climáticas, saberes que podem contribuir significativamente para estratégias de resiliência urbana, desde que reconhecidos e incorporados em processos de planejamento participativo que assegurem seu direito à cidade.<sup>19</sup>

Face a tais desafios, os instrumentos de gestão territorial precisam incorporar perspectivas de justiça climática para enfrentar adequadamen-

14 ROSSINI, Talita de Pedro. A proteção dos direitos das crianças migrantes deslocadas por causas ambientais: o acesso à justiça como último recurso. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Lisboa, 2025.

15 GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar; ARAÚJO, Douglas da Silva. O direito à cidade no contexto das smart cities: o uso das TICs na promoção do planejamento urbano inclusivo no Brasil. *Revista de Direito da Cidade*, v. 10, n. 3, p. 1788–1812, 2018.

16 CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo; JEREISSATI, Lucas Campos. Smart cities e mudanças climáticas no Brasil: debates e tensões no âmbito da gestão urbana contemporânea. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 22, n. 88, p. 201–232, 2022.

17 ROSA, Rafaela Santos Martins da. Dano climático e responsabilidade civil. Tese (Doutorado) – UNISINOS, 2023.

18 AMARAL, Antonio Fernando Schenkel do; et al. Registro de Imóveis e Meio Ambiente: princípios e interações em prol da sustentabilidade. Curitiba: Alteridade Editora, 2021.

19 GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar; ARAÚJO, Douglas da Silva. O direito à cidade no contexto das smart cities: o uso das TICs na promoção do planejamento urbano inclusivo no Brasil. *Revista de Direito da Cidade*, v. 10, n. 3, p. 1788–1812, 2018.

te desafios socioambientais urbanos contemporâneos. Isso implica desenvolver metodologias de mapeamento de vulnerabilidades que considerem simultaneamente exposição a riscos ambientais, capacidades adaptativas e aspectos socioeconômicos; implementar processos participativos que garantam envolvimento efetivo de populações afetadas; e estabelecer mecanismos de monitoramento que permitam avaliar se políticas urbanas contribuem para redução ou agravamento de desigualdades climáticas. A governança climática urbana deve, portanto, articular-se com discussões mais amplas sobre democratização do planejamento urbano e fortalecimento de capacidades locais.<sup>20</sup>

Assim sendo, as perspectivas futuras para consolidação da justiça climática no contexto urbano brasileiro dependem fundamentalmente da construção de alianças entre movimentos sociais urbanos, organizações ambientais, academia e gestores públicos. Tal articulação pode potencializar o desenvolvimento de políticas públicas inovadoras que integrem objetivos de mitigação e adaptação climática com promoção da equidade social e territorial. Nesse sentido, experiências locais exitosas de gestão participativa, agricultura urbana, habitação social sustentável e sistemas de alerta precoce para eventos extremos podem oferecer aprendizados valiosos para replicação e adaptação em diferentes contextos urbanos, contribuindo para consolidação de modelos de desenvolvimento urbano mais justos e resilientes climaticamente.

### 3.2. TRANSFORMAÇÕES NA GOVERNANÇA URBANA: DESAFIOS E PARADIGMAS EMERGENTES

Os modelos tradicionais de governança urbana brasileira demonstram crescente inadequação para enfrentar complexidades contemporâneas. Como aponta Bodnar, Celant e Marcos,<sup>21</sup> o Judiciário e os mecanismos institucionais precisam atuar como instâncias de governança, garantindo que políticas urbanas estejam alinhadas com critérios de sustentabilidade e inclusão social, especialmente quando relacionadas às mudanças climáticas e à sustentabilidade territorial. Estruturas administrativas convencionalmente organizadas em setores estanques—habitação, transporte, saneamento, meio ambiente—revelam-se insuficientes para abordar pro-

20 PEREIRA, Ana Maria Caetano; ASSIS, Eleonora Sad de. Governança climática urbana em cidades brasileiras: contribuições à discussão. Congresso Internacional Sustentabilidade Urbana, UFMG, 2018.

21 BODNAR, Zenildo; CELANT, João Henrique Pickcius; MARCOS, Rudson. O Judiciário como instância de governança e sustentabilidade: descobertas, dúvidas e discordâncias. Florianópolis: Editora EMais, 2018.

blemas sistêmicos que exigem respostas integradas e coordenadas. Essa fragmentação institucional compromete a eficácia de políticas urbanas, especialmente quando se considera que a governança climática urbana demanda articulação entre diferentes níveis de governo, setores da sociedade e escalas territoriais, conforme evidenciam contribuições à discussão sobre gestão climática em cidades brasileiras.<sup>22</sup>

Diante dessa realidade, os paradigmas emergentes de governança urbana sustentável fundamentam-se na compreensão de que cidades constituem sistemas complexos e adaptativos, caracterizados por múltiplas interdependências entre componentes sociais, econômicos, ambientais e tecnológicos. Essa perspectiva sistêmica reconhece que intervenções urbanas geram efeitos em cascata que transcendem setores específicos, exigindo abordagens que considerem simultaneamente impactos ambientais, sociais e econômicos de políticas públicas. Tal compreensão orienta desenvolvimento de modelos de governança baseados em princípios de integração, participação, adaptabilidade e transparência, elementos fundamentais para integração efetiva entre tecnologia e políticas públicas na promoção da mobilidade sustentável.<sup>23</sup>

Nesse contexto, a governança multinível emerge como estratégia fundamental para articulação entre diferentes escalas territoriais e institucionais na gestão urbana sustentável. Esse modelo reconhece que desafios urbanos contemporâneos—desde mudanças climáticas até desigualdades sociais—manifestam-se simultaneamente em escalas local, regional, nacional e global, exigindo coordenação entre múltiplos níveis de governo e organizações. Entretanto, sua implementação no contexto brasileiro enfrenta obstáculos relacionados à fragmentação federativa, sobreposição de competências, limitada capacidade técnica de governos locais e insuficiente articulação entre políticas setoriais, aspectos que caracterizam tensões no âmbito da gestão urbana contemporânea.<sup>24</sup>

Por sua vez, a participação social representa componente central de paradigmas emergentes de governança urbana, transcendendo modelos

22 PEREIRA, Ana Maria Caetano; ASSIS, Eleonora Sad de. Governança climática urbana em cidades brasileiras: contribuições à discussão. Congresso Internacional Sustentabilidade Urbana, UFMG, 2018.

23 NICH, Jaqueline. Governança Climática em Cidades Inteligentes: integrando tecnologia e políticas públicas para a mobilidade sustentável. São Paulo: Editora Dialética, 2024.

24 CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo; JEREISSATI, Lucas Campos. Smart cities e mudanças climáticas no Brasil: debates e tensões no âmbito da gestão urbana contemporânea. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, v. 22, n. 88, p. 201–232, 2022.



tradicionais de consulta pública para incorporar formas mais substantivas de envolvimento cidadão. Experiências inovadoras incluem orçamentos participativos, conselhos de política urbana, audiências públicas virtuais e plataformas digitais de coprodução de políticas públicas. Contudo, a democratização efetiva da governança urbana exige enfrentar barreiras estruturais como desigualdades educacionais, limitações tecnológicas, diferenças culturais e desequilíbrios de poder que podem reproduzir exclusões sociais em novos formatos. Nesse contexto, tecnologias de informação e comunicação podem contribuir para promoção do planejamento urbano inclusivo, desde que orientadas por princípios de equidade e acessibilidade.<sup>25</sup>

Sob essa perspectiva, os instrumentos de planejamento urbano climático constituem inovações importantes na direção de modelos de governança mais sustentáveis e integrados. Planos de ação climática, estratégias de adaptação urbana, zoneamentos bioclimáticos e sistemas de monitoramento ambiental representam ferramentas que podem orientar desenvolvimento urbano considerando cenários climáticos futuros e vulnerabilidades territoriais específicas. Sua elaboração e implementação demandam articulação entre conhecimento técnico-científico, saberes locais e participação comunitária, configurando processos colaborativos de produção de conhecimento que podem fortalecer legitimidade e efetividade de políticas urbanas sustentáveis.

Dado esse cenário, os arranjos institucionais inovadores emergem como resposta às limitações de estruturas administrativas convencionais para gestão de questões urbanas complexas. Experiências incluem secretarias de sustentabilidade, comitês intersetoriais de mudanças climáticas, agências metropolitanas de desenvolvimento sustentável e parcerias público-privadas orientadas por critérios socioambientais. Esses arranjos buscam superar fragmentação setorial tradicional por meio de mecanismos de coordenação horizontal e vertical, embora sua sustentabilidade dependa de fatores como vontade política, capacidades técnicas, recursos financeiros e apoio social, elementos que demandam atenção contínua na governança climática contemporânea.<sup>26</sup>

Ademais, o financiamento da sustentabilidade urbana representa de-

25 GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar; ARAÚJO, Douglas da Silva. O direito à cidade no contexto das smart cities: o uso das TICs na promoção do planejamento urbano inclusivo no Brasil. *Revista de Direito da Cidade*, v. 10, n. 3, p. 1788–1812, 2018.

26 NICHI, Jaqueline. *Governança Climática em Cidades Inteligentes: integrando tecnologia e políticas públicas para a mobilidade sustentável*. São Paulo: Editora Dialética, 2024.

safio central para consolidação de novos paradigmas de governança, especialmente considerando limitações orçamentárias de governos locais brasileiros e necessidade de investimentos significativos em infraestrutura verde, mobilidade sustentável e adaptação climática. Mecanismos inovadores incluem fundos climáticos municipais, títulos verdes, pagamentos por serviços ecossistêmicos e parcerias com organizações internacionais. Contudo, acesso a essas modalidades de financiamento frequentemente exige capacidades técnicas e institucionais que muitos municípios brasileiros ainda não desenvolveram, evidenciando necessidade de fortalecimento de capacidades locais para gestão de recursos e projetos sustentáveis.

Considerando tais aspectos, as tecnologias digitais transformam possibilidades de governança urbana por meio de ferramentas como sistemas de informação geográfica, sensoriamento remoto, internet das coisas e plataformas de dados abertos. Essas tecnologias podem aprimorar capacidades de monitoramento ambiental, planejamento territorial, prestação de serviços públicos e participação cidadã, contribuindo para tomada de decisões mais informada e transparente. Entretanto, sua incorporação em processos de governança urbana deve considerar riscos relacionados à exclusão digital, privacidade de dados, dependência tecnológica e possibilidade de ampliação de desigualdades, aspectos que exigem marcos regulatórios adequados e estratégias de inclusão digital que assegurem benefícios equitativos para toda população urbana.

A avaliação e monitoramento de políticas urbanas sustentáveis demandam desenvolvimento de indicadores e metodologias que capturem complexidade e multidimensionalidade de processos de transformação urbana. Sistemas de indicadores de sustentabilidade urbana, observatórios de políticas públicas e plataformas de monitoramento participativo representam instrumentos importantes para acompanhamento de resultados e ajustes de estratégias. Sua implementação efetiva depende de articulação entre diferentes fontes de dados, envolvimento de universidades e organizações da sociedade civil, e desenvolvimento de capacidades locais para coleta, análise e utilização de informações voltadas ao aprimoramento contínuo de processos de governança urbana sustentável, conforme evidenciam experiências de governança climática urbana em diferentes contextos brasileiros.<sup>27</sup>

27 PEREIRA, Ana Maria Caetano; ASSIS, Eleonora Sad de. *Governança climática urbana em cidades brasileiras: contribuições à discussão*. Congresso Internacional Sustentabilidade Urbana, UFMG, 2018.

### 3.3. CIDADES INTELIGENTES COMO INSTRUMENTOS DE JUSTIÇA CLIMÁTICA: POTENCIALIDADES E ARMADILHAS

A conceituação de cidades inteligentes evoluiu significativamente desde formulações iniciais centradas primordialmente em infraestrutura tecnológica, incorporando progressivamente dimensões sociais, ambientais e de governança que ampliam seu potencial como instrumento de promoção da justiça climática urbana. Estudos pioneiros sobre cidades inteligentes europeias identificaram seis características fundamentais: economia inteligente, mobilidade inteligente, ambiente inteligente, pessoas inteligentes, vida inteligente e governança inteligente, estabelecendo um arcabouço conceitual que transcende visões tecnocêntricas para abraçar perspectivas mais holísticas de desenvolvimento urbano.<sup>28</sup> Essa ampliação conceitual permite reconhecer as tecnologias digitais como meios para alcançar objetivos de sustentabilidade e equidade, e não como fins em si mesmas.

Todavia, as críticas fundamentais às abordagens tecnocêntricas de cidades inteligentes questionam as narrativas que apresentam tecnologia como solução neutra. Moreno<sup>29</sup> defende que o conceito de ‘cidade de quinze minutos’ integra um urbanismo mais humano e sustentável, aproximando-se de um modelo de justiça climática aplicada ao território urbano. Perspectivas críticas argumentam que retóricas sobre cidades inteligentes frequentemente obscurecem relações de poder, interesses econômicos e impactos sociais diferenciados decorrentes da implementação tecnológica. Nesse sentido, é legítimo questionar sobre qual modelo de cidade inteligente verdadeiramente emerge na prática, visto que implementações tecnológicas podem tanto reduzir quanto amplificar desigualdades urbanas, dependendo de como são concebidas, implementadas e governadas.<sup>30</sup> Essa perspectiva crítica torna-se fundamental para avaliar o potencial das cidades inteligentes como instrumentos de justiça climática no contexto da governança urbana sustentável.

As tendências contemporâneas em iniciativas de cidades inteligentes revelam diversidade de abordagens e prioridades que refletem diferentes contextos urbanos, capacidades institucionais e objetivos políticos. Análises comparativas identificam quatro domínios principais de aplicação: re-

ursos naturais e energia, transporte e mobilidade, edificações e governo, cada um oferecendo oportunidades específicas para promoção de metas climáticas e sociais. Contudo, implementação efetiva dessas iniciativas depende de fatores como liderança política, capacidades técnicas locais, participação cidadã e recursos financeiros, elementos que variam significativamente entre diferentes contextos urbanos e podem influenciar resultados em termos de equidade e sustentabilidade.<sup>31</sup>

Diante dessa diversidade, as pesquisas brasileiras sobre cidades inteligentes evidenciam emergência de abordagens contextualizadas que buscam articular inovação tecnológica com desafios específicos dos centros urbanos nacionais, incluindo questões relacionadas à informalidade urbana, desigualdades sociais e vulnerabilidades ambientais. Estudos nacionais destacam a importância de adaptar conceitos e tecnologias de cidades inteligentes às realidades locais, considerando limitações infraestruturais, diversidade sociocultural e especificidades institucionais que caracterizam o contexto urbano brasileiro. Essa perspectiva localizada reconhece que o sucesso de iniciativas de cidades inteligentes depende fundamentalmente de sua capacidade de responder a necessidades e prioridades específicas de cada território urbano.<sup>32</sup>

Por outro lado, a integração entre tecnologia e políticas públicas para mobilidade sustentável exemplifica o potencial das cidades inteligentes para promoção de objetivos climáticos e sociais simultaneamente. Sistemas inteligentes de transporte público, plataformas de compartilhamento de veículos, redes de mobilidade ativa e aplicativos de gestão de tráfego podem contribuir para redução de emissões de gases de efeito estufa, melhoria da qualidade do ar e democratização do acesso à mobilidade urbana. Entretanto, a efetividade dessas soluções para promoção da justiça climática depende de sua capacidade de atender prioritariamente populações vulneráveis e territórios periféricos, tradicionalmente negligenciados por modelos convencionais de transporte.<sup>33</sup>

De modo complementar, o monitoramento ambiental apoiado por tecnologias inteligentes oferece oportunidades relevantes para identificação

28 CARAGLIU, Andrea; DEL BO, Chiara; NIJKAMP, Peter. Smart cities in Europe. *Journal of Urban Technology*, v. 18, n. 2, p. 65–82, 2011.

29 MORENO, Carlos. Direito de cidade – da “cidade-mundo” à “cidade de quinze minutos”. Coimbra: Edições 70, 2024.

30 HOLLANDS, R. G. Will the real smart city please stand up? *City*, v. 12, n. 3, p. 303–320, 2008.

31 NEIROTTI, Paolo; et al. Current trends in Smart City initiatives: Some stylised facts. *Cities*, v. 38, p. 25–36, 2014.

32 LAZZARETTI, Kellen; et al. Cidades inteligentes: insights e contribuições das pesquisas brasileiras. *Urbe – Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 11, p. e20190118, 2019.

33 NICHI, Jaqueline. Governança Climática em Cidades Inteligentes: integrando tecnologia e políticas públicas para a mobilidade sustentável. São Paulo: Editora Dialética, 2024.

e enfrentamento de injustiças climáticas urbanas. Redes de sensores para qualidade do ar, sistemas de alerta precoce para eventos climáticos extremos, plataformas de monitoramento de recursos hídricos e aplicativos de denúncia ambiental podem fortalecer capacidades de gestão urbana e participação cidadã na proteção ambiental. Contudo, implementação equitativa dessas tecnologias exige considerar que populações vulneráveis frequentemente concentram-se em áreas com maior exposição a riscos ambientais, demandando priorização desses territórios em estratégias de monitoramento e resposta, conforme evidenciam debates sobre mudanças climáticas no Brasil e tensões na gestão urbana contemporânea.<sup>34</sup>

Sob essa ótica, a participação cidadã mediada por tecnologias digitais pode amplificar capacidades democráticas da governança urbana, criando novos canais para envolvimento social em processos decisórios sobre políticas climáticas e territoriais. Plataformas digitais de consulta pública, aplicativos de coprodução de serviços, redes sociais de mobilização ambiental e mecanismos eletrônicos de deliberação podem facilitar a inclusão de grupos tradicionalmente excluídos dos processos decisórios. Contudo, democratização efetiva da governança através de tecnologias digitais exige enfrentar barreiras estruturais, como exclusão digital, diferenças educacionais e desequilíbrios de poder que podem reproduzir ou amplificar desigualdades sociais em formatos digitais, aspectos fundamentais para promoção do planejamento urbano inclusivo.<sup>35</sup>

Ademais, o uso de algoritmos e inteligência artificial em sistemas urbanos inteligentes levantam questões cruciais sobre transparência, responsabilidade (accountability) e equidade. Ferramentas algorítmicas empregadas na gestão energética, na distribuição de serviços públicos, no planejamento da mobilidade e na resposta a emergências podem reproduzir padrões históricos de exclusão e discriminação se não forem desenvolvidas com base em princípios de justiça climática. Para isso, é necessário incorporar processos participativos de design, mecanismos de auditoria social, critérios transparentes de decisão e ferramentas acessíveis de controle institucional por parte da sociedade civil organizada.

34 CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo; JEREISSATI, Lucas Campos. Smart cities e mudanças climáticas no Brasil: debates e tensões no âmbito da gestão urbana contemporânea. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 22, n. 88, p. 201–232, 2022.

35 GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar; ARAÚJO, Douglas da Silva. O direito à cidade no contexto das smart cities: o uso das TICs na promoção do planejamento urbano inclusivo no Brasil. *Revista de Direito da Cidade*, v. 10, n. 3, p. 1788–1812, 2018.

Em vista disso, a governança de dados urbanos constitui aspecto fundamental para assegurar que iniciativas de cidades inteligentes contribuam efetivamente para promoção da justiça climática. Políticas de dados abertos, proteção de privacidade, soberania digital e controle democrático sobre infraestruturas de informação representam elementos cruciais para evitar que tecnologias inteligentes reproduzam ou ampliem desigualdades urbanas. Experiências internacionais demonstram importância de marcos regulatórios que equilibrem inovação tecnológica com proteção de direitos fundamentais, participação social na definição de prioridades tecnológicas e desenvolvimento de capacidades locais para gestão autônoma de sistemas inteligentes, aspectos que se tornam ainda mais relevantes quando consideramos objetivos de integração entre tecnologia e políticas públicas para sustentabilidade urbana.<sup>36</sup>

### 3.4. MECANISMOS EXTRAJUDICIAIS E DEMOCRATIZAÇÃO DA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS URBANOS

A crescente complexidade dos conflitos socioambientais urbanos no contexto brasileiro reflete intensificação de pressões sobre territórios caracterizados por crescente escassez de recursos, competição por espaços e sobreposição de usos que frequentemente geram tensões entre diferentes grupos sociais e interesses econômicos. Esses conflitos se manifestam através de disputas por água, qualidade do ar, ruído urbano, gestão de resíduos, ocupação de áreas verdes e implementação de empreendimentos potencialmente impactantes, evidenciando necessidade de mecanismos eficazes para resolução pacífica de controvérsias que considerem princípios de sustentabilidade e interações complexas entre ordenamento territorial, registro de imóveis e meio ambiente.<sup>37</sup> Tal contexto demanda instrumentos que transcendam limitações do sistema judicial tradicional, frequentemente inadequado para lidar com complexidade e urgência de questões socioambientais urbanas. Morosidade processual, elevados custos, formalizamos excessivo e dificuldades em incorporar saberes técnicos e comunitários são obstáculos recorrentes. Conforme Bodnar e Valencia Hernández,<sup>38</sup> uma governança climática eficaz requer a articulação entre instrumentos

36 NICHI, Jaqueline. *Governança Climática em Cidades Inteligentes: integrando tecnologia e políticas públicas para a mobilidade sustentável*. São Paulo: Editora Dialética, 2024.

37 AMARAL, Antonio Fernando Schenkel do; et al. *Registro de Imóveis e Meio Ambiente: princípios e interações em prol da sustentabilidade*. Curitiba: Alteridade Editora, 2021.

38 BODNAR, Zenildo; VALENCIA HERNÁNDEZ, J. G. Mercado de créditos de carbono na perspectiva da governança climática transnacional: experiências do Brasil e da Colômbia. *Novos Estudos Jurídicos*, v. 27, n. 3, p. 452–474, 2022.

judiciais e extrajudiciais, capazes de oferecer respostas céleres e inclusivas as injustiças climáticas, além disso, lógica adversarial do sistema judicial pode acirrar polarizações entre partes envolvidas, dificultando construção de soluções colaborativas que considerem interesses múltiplos e complexidades territoriais específicas. Nesse contexto, mecanismos extrajudiciais emergem como alternativas promissoras para democratização do acesso à justiça, oferecendo procedimentos mais flexíveis, céleres e participativos para resolução de controvérsias socioambientais.<sup>39</sup>

Nessa direção, a mediação ambiental constitui instrumento fundamental para facilitação de diálogos construtivos entre partes envolvidas em conflitos socioambientais urbanos, baseando-se em princípios de voluntariedade, confidencialidade, imparcialidade e autonomia da vontade das partes. Esse mecanismo permite exploração de interesses subjacentes às posições manifestas, identificação de possibilidades de ganhos mútuos e construção colaborativa de soluções que considerem dimensões técnicas, sociais e ambientais dos conflitos. Efetividade da mediação ambiental depende de fatores como qualificação técnica de mediadores, equilíbrio de poder entre partes, disponibilidade de informações técnicas confiáveis e contexto institucional favorável à implementação de acordos pactuados.

Por sua vez, a conciliação judicial e extrajudicial oferece procedimentos estruturados para aproximação entre partes conflitantes através de facilitação por terceiro imparcial, diferenciando-se da mediação por permitir maior protagonismo do conciliador na proposição de soluções e encaminhamentos específicos. No contexto de conflitos socioambientais urbanos, conciliação pode ser particularmente útil em situações que envolvem questões técnicas complexas, múltiplas partes interessadas e necessidade de articulação com políticas públicas existentes. Seu potencial para democratização da resolução de conflitos relaciona-se com capacidade de incorporar perspectivas comunitárias e saberes locais em processos decisórios, contribuindo para planejamento urbano mais inclusivo e participativo.<sup>40</sup>

Sob essa perspectiva, a arbitragem ambiental representa modalidade mais estruturada de resolução extrajudicial, caracterizada por decisões vinculantes proferidas por árbitros especializados em questões socioam-

bientais. Embora menos utilizada que mediação e conciliação, arbitragem pode oferecer vantagens em conflitos que demandam expertise técnica específica, confidencialidade de informações sensíveis ou celeridade decisória. Contudo, sua aplicação em conflitos socioambientais urbanos requer cuidados especiais para assegurar que interesses coletivos e direitos difusos sejam adequadamente representados e protegidos, evitando que procedimentos arbitrais reproduzam desequilíbrios de poder ou marginalizem a participação de grupos vulneráveis.

Considerando tal contexto, as ouvidorias ambientais e sistemas de reclamação comunitária constituem mecanismos preventivos importantes para identificação precoce de conflitos socioambientais e facilitação de diálogos antes que controvérsias se intensifiquem. Esses instrumentos podem funcionar como interfaces entre comunidades, empresas e poder público, oferecendo canais acessíveis para manifestação de preocupações, questionamentos e sugestões relacionadas a questões ambientais urbanas. Sua efetividade depende de fatores como independência institucional, transparência de procedimentos, capacidade de resposta às demandas recebidas e articulação com instâncias decisórias competentes para implementação de medidas corretivas ou preventivas.

Ademais, os comitês de bacia hidrográfica e conselhos de meio ambiente exemplificam arranjos institucionais participativos que podem funcionar como espaços de prevenção e mediação de conflitos socioambientais urbanos. Esses colegiados reúnem representantes do poder público, sociedade civil e usuários de recursos naturais, oferecendo fóruns permanentes para discussão de questões ambientais, pactuação de acordos e monitoramento de implementação de políticas públicas. Seu potencial democratizante relaciona-se com capacidade de incluir diferentes perspectivas e interesses nos processos decisórios, embora a efetividade dependa de fatores como representatividade dos participantes, capacitação técnica dos conselheiros e articulação com instâncias executivas competentes.

Dessa forma, as tecnologias digitais oferecem possibilidades inovadoras para ampliação do acesso a mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos socioambientais urbanos. Plataformas online de mediação, sistemas de gestão de reclamações, aplicativos de denúncia ambiental e redes sociais de mobilização comunitária podem facilitar participação de grupos tradicionalmente excluídos de processos decisórios formais. Contudo, digitalização de mecanismos de resolução de conflitos deve consi-

39 ROSSINI, Talita de Pedro. A proteção dos direitos das crianças migrantes deslocadas por causas ambientais: o acesso à justiça como último recurso. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Lisboa, 2025.

40 GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar; ARAÚJO, Douglas da Silva. O direito à cidade no contexto das smart cities: o uso das TICs na promoção do planejamento urbano inclusivo no Brasil. *Revista de Direito da Cidade*, v. 10, n. 3, p. 1788–1812, 2018.



derar limitações de acesso tecnológico, diferenças educacionais e necessidade de manter dimensões presenciais que assegurem confiança, legitimidade e efetividade dos processos participativos, aspectos fundamentais para consolidação de princípios de sustentabilidade em interações complexas entre diferentes atores territoriais.<sup>41</sup>

Face a tais desafios, a institucionalização de mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos socioambientais urbanos requer desenvolvimento de marcos normativos, capacitação de profissionais especializados, articulação com sistemas de justiça formal e construção de cultura de diálogo e colaboração entre diferentes atores urbanos. Experiências exitosas sugerem a importância de abordagens graduais que permitam experimentação, aprendizado institucional e adaptação às especificidades locais. Consolidação desses mecanismos pode contribuir significativamente para democratização do acesso à justiça ambiental, redução de custos sociais de conflitos prolongados e construção de territórios urbanos mais justos e sustentáveis, elementos que se articulam com objetivos mais amplos de proteção de direitos e promoção da equidade territorial.<sup>42</sup>

Ademais, os compromissos internacionais reforçam a centralidade dos municípios na governança climática contemporânea. No *Joint Outcome Statement* do Local Leaders Forum da COP30, mais de 14 mil cidades e regiões assumiram o compromisso de estruturar “uma carteira robusta de mais de 2.500 projetos transformadores, financiáveis, destinados a territorializar e canalizar recursos climáticos para mitigação e adaptação”. Essa deliberação evidencia que a efetividade da ação climática depende diretamente da integração entre governança multinível, participação social e instrumentos extrajudiciais de resolução de conflitos, sobretudo nos territórios mais vulneráveis. Ao reconhecer as cidades como protagonistas da justiça climática, a COP30 reforça a necessidade de arranjos institucionais que permitam articular inovação tecnológica, mecanismos participativos e coordenação interinstitucional.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação demonstrou que a convergência entre tecnologias aplicadas às cidades inteligentes e mecanismos extrajudiciais representa abor-

41 AMARAL, Antonio Fernando Schenkel do; et al. Registro de Imóveis e Meio Ambiente: princípios e interações em prol da sustentabilidade. Curitiba: Alteridade Editora, 2021.

42 ROSSINI, Talita de Pedro. A proteção dos direitos das crianças migrantes deslocadas por causas ambientais: o acesso à justiça como último recurso. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Lisboa, 2025.

dagem promissora para enfrentamento de injustiças climáticas urbanas, embora sua efetividade dependa de condições institucionais, sociais e tecnológicas específicas. A análise revelou que ambos os instrumentos compartilham potencial democratizante quando orientados por princípios participativos, mas apresentam limitações quando implementados fragmentadamente. A articulação entre inovação tecnológica e mecanismos participativos emerge como estratégia fundamental para superação das limitações dos modelos tradicionais de governança urbana.

Todos os objetivos específicos foram alcançados integralmente. O exame dos fundamentos da justiça climática evidenciou sua aplicabilidade ao contexto urbano brasileiro; a investigação das transformações na governança urbana demonstrou emergência de paradigmas sustentáveis; a avaliação das cidades inteligentes identificou potencialidades e armadilhas para equidade climática; e a análise dos mecanismos extrajudiciais comprovou suas contribuições para democratização da resolução de conflitos socioambientais.

O problema central encontrou resposta através da identificação de sinergias entre as abordagens estudadas. A pesquisa demonstrou que tecnologias digitais podem amplificar processos de mediação ambiental, enquanto mecanismos extrajudiciais oferecem salvaguardas democráticas para implementação equitativa de sistemas urbanos inteligentes. A convergência dessas abordagens potencializa capacidades de governança para identificação, prevenção e resolução de injustiças climáticas territoriais.

As hipóteses foram parcialmente confirmadas. Validou-se que a integração pode potencializar capacidades de governança urbana e que tecnologias digitais amplificam processos de resolução colaborativa. Contudo, a dependência de marcos institucionais revelou-se mais crítica que previsto, evidenciando que ausência de regulamentação adequada compromete potencial democratizante de ambas as abordagens.

Limitações significativas incluíram escassez de estudos empíricos sobre intersecções entre os temas no contexto brasileiro e concentração de literatura sobre cidades inteligentes em contextos internacionais. A literatura sobre mecanismos extrajudiciais carece de análises específicas sobre conflitos climáticos urbanos. Essas limitações evidenciam necessidade de maior investimento em pesquisas empíricas.

A agenda futura deve priorizar estudos de casos comparativos sobre

sistemas urbanos inteligentes, pesquisas sobre mediação ambiental mediada por tecnologias digitais, investigações sobre marcos regulatórios para governança de dados urbanos e análises sobre capacitação de atores locais. Estas investigações podem informar políticas de inclusão digitais orientadas pela justiça climática.

A contribuição acadêmica reside na sistematização de literatura dispersa e proposição de framework conceitual integrador. Para a sociedade brasileira, especialmente considerando a COP 30, oferece subsídios para desenvolvimento urbano que integre inovação tecnológica com democratização territorial, posicionando o Brasil como referência global em governança urbana sustentável e inclusiva.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMARAL, Antonio Fernando Schenkel do *et al.* **REGISTRO DE IMÓVEIS E MEIO AMBIENTE: princípios e interações em prol da sustentabilidade**. Curitiba: Alteridade Editora, 2021.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Editora Vozes Limitada, 2017.
- BODNAR, Zenildo; CELANT, João Henrique Pickcius; MARCOS, Rudson. **O Judiciário como instância de governança e sustentabilidade: descobertas, dúvidas e discordâncias**. Florianópolis: Editora EMais, 2018.
- BODNAR, Zenildo; VALENCIA HERNÁNDEZ, J. G. **Mercado de créditos de carbono na perspectiva da governança climática transnacional: experiências do Brasil e da Colômbia**. *Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí, v. 27, n. 3, p. 452-474, 2022. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/19195>. Acesso em: 11 ago. 2023.
- BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade: transformando direito e governança**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Editora 34; Edusp, 2000.
- CARAGLIU, Andrea; DEL BO, Chiara; NIJKAMP, Peter. Smart cities in Europe. **Journal of urban technology**, v. 18, n. 2, p. 65-82, 2011.
- ROSA, Rafaela Santos Martins da. **Dano climático e responsabilidade civil**. Tese (Doutorado) Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS, 2023. Disponível em: [https://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/12473/Rafaela%20Santos%20Martins%20da%20Rosa\\_PROTEGIDO.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/12473/Rafaela%20Santos%20Martins%20da%20Rosa_PROTEGIDO.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 13/11/2025.
- CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo; JEREISSATI, Lucas Campos. Smart cities e mudanças climáticas no Brasil: debates e tensões no âmbito da gestão urbana contemporânea. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 22, n. 88, p. 201-232, 2022.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasil). **Cidades inteligentes: uma abordagem humana e sustentável** [recurso eletrônico]. Francisco Jr. (coord.); Leandro Alves Carneiro (org.). Brasília: Edições Câmara, 2021. (Série Estudos Estratégicos; n. 12).
- CRUZ, Paulo Márcio; REAL FERRER, Gabriel. **Direito, sustentabilidade e a premissa tecnológica como ampliação de seus fundamentos**. *Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos*, v. 36, n. 71, p. 239-260, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2015v-36n71p239>. Acesso em: 13/11/2025.

- FARBER, Daniel S.; CARVALHO, Délton Winter (Orgs.). **Estudos aprofundados em direito dos desastres: interfaces comparadas**. 2. ed. Curitiba: Editora Prismas, 2019.
- FOUCAULT, Michel. **A arqueologia do saber**. Tradução de Luiz Felipe Baeta Neves. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.
- GIL, Antonio Carlos. **Como fazer pesquisa qualitativa**. São Paulo: Atlas, v. 1, p. 15, 2021.
- GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar; ARAÚJO, Douglas da Silva. O direito à cidade no contexto das smart cities: o uso das TIC's na promoção do planejamento urbano inclusivo no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 3, p. 1788-1812, 2018.
- HOLLANDS, R. G. Will the real smart city please stand up? City: Analysis of Urban Trend, Culture, Theory. **Policy, Action**, v. 12, n. 3, p. 303-320, 2008.
- LAZZARETTI, Kellen *et al.* Cidades inteligentes: insights e contribuições das pesquisas brasileiras. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 11, p. e20190118, 2019.
- LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 4. ed. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2006.
- LEFEBVRE, Henri. **Da ciência à estratégia urbana**. Tradução de Pedro Henrique Denski e Sérgio Martins. Paris, 1969.
- LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano ambiental**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.
- MORENO, Carlos. **Direito de cidade – da “cidade-mundo” à “cidade de quinze minutos”**. Tradução de Jorge Melícias. Coimbra: Edições 70, 2024.
- MORIN, Edgar. **É hora de mudarmos de via: as lições do coronavírus**. Col. Sabah Abouessalam. Tradução de Ivone C. Benedetti. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2020.
- NEIROTTI, Paolo *et al.* Current trends in Smart City initiatives: Some stylised facts. **Cities**, v. 38, p. 25-36, 2014.
- NICHI, Jaqueline. **Governança Climática em Cidades Inteligentes: integrando tecnologia e políticas públicas para a mobilidade sustentável**. São Paulo: Editora Dialética, 2024.
- PEREIRA, Ana Maria Caetano; ASSIS, Eleonora Sad de. Governança climática urbana em cidades brasileiras: contribuições à discussão. In: **Congresso Internacional Sustentabilidade Urbana; Jornada Urbanere; Jornada Cires**. Universidade Federal de Minas Gerais, 2018.
- ROSSINI, Talita de Pedro. **A proteção dos direitos das crianças migrantes deslocadas por causas ambientais: o acesso à justiça como último recurso**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Lisboa, Lisboa, 2025.
- WEDY, Gabriel de Jesus Tedesco. **Desenvolvimento sustentável na era das mudanças climáticas: um direito fundamental**. São Paulo: Saraiva, 2018.
- COP30 – LOCAL LEADERS FORUM. Joint Outcome Statement. Belém: COP30 Presidency; Global Covenant of Mayors, 2025. Disponível em: <https://www.globalcovenantofmayors.org/press/cop30-local-leaders-forum-joint-outcome-statement/>. Acesso em: 13/11/2025.

