

Organizadores:  
Eduardo Arruda Schroeder  
Lucas Paes Koch  
Otávio Guilherme Margarida

# DIREITO NOTARIAL E REGISTRAL EM PERSPECTIVA

## AUTORES

Ariane Pinheiro Carvalho  
Bianca Castellar de Faria  
Daisy Ehrhardt  
Denise Fernandes da Cruz  
Eduardo Arruda Schroeder  
Endrigo Wilson Cenzi  
Fabiola Scheffer Brunnquell  
Gabriela Lemos Schroeder  
Guilherme Gaya  
Gustavo Renan da Silva  
Gustavo Soares de Souza Lima

Ingrid Brandão Sartor Dário  
Isadora Civinski Eble  
Lucas Paes Koch  
Marcus Jardim da Silva  
Maryon Feuser Siqueira  
Otávio Guilherme Margarida  
Rafael Cunha Garcia  
Rafael Maas dos Anjos  
Renata Nápoli Vieira Serafim  
Rodrigo Feuser Siqueira  
Tanise Pires de Oliveira





Copyright© 2024 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:

**Alceu de Oliveira Pinto Junior**

UNIVALI - ESMSPC

**Antonio Carlos Brasil Pinto**

UFSC (IN MEMORIAM)

**Cláudio Macedo de Souza**

UFSC

**Dirajaia Esse Pruner**

UNIVALI - AMATRA XII

**Dóris Ghilardi**

UFSC

**Edmundo José de Bastos Júnior**

UFSC- ESMESC - Academia da PMSC

**Eduardo de Carvalho Rêgo**

UFSC

**Elias Rocha Gonçalves**

IPEMED - SPCE Portugal - ADMEE Europa - CREFA Caribe

**Flaviano Vetter Tauscheck**

ESA OAB/SC

**Francisco Bissoli Filho**

UFSC - ESMSPC

**Geyson Gonçalves**

CESUSC - 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)

**Juliano Keller do Valle**

UNIVALI

**Lauro Ballock**

UNISUL

**Marcelo Bauer Pertille**

UNIVALI / RICO DOMINGUES/ PUC RS

**Marcelo Buzaglo Dantas**

UNIVALI - ESA OAB/SC - ALICANTE - DELAWARE

**Marcelo Gomes Silva**

ESMPSC

**Nazareno Marcineiro**

UFSC - Academia da PMSC

**Paulo de Tarso Brandão**

UNIVALI

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

S382d

SCHROEDER, Eduardo Arruda; KOCH, Lucas Paes; MARGARIDA, Otávio Guilherme.  
Direito Notarial e Registral em Perspectiva / Ariane Pinheiro Carvalho...[et al.];  
Organizadores: Eduardo Arruda Schroeder, Lucas Paes Koch e Otávio Guilherme Margarida.

1ª ed. – Florianópolis: Habitus, 2024

322 p.; 16 x 23 cm - Capa Dura

ISBN 978-65-5035-092-5

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](http://www.habituseditora.com.br) – [habituseditora@gmail.com](mailto: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

#### AUTORES

**Ariane Pinheiro Carvalho**  
**Bianca Castellar de Faria**  
**Daisy Ehrhardt**  
**Denise Fernandes da Cruz**  
**Eduardo Arruda Schroeder**  
**Endrigo Wilson Cenzi**  
**Fabiola Scheffer Brunnquell**  
**Gabriela Lemos Schroeder**  
**Guilherme Gaya**  
**Gustavo Renan da Silva**  
**Gustavo Soares de Souza Lima**

**Ingrid Brandão Sartor Dário**  
**Isadora Civinski Eble**  
**Lucas Paes Koch**  
**Marcus Jardim da Silva**  
**Maryon Feuser Siqueira**  
**Otávio Guilherme Margarida**  
**Rafael Cunha Garcia**  
**Rafael Maas dos Anjos**  
**Renata Nápoli Vieira Serafim**  
**Rodrigo Feuser Siqueira**  
**Tanise Pires de Oliveira**



**HABITUS**

Florianópolis  
2024

## AGRADECIMENTOS

Ao abrir as páginas desta obra, é fundamental que se reflita sobre as mãos e mentes que a tornaram possível.

Primeiro, minha profunda gratidão à Associação dos Notários e Registradores de Santa Catarina – ANOREG/SC. O convite para coordenar esta coletânea de artigos científicos ao lado do Dr. Otávio Guilherme Margarida e do Dr. Eduardo Arruda Schroeder, é um compromisso que carreguei com honra, orgulho e muita responsabilidade.

Aos autores, minha sincera admiração. A dedicação e o amor pela atividade notarial e registral ficaram evidentes em cada palavra escrita, cada conceito explorado, e tornaram esta obra única. Coordenar a produção acadêmica de profissionais tão reconhecidos por sua excelência foi uma jornada de aprendizado e inspiração.

Aos titulares, interinos, interventores, escreventes, auxiliares e estagiários das serventias extrajudiciais de Santa Catarina, meu reconhecimento pelo empenho e dedicação. Os esforços diários dos profissionais que atuam em cada serviço notarial e registral deste estado é a base sobre a qual este livro foi construído. Em cada ato praticado vocês desempenham um papel essencial na consolidação da justiça, auxiliando no equilíbrio e na paz de nossa sociedade.

Por fim, nas pessoas do Des. Rubens Schulz e do Dr. Rafael Maas dos Anjos, meu mais profundo respeito e admiração aos assessores, servidores, funcionários e estagiários que compõem a Corregedoria-Geral do Foro Extrajudicial do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, que combatem o bom combate, dedicando seus melhores esforços em prol da evolução e da excelência dos serviços extrajudiciais.

Espero que este livro sirva como uma janela para o conhecimento, a dedicação e a paixão que definem nossa atividade. Que seja uma fonte de inspiração e um testemunho do compromisso contínuo de excelência e evolução da atividade extrajudicial catarinense.

Com respeito e gratidão,

**Lucas Paes Koch**

Organizador

## APRESENTAÇÃO

Entre tracejares de uma pena, cunhou-se à tinta sobre papel o bastião de uma sociedade. Carimbo, selo, máquina de escrever constituíram a base de uma fortaleza jurídica que se remodela e se adequa aos novos tempos, atenta às tecnologias emergentes e à inteligência artificial, acompanhando a evolução da vida pós-moderna e contribuindo para manter hígida a paz nas relações sociais e econômicas.

Em seu acervo, faz-se presente a história de um país!

A clava forte da segurança jurídica, manifestada através dos atos notariais e registrais, é o tema central desta obra que reúne artigos científicos de profissionais que atuam no cenário extrajudicial barriga verde.

Este estudo, primeiro ato da Escola de Escreventes da Associação dos Notários e Registradores de Santa Catarina – ANOREG/SC, não apenas reflete a vasta gama de temas e desafios enfrentados pelas serventias extrajudiciais, mas também é uma justa homenagem à Corregedoria-Geral do Foro Extrajudicial do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, que através de sua visão inovadora e comprometida, tem buscado elevar os padrões de excelência dos serviços notariais e registrais catarinense, servindo de modelo para todo o país.

Com o privilégio de sermos o único estado da federação a possuir um órgão dedicado exclusivamente à fiscalização da atividade extrajudicial – reflexo da valorização e reconhecimento da relevância deste segmento para a sociedade catarinense -, celebramos a importância e o legado dos profissionais que atuam e atuaram junto ao Núcleo IV da Corregedoria e contribuíram na evolução e no crescimento de nossa atividade.

No vasto cenário jurídico de Santa Catarina, onde tantos se destacam pela excelência técnica, há aqueles que também brilham pelo calor humano, pela dedicação incansável e pelo coração generoso. Hoje, voltamos nossos olhares e nosso reconhecimento a dois pilares do Tribunal de Justiça de Santa Catarina: Des. Rubens Schulz e Dr. Rafael Maas dos Anjos.

Des. Rubens Schulz, com sua trajetória repleta de conquistas e desafios superados, tem sido um farol para muitos, iluminando caminhos com sua sabedoria e equilíbrio. Seu compromisso com a justiça é igualado apenas por seu compromisso com a humanidade, sendo uma fonte contínua de inspiração para colegas, subordinados e todos que têm a honra de cruzar seu caminho.

Dr. Rafael Maas dos Anjos, com seu espírito inovador e olhar atento aos detalhes, tem contribuído de maneira significativa para a evolução e aperfeiçoamento da atividade jurídica catarinense. Sua seriedade profissional é complementada por uma gentileza e empatia que fazem dele não apenas um excelente jurista, mas também uma pessoa admirável em sua essência.

Ambos, através de suas ações e palavras, têm fortalecido os laços entre os profissionais da atividade extrajudicial, demonstrando que a verdadeira força do direito está na união, no respeito mútuo e no desejo genuíno de fazer o bem. São figuras que, com sua dedicação e coração bondoso, elevam o padrão de excelência e humanidade no brandir da espada da justiça.

Se a gestão 2020/2022 do Núcleo IV, conduzida pelo Des. Dinart Francisco Machado e pelo Dr. Rafael Maas dos Anjos, foi símbolo de integração e sensibilidade na condução dos trabalhos em um momento de grave crise sanitária, a gestão 2022/2024 da Corregedoria-Geral do Foro Extrajudicial representa um período de inovações, de enfrentamento de desafios e de reafirmação da importância dos serviços notariais e registrais como instrumento de justiça, celeridade e eficácia.

Esta obra é, portanto, um tributo a essa gestão e a todos os assessores, servidores e estagiários do Núcleo IV do Tribunal de Justiça de Santa Catarina que, dia após dia, dedicam-se a tornar o foro extrajudicial de nosso estado uma referência em excelência e integridade.

Os artigos aqui presentes abordam desde questões teóricas e conceituais até aspectos práticos e contemporâneos da atividade notarial e registral. Eles são fruto de reflexões aprofundadas e estudos meticolosos, evidenciando a riqueza e a complexidade da matéria e sua relevância na construção e na manutenção da ordem jurídica.

Ao reunir pensamentos, análises e propostas de especialistas na área,

esta obra se torna uma referência indispensável para todos aqueles que desejam aprofundar-se nos estudos notariais e registrais. Convidamos os leitores a embarcarem nesta jornada de conhecimento, e a celebrarem conosco a importância dos notários e registradores na construção de uma sociedade mais justa, segura e equilibrada.

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

Organizadores

## LISTA DE ABREVIações

**ABNT** – Associação Brasileira de Normas Técnicas  
**ARISP** – Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo  
**ART** – Anotação de Responsabilidade Técnica  
**BNH** – Banco Nacional da Habitação  
**CAR** – Cadastro Ambiental Rural  
**CAU** – Conselho de Arquitetura e Urbanismo  
**CC** – Código Civil  
**CCIR** – Certificado de Cadastro de Imóvel Rural  
**CDRU** – Concessão de Direito Real de Uso  
**CNCGJ/SC** – Código de Normas da Corregedoria Geral da Justiça de Santa Catarina  
**CND** – Certidão Negativa de Débitos e Tributos Federais  
**CNIB** – Central Nacional de Indisponibilidade de Bens Imóveis  
**CNJ** – Conselho Nacional de Justiça  
**COPEX** – Comitê Permanente do Extrajudicial  
**CORI/SC** – Colégio Registral Imobiliário de Santa Catarina  
**CPC** – Código de Processo Civil  
**CRF** – Certidão de Regularização Fundiária  
**CRFB** – Constituição da República Federativa do Brasil  
**DPJ** – Departamento de Pesquisas Judiciárias  
**IBGE** – Instituto Brasileiro De Geografia E Estatística  
**ICP – Brasil** – Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira  
**INCRA** – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
**INSS** – Instituto Nacional do Seguro Social  
**IPEA** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
**IPTU** – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana  
**ITBI** – Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis  
**ITCMD** – Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação  
**ITI** – Instituto de Tecnologia da Informação  
**ITR** – Imposto Territorial Rural  
**MDR** – Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional

**NUIC** – Núcleo Urbano Informal Consolidado  
**ODS** – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável  
**ONR** – Operador Nacional do Registro Eletrônico de Imóveis  
**REURB** – Regularização Fundiária Urbana  
**RRT** – Registro de Responsabilidade Técnica  
**SAEC** – Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado  
**SAS** – Secretaria de Estado da Assistência Social  
**SEHAB** – Secretaria de Habitação  
**SFH** – Sistema Financeiro da Habitação  
**SREI** – Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis  
**STF** – Supremo Tribunal Federal  
**STJ** – Superior Tribunal de Justiça

## PREFÁCIO

É com grande satisfação que recebi o convite para lançar algumas palavras a título de prefácio desta obra, pioneira e tão bem-vinda.

Ela reflete muito mais do que os excelentes temas abordados, com a capacidade e profundidade fruto da excelente qualificação técnica de seus autores, apontando, sem dúvida, para uma forma de atuação conjunta buscando melhores resultados.

A obra em questão materializa, o sentimento de frutífero e agradável período de convivência entre os integrantes do cenário do serviço extrajudicial do Estado de Santa Catarina e da Corregedoria Geral do Foro Extrajudicial do mesmo Estado, criado a partir do intenso e permanente diálogo, do respeito e da cooperação, com objetivo comum de garantir, cada vez mais, a melhora na prestação dos serviços do extrajudicial, mantendo-se a tão necessária segurança jurídica.

É por conta desta atuação conjunta que se modernizou a incidência, a cobrança e a fiscalização do Fundo de Reparcelamento da Justiça – FRJ; instituiu-se, por lei, o Comitê Permanente do Extrajudicial – COPEX; elaborou-se o novo Código de Normas do Foro Extrajudicial; regulamentou-se a Renda Mínima, e se criou a Escola de Escreventes, apenas para mencionar alguns exemplos.

Mas não é só.

Reputo, sinceramente, como o mais importante, a consolidação de novo paradigma de trabalho, no qual, repito, todas as partes atuantes são ouvidas, de modo a trazerem as tão necessárias, úteis e oportunas contribuições, com a visão segundo a posição que ocupam neste cenário, não havendo, por óbvio, quem detenha pleno conhecimento a respeito de qualquer ponto da matéria tratada.

A atividade do extrajudicial é cercada de dinamismo surpreendente e que se acentua com o crescente processo de desjudicialização – caminho sem volta – e que exige da Corregedoria do Extrajudicial acentuado empenho para não só acompanhar, mas também entender as modernas

necessidades e anseios de um usuário que almeja segurança jurídica e, também, agilidade.

Que o desejo de cooperação no trabalho e na produção de bons resultados, como aponta esta obra, por meio de diálogo e respeito constantes, sirva de modelo e inspiração a nortear o enfrentamento dos desafios que virão.

Parabéns a todos os envolvidos, com meus sinceros agradecimentos pelas lições recebidas, e orgulhoso daquilo que se construiu.

**Des. Rubens Schulz**

Corregedor-Geral do Foro Extrajudicial TJSC

## SOBRE OS AUTORES

### **Ariane Pinheiro Carvalho**

Pós-graduada em Direito Notarial e Registral, e em Mercado Imobiliário, Graduada em Direito pela Faculdade Cenecista de Joinville – FCJ. Escrevente substituta do 1º Registro de Imóveis de Joinville/SC. E-mail: ariane@1rijoinville.com.br.

### **Bianca Castellar de Faria**

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. Titular do 1º Registro de Imóveis de Joinville/SC. Vice-Presidente do Operador Nacional do Registro Eletrônico de Imóveis. Diretora Institucional do Colégio Registral Imobiliário de Santa Catarina. E-mail: bianca@1rijoinville.com.br.

### **Daisy Ehrhardt**

Doutoranda em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI em dupla titulação com a Universidade de Perugia na Itália–UniPG. Tabeliã titular do Tabelionato de Notas e Protestos de Porto Belo/SC. E-mail: daisy@tabelionatoportobelo.com.br.

### **Denise Fernandes da Cruz**

Pós-graduada em Psicologia Organizacional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Graduada em Administração de Empresas pela Universidade de Santa Maria. Diretora Executiva da TXAI Desenvolvimento. Fundadora da Universidade Corporativa TXAI. E-mail: denise@grupotxai.com.br.

### **Eduardo Arruda Schroeder**

Graduado em Direito pela Fundação Universidade Regional de Blumenau–FURB. Registrador Titular do Registro de Imóveis da Comarca de Indaial/SC. E-mail: eas@terra.com.br.

### **Endrigo Wilson Cenzi**

Pós-Graduado em Direito Público pela Fundação Universidade Regional de Blumenau–FURB. Oficial de Registro de Imóveis Titular da Comarca de

Correia Pinto/SC. E-mail: endrigo.cenzi@gmail.com.

**Fabiola Scheffer Brunnquell**

Pós-Graduada em Direito Notarial e Registral pelo Instituto Universidade do Sul de Santa Catarina – UNISUL, Pós-Graduada em Direito Imobiliário pelas Faculdades Legale, Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná–PUC/PR. Tabela e Registradora Titular da Escrivania de Paz do município de Campo Alegre, comarca de São Bento do Sul/SC. E-mail: fabiola.brunnquell@gmail.com.

**Gabriela Lemos Schroeder**

Pós-graduanda em Direito Imobiliário, Notarial e Registral pela PUCPR, Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR. Advogada. E-mail: gabilemosschroeder@gmail.com.

**Guilherme Gaya**

Pós-graduado em Direito Notarial e Registral pela Faculdade Arthur Thomas e em Direito Processual pela Universidade do Sul de Santa Catarina – UNISUL, Graduado em Direito pela Universidade Regional de Blumenau–FURB. Oficial Titular do 1º Tabelionato de Notas e 1º Ofício de Protestos da Comarca de Joinville/SC. E-mail: gui\_gaya@hotmail.com

**Gustavo Renan da Silva**

Graduado em Engenharia Civil pelo Centro Universitário de Brusque–UNIFEBE. Escrevente do 1º Ofício de Registro de Imóveis de Itajaí/SC. E-mail: gustavorenan.eng@gmail.com.

**Gustavo Soares de Souza Lima**

Pós-Graduado em Direito Tributário pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, e em Direito Notarial e Registral pelas Faculdades Anhanguera. Tabela Titular do 2º Tabelionato de Notas e Protestos de Títulos do Município e Comarca de Tubarão/SC. Presidente do Instituto de Estudos de Protestos de Títulos do Brasil–Seção Santa Catarina–IEPTB/SC, gestão 2022-2024. Membro Titular do Protesto do Comitê Permanente do Extrajudicial–biênio 2023/2024. E-mail: souzalima.gustavo@outlook.com

**Ingrid Brandão Sartor Dário**

Doutoranda em Ciências Jurídicas pela Universidade Estácio de Sá, Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Extremo Sul de Santa Catarina – UNESC, Pós-graduada em Direito Notarial e Registral pelas Faculdades

Anhanguera e em Jurisdição Federal pela Escola Superior da Magistratura Federal de Santa Catarina–ESMAFESC. Oficial Titular do 1º Ofício de Registros Cíveis de Pessoas Naturais, Títulos e Documentos e de Pessoas Jurídicas da comarca de Laguna/SC. E-mail: ingridsartor@hotmail.com

**Isadora Civinski Eble**

Pós-Graduada em Direito Notarial e Registral, Graduada em Direito pelo Centro Universitário de Brusque–UNIFEBE. Escrevente do 1º Ofício de Registro de Imóveis de Itajaí/SC. E-mail: isa.eble@gmail.com.

**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. Oficial Designado do 1º Ofício de Registro de Imóveis de Itajaí/SC. E-mail: lucaskoch@gmail.com.

**Marcos Gabriel dos Santos Vieira**

Pós-Graduado em Direito Notarial e Registral. Graduado em Direito pelo Centro Universitário de Brusque–UNIFEBE. Graduado em Filosofia pela Faculdade São Luiz. Escrevente do 1º Ofício de Registro de Imóveis de Itajaí/SC. e-mail: gabriel.vieira@unifebe.edu.br.

**Marcus Jardim da Silva**

Mestrando em Direito no Programa de Mestrado e Doutorado em Ciência Jurídica–PPCJ pela UNIVALI, Pós-graduado em Direito Imobiliário pela Escola Paulista de Direito – EPD, Graduado em Direito pela Unisul. Escrevente de Paz da Escrivania de Paz do Distrito de Ribeirão Pequeno, Município e Comarca de Laguna/SC. E-mail: cpazribeiraopequeno@gmail.com.

**Maryon Feuser Siqueira**

Pós-graduada em Direito Imobiliário Aplicado pela Escola Paulista de Direito, Graduada em Direito pela Universidade do Sul de Santa Catarina. Oficial Designada do 2º Ofício de Registro de Imóveis de Blumenau/SC. E-mail: maryonfeuser@gmail.com.

**Otávio Guilherme Margarida**

Pós-graduado em Direito Notarial e Registral pela Faculdade Artur Tho-

mas – FAA, Graduado em Direito pela Fundação Universidade Regional de Blumenau – FURB. Tabelião Titular do 1º Tabelionato de Notas e Protesto de Palhoça/SC. E-mail: otavio@margarida.not.br.

#### **Rafael Cunha Garcia**

Mestre em Gestão de Políticas Públicas pela UNIVALI, Pós-graduado em Direito Processual Civil pela INCIJUR/ACE, Direito da Economia e da Empresa pela FGV, Direito Tributário pela UNIDERP, Graduado em Direito pela UNIVALI. Professor de Direito Notarial e Registral – UNIDAVI, Tabelião de Notas e Protestos da Comarca de Rio do Oeste/SC. E-mail: tabeliao@cartorioriodoeste.com.br.

#### **Rafael Maas dos Anjos**

Pós-doutorando. Mestre e Doutor em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí e pela Universidade de Alicante, Espanha, Pós-graduado em Direito e Gestão Judiciária pela Academia Judicial do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, e em Direito Material e Processual Civil pelo Complexo de Ensino Superior de Santa Catarina, Graduado em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí. Juiz de Direito e Juiz-Corregedor do Núcleo IV (Extrajudicial) do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. E-mail: rafamaas@gmail.com.

#### **Renata Nápoli Vieira Serafim**

Mestre em Direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC, Pós-graduada em Direito Notarial e Registral pela Universidade Anhanguera–UNIDERP, e em Direito Processual Civil pela Universidade do Sul de Santa Catarina–UNISUL. Titular do Ofício de Registro de Imóveis de Lauro Müller/SC. E-mail: renatanvs@gmail.com.

#### **Rodrigo Feuser Siqueira**

Pós-Graduando em Direito Imobiliário pelo Complexo de Ensino Renato Saraiva Ltda, Graduado em Direito pela Universidade do Sul de Santa Catarina. Oficial Substituto do 1º Ofício de Registro de Imóveis de Itajaí/SC. E-mail: rodrigo\_feuser@hotmail.com.

#### **Tanise Pires de Oliveira**

Mestre em Direitos Humanos pela UNIJUI, Pós-graduada em Direito Processual Civil pela Faculdade Damásio de Jesus, e em Direito de Família e sucessões pela Faculdade Única, Graduada em Direito pela UFSM. Auditora do TCE/RS. E-mail: tanise\_pires@hotmail.com.

## **SOBRE OS HOMENAGEADOS**

#### **Desembargador Rubens Schulz**

Natural de Joinville, filho de Gerhard Schulz e Marion Schulz. Casado com Francieli Parizotto e pai de Carolina Schulz e Ricardo Schulz.

No ano de 1992 ingressou na magistratura catarinense, na condição de Juiz Substituto, com lotação na Comarca da Capital. No ano de 1994 foi promovido ao cargo de Juiz de Direito e julgou nas comarcas de São José do Cedro, Xanxerê, Chapecó e Blumenau.

Em 2013 passou a exercer as funções do cargo de Juiz de Direito de Segundo Grau. No ano de 2017 foi promovido ao cargo de Desembargador, atuando junto à 2 Câmara de Direito Civil.

Em 2022 passou a exercer a função de Corregedor-Geral do Foro Extrajudicial do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, onde permanece até o presente momento.

#### **Dr. Rafael Maas dos Anjos**

Natural de Florianópolis, filho de Antônio José Peixoto dos Anjos e Tânia Maas dos Anjos. Casado com Candice Ávila dos Anjos, servidora do Poder Judiciário de Santa Catarina, e pai de Rafael Ávila dos Anjos e Gabriel Ávila dos Anjos.

Ingressou no Poder Judiciário catarinense no ano de 1999, no cargo de Técnico Judiciário Auxiliar. No ano de 2005 passou a integrar a magistratura catarinense, na condição de Juiz Substituto, com lotação na Comarca de Jaraguá do Sul, onde permaneceu até sua remoção para a Comarca da Capital, também como Juiz Substituto, em 2008.

Ainda em 2008, foi promovido ao cargo de Juiz de Direito. Julgou nas Comarcas de Santa Cecília, Caçador, Jaraguá do Sul, Joinville e São José. Atualmente é Juiz da Vara da Infância e Juventude da Comarca da Capital. Durante a carreira, atuou como Juiz Eleitoral e Juiz da 1ª e 5ª Turmas de

Recursos, com sede, respectivamente, em Florianópolis e em Joinville.

No ano de 2019 exerceu a função de Juiz Auxiliar da Presidência do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, atuando no Núcleo Jurídico. No ano de 2020 passou a exercer a função de Juiz-Corregedor da Corregedoria-Geral do Foro Extrajudicial do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, onde permanece até o presente momento.

## SUMÁRIO

<b>O DIREITO ENQUANTO ATO E O EXTRAJUDICIAL EM POTÊNCIA: REFLEXÕES SOBRE O FENÔMENO DA EXTRAJUDICIALIZAÇÃO . . . . .</b>	<b>23</b>
Rafael Maas dos Anjos Lucas Paes Koch	
<b>DESJUDICIALIZAÇÃO: UM CAMINHO SEM RETORNO . . . . .</b>	<b>55</b>
Eduardo Arruda Schroeder Otávio Guilherme Margarida Gabriela Lemos Schroeder	
<b>A IMPORTÂNCIA DO SISTEMA DE GESTÃO NA EFICIÊNCIA DO REGISTRO IMOBILIÁRIO BRASILEIRO . . . . .</b>	<b>71</b>
Bianca Castellar de Faria Denise Fernandes da Cruz	
<b>AS FLEXIBILIZAÇÕES DA LEI N. 13.465/17 E AS INCERTEZAS TRAZIDAS PELA LEI N. 14.620/23 NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA . . . . .</b>	<b>89</b>
Ariane Pinheiro Carvalho Bianca Castellar de Faria	
<b>REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB) COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA URBANA E A (IN)APLICABILIDADE DO MARCO TEMPORAL . . . . .</b>	<b>105</b>
Rafael Cunha Garcia Tanise Pires de Oliveira	
<b>LIMITES DA QUALIFICAÇÃO REGISTRAL DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS IMOBILIÁRIAS NO PROCESSAMENTO DA REURB . . . . .</b>	<b>121</b>
Maryon Feuser Siqueira Rodrigo Feuser Siqueira	
<b>A HIPOTECA JUDICIÁRIA E O REGISTRO DE IMÓVEIS . . . . .</b>	<b>141</b>
Renata Nápoli Vieira Serafim	
<b>A ESTREMAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE DESJUDICIALIZAÇÃO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: UMA ANÁLISE DA NORMATIZAÇÃO CATARINENSE. . . . .</b>	<b>157</b>
Endrigo Wilson Cenzi	
<b>A POSSIBILIDADE DE ALIENAÇÃO DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA PELO TITULAR DO DIREITO DE PROPRIEDADE DE IMÓVEL GRAVADO COM DIREITO REAL DE AQUISIÇÃO . . . . .</b>	<b>181</b>
Marcus Jardim Da Silva	

<b>AS MURALHAS DA CIDADE: NECESSIDADES URBANAS EMERGENTES E DIRETRIZES MUNICIPAIS PARA O CONDOMÍNIO DE LOTES. . . . .</b>	<b>.209</b>
Gustavo Renan da Silva Isadora Civinski Eble Lucas Paes Koch	
<b>A ATUAÇÃO NOTARIAL E AS SITUAÇÕES SUBJETIVAS DE CARÁTER EXISTENCIAL . . . . .</b>	<b>.229</b>
Daisy Ehrhardt	
<b>DA ESCRITURA DE VENDA DE IMÓVEL DO ESPÓLIO. . . . .</b>	<b>.245</b>
Fabíola Scheffer Brunnquell	
<b>PARA ALÉM DA PALAVRA: A EVOLUÇÃO DA UNIÃO ESTÁVEL E SUA INTERFACE COM O REGISTRO CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS . . . . .</b>	<b>.263</b>
Marcos Gabriel dos Santos Vieira Lucas Paes Koch Ingrid Brandão Sartor Dário	
<b>COPEX: DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS EM PROL DA SOCIEDADE . . . . .</b>	<b>.287</b>
Gustavo Soares de Souza Lima	
<b>AUTOS N. 0020158-08.2021.8.24.0710 . . . . .</b>	<b>.291</b>
Relator: Dr. Guilherme Gaya	
<b>AUTOS N. 0001569-94.2023.8.24.0710 . . . . .</b>	<b>.303</b>
Relatora: Dra. Ingrid Brandão Sartor Dário	
<b>AUTOS: 0042829-54.2023.8.24.0710. . . . .</b>	<b>.313</b>
Relator: Eduardo Arruda Schroeder	

## O DIREITO ENQUANTO ATO E O EXTRAJUDICIAL EM POTÊNCIA: REFLEXÕES SOBRE O FENÔMENO DA EXTRAJUDICIALIZAÇÃO

Rafael Maas dos Anjos<sup>1</sup>

Lucas Paes Koch<sup>2</sup>

### INTRODUÇÃO

É comum, atualmente, falar-se em crise do direito, notadamente quando se percebe a existência de um sistema de justiça moroso e burocratizado, com judicialização acerbada, baixa resolutividade de conflitos, flagrante desarmonia social em cenários de polarização e *fakenews*, gerando ineficiência, ineficácia e falta de efetividade, fortalecendo o sentimento de impunidade e fomentando a descrença nas leis e na ordem institucional.

Com efeito, a agilidade e as facilidades da vida atual têm formado indivíduos hipersensíveis, intolerantes, individualistas e incapazes de buscar bons relacionamentos e soluções para os conflitos e dificuldades do dia a dia de convivência em sociedade. Vive-se a prática da judicialização das relações sociais.

Esse contexto preocupante tem como pano de fundo a atual dinâmica de vida pós-moderna, que ao mesmo tempo em que oferece excelentes condições para o bem-estar social e acesso a direitos, paradoxalmente não consegue dar vazão às infindáveis necessidades dos indivíduos.

O ilustre Des. Pedro Manoel Abreu assim desvela o cenário atual:

O nosso tempo, de todo modo, é uma era de absurdos, de contradições. De avanços sociais, políticos, econômicos, culturais, científicos e tecnoló-

- 1 Pós-doutorando. Mestre e Doutor em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí e pela Universidade de Alicante, Espanha. Especialista em Direito e Gestão Judiciária pela Academia Judicial do Tribunal de Justiça de Santa Catarina e em Direito Material e Processual Civil pelo Complexo de Ensino Superior de Santa Catarina. Graduado em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí. Juiz de Direito e Juiz-Corregedor do Núcleo IV (Extrajudicial) do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. E-mail: rafamas@gmail.com.
- 2 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. Oficial Designado do 1º Ofício de Registro de Imóveis de Itajaí/SC. E-mail: lucaskoch@gmail.com.

gicos, mas contraditoriamente de exclusão, de miséria, de desigualdade social e política, que parece abandonar a parcela mais significativa da humanidade a uma condição de subcidadania<sup>3</sup>.

São preocupantes as consequências deste contexto de conflitos, que acaba por desautorizar o sistema jurídico, afastando sua legitimidade para atuar perante a sociedade e de entregar seu produto, qual seja, a prestação jurisdicional em duração razoável do processo (Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB; art. 5<sup>a</sup>, inc. LXXVIII)<sup>4</sup>.

Quando os jurisdicionados percebem que o direito não é aplicado a tempo e modo, de forma equitativa, a confiança na justiça é abalada. A realidade atual revela o ajuizamento excessivo de ações que desembocam em um Poder Judiciário com limitações materiais e humanas para o devido enfrentamento das demandas que lhes são postas. A percepção de inércia, de incapacidade de oferecer respostas ou soluções, de impunidade e de desigualdade pode minar os fundamentos democráticos e comprometer a estabilidade social.

O atual contexto jurídico-social, portanto, exige da ciência do direito alternativa que não se fixe tão somente na solução meramente jurídica do conflito, mediante a prolação de sentença impositiva, em solução formal dada pelo Estado-Juiz, sem eventual preocupação com a promoção da pacificação. O que se percebe, ao fim e ao cabo, é que a entrega da prestação jurisdicional pela via da sentença judicial é produto distante, moroso e muitas vezes inefetivo, gerando descontentamento da população em relação ao sistema judiciário.

É preciso compreender melhor o conflito e então se buscar outras vias de solução para os problemas judicializados. O sistema extrajudicial é *locus* habilitado e qualificado para se somar ao sistema judicial na busca por respostas efetivas, e opção de caminho alternativo para a resolução não célere de conflitos. Fala-se na extrajudicialização.

O presente estudo, utilizando-se do método dedutivo, por meio da técnica de pesquisa bibliográfica, aborda a temática da desjudicialização pela via extrajudicial como opção institucional para a solução de litígios e de resposta formal aos dilemas sociais.

3 ABREU, Pedro Manoel. **Processo e democracia**: o processo jurisdicional como um *locus* da democracia participativa e da cidadania inclusiva no estado democrático de direito. São Paulo: Conceito Editorial, 2011. v. 3, p. 231.

4 **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constitucao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2023.

## 1. DIREITO ENQUANTO ATO: A CRISE DO SISTEMA JURÍDICO TRADICIONAL

A visão tradicional do direito, que foi forjada ao longo de vários séculos e que moldou o pensamento jurídico contemporâneo, enfrenta desafios sem precedentes diante da nova e complexa relação entre direito, Estado e globalização. A crise vivenciada é reflexo da profunda e constante evolução do léxico jurídico, resultado das transformações globais que se estendem da geopolítica, passam pela economia globalizada, até atingirem novas formas de poder e influência, como a inteligência artificial, as tecnologias emergentes e a astropolítica<sup>5</sup>.

Essa dinâmica imposta pela atual realidade planetária, advinda do período pós-Segunda Guerra Mundial, desafia e redefine o papel do direito e do Estado, demandando uma reavaliação de sua visão tradicional à medida com que as estruturas jurídicas são questionadas pela sociedade, diante do atual contexto político, econômico e social.

Categorias jurídicas que historicamente nortearam o direito, como soberania, sujeitos, procedimentos, regulamentos, decisões, embora mantenham um papel central no discurso jurídico, necessitam de ajustes e revisões conceituais. Suas definições convencionais não conseguem mais abranger muitos dos fenômenos jurídicos da atualidade e atender às demandas da vida pós-moderna.

A expansão da economia a uma escala global, na década de 80 do século XX, instalou uma crise na cultura jurídico-política a favor do mercado e de sua lógica, gerando um esvaziamento do ordenamento jurídico – muitas vezes denominado de descodificação, desregulação, derrogação –, refletindo, se não o enfraquecimento do papel do Estado como sujeito jurídico máximo, ao menos impondo uma readequação em relação às demais esferas sociais – política, econômica e cultural<sup>6</sup>.

A pós-modernidade impõe aos sistemas jurídicos a necessidade de se adaptarem e responderem a um ambiente social em constante mudança, atento às novas questões domésticas, globais e transnacionais até então desconhecidas por sua construção tradicional. Tem-se posta uma nova

5 Astropolítica pode ser definida como “a aplicação da proeminente e refinada visão realista da competição dentro da política do espaço exterior, particularmente o desenvolvimento e a evolução de um regime político e jurídico para a entrada da humanidade no cosmos”. DOLMAN, Everett Carl. **Astropolitik**: classical geopolitics in the space age. New York: Routledge, 2002. p. 1.

6 CATANIA, Alfonso. **Metamorfosi del diritto**: decisione e norma nell’età globale. Roma: Laterza, 2015. p. 4.

realidade, formada pela multiplicidade de atores, interesses e interações sociais, em que o avanço da tecnologia rompe fronteiras políticas, transformando o modo como as pessoas interagem, e como as relações jurídicas são concebidas e conduzidas.

Na visão de Saskia Sassen, “a combinação de redes, plataformas e operações digitais, bem como seu entrelaçamento com as lógicas sociais que orientam o uso dessas tecnologias, indicam que há vários conjuntos complexos, cada um dos quais representa uma ordem espacial e temporal distinta”<sup>7</sup>, os quais funcionam como “agente político” de natureza informal – em que o mercado de capitais está inserido<sup>8</sup> –, exercendo pressão e influência sobre os governos e os sistemas legais, redirecionando as estruturas tradicionais de poder, direito e autoridade e concebendo desafios adicionais para a compreensão e regulação jurídica.

Como resultado, apesar de se manter um sistema aparentemente democrático, muitas vezes são observadas distorções nas práticas políticas devido à existência de interesses e pressões diversas que enfraquecem a legitimidade do Estado democrático<sup>9</sup> e, conseqüentemente, do direito. A construção weberiana do Estado em órgãos burocráticos, pautada em critérios funcionais e legais, somada à representação político partidária do Estado de Bem-Estar Social, não atende aos preceitos para implantação da democracia representativa eficaz. Colisões de agendas de grupos políticos acabam por se sobrepor às prioridades do próprio Estado<sup>10</sup>.

Esses choques de interesses conduzem a uma crescente reestruturação das três esferas de atuação básicas do Estado – função executiva, função legislativa e função judiciária –, colocando em dúvida a legitimidade das ações políticas; a eficácia dos órgãos burocráticos do Estado; a capacidade que o sistema jurisdicional possui para atender as demandas locais e além-fronteiras, contrapondo-se, inclusive, às funções clássicas do Estado de busca pelo bem-comum.

As conquistas e as evoluções de séculos, põem-se à prova!

O Estado, inicialmente absolutista, foi ao longo dos anos se trans-

7 SASSEN, Saskia. **Territorio, autoridad y derechos**: de los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales. Madrid: Katz, 2007. p. 472.

8 *Ibid.*, p. 312.

9 MARTIN, Peter-Hans; SCHUMANN, Harald. **La trampa de la globalización**: el ataque contra la democracia y el bienestar. Madrid: Tauros, 1998. p. 263.

10 OFFE, Claus. **Contradicciones en el estado del bienestar**. Trad. Antonio Escotado. Madri: Alianza Editorial, 1990. p. 65.

formando. Com contraposições importantes nos períodos renascentistas e iluministas, sob a égide do pensamento de filósofos como Locke, Montesquieu e Rousseau, construíram-se ideais de separação dos poderes, de direitos individuais e de governo baseados no consentimento dos governados. Nessa jornada de evolução, e na busca pelo controle social e pela penetração nas mais hostis estruturas da sociedade, até então posta, duas dimensões – democracia e direito – aperfeiçoaram-se para estabelecer a nova ordem.

A combinação dessas dimensões compõe o sistema do Estado Democrático de Direito, presente na maior parte das constituições ocidentais. Por ele, a dimensão democrática, constituída pela participação política da população – por intermédio de sistemas representativos republicanos ou parlamentarista monárquico definidos por intermédio de um sistema legal –, está amparada na proteção jurídica individual, pautada na igualdade formal, penal e civil.

Colhe-se da visão de Goyard-Fabre importante ponderação:

A via política não pode prescindir das estruturas jurídicas que, com o fito de fenomenalizar suas essências, constituem seu indispensável arcabouço e distribuem suas funções. A estática e a dinâmica institucionais são parte integrante do direito político, de forma que, organizando a vida comum e pondo em movimento, fazem-na escapar das incertezas e das armadilhas de uma existência humana anárquica ou proteiforme<sup>11</sup>.

A pós-modernidade abalou as bases da organização social tradicional e, conseqüentemente, essa ordem formada após o período absolutista, impondo ao Estado uma reestruturação interna, e uma adaptação e substituição progressiva dos critérios de organização político-jurídica, frente aos desafios de governabilidade, de tal sorte a manter o vigor das colunas que sustentam o Estado Democrático de Direito.

A crise contemporânea afeta vários aspectos das relações sociais de forma sistêmica e coloca o Estado como sujeito central, exigindo remédios que envolvem de modificações nas estruturas políticas a novos mecanismos, dispositivos e caminhos jurídicos. A pressão que reverbera em todos os setores sociais atinge de sobremaneira a democracia representativa<sup>12</sup>, uma vez

11 GOYARD-FABRE, Simone. **Princípios filosóficos do direito político moderno**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999. p. 208.

12 Na visão de Staffen, “Em linhas gerais, por uma multiplicidade de motivos internos ou externos, muitos dos

que a nova realidade global exerce influência sobre os três elementos do Estado: povo, governo ou/e soberania e território.

Para o povo representa a desarticulação do elemento humano imerso num sistema de consumo, insegurança, “acriticidade” cultural, perda ou mitigação da identidade, ausência de uma proposta política efetiva, e mesmo limitações à ação política, e a pior de todas as consequências: a insegurança e ausência de um projeto social inclusivo e democrático. No território, ocorre a superação das fronteiras, a articulação do mundo do capital em redes virtuais rápidas que causam a desordem no espaço geográfico imediato, enquanto levam as riquezas de dado povo para longe de seu território e para fora da jurisdição estatal. Significa ainda o mercado virtual onde a aparência supera a essência, o espaço do capital diverso do espaço político. Nas nações, advém a crise da soberania. Para os governos a crise de governabilidade, que é a impossibilidade de engendrar políticas efetivas, e de conviver com as limitações de atuação política e de regulação e controle do sistema econômico<sup>13</sup>.

Com efeito, a concentração de poder, antes estatal, passa por um processo de redistribuição. A globalização fez surgir novos agentes de poder, alterando o protagonismo que outrora se reservava ao Estado. O mercado cada vez mais transnacional, o desenvolvimento de novas tecnologias e as facilidades de comunicação e transporte romperam fronteiras, ao passo em que as demandas e anseios sociais e econômicos advindos de todos os cantos do globo cresceram<sup>14</sup>. À medida que o poder diminui, o Estado identifica sua própria crise de governabilidade ao não conseguir responder às aspirações sociais e econômicas.

Essa perspectiva de uma lógica de mercado, que de certa monta se apresenta agressiva e auto afirmativa frente às tradições advindas dos poderes até então estabelecidos, impõe igualmente ao direito moderno uma adaptação que atente às necessidades da nova realidade social, de tal sorte a manter hígdas as estruturas concebidas sob o “modelo hobbesiano de neutralização de conflitos e diferenças subsumido na forma vertical do estado e expresso, em uma forma atualizada e desencarnada, pela cons-

quais estranhos ao processo de transnacionalização, o modelo democrático representativo se mostra mais frágil e em vias de confrontação. Contudo, duas causas podem ser destacadas basicamente: a primeira, se refere à exposição de impotências particulares que se afloram com a fadiga da própria instituição; a segunda, conforme já dito em outras linhas, decorre da descalcificação do modelo social e também do liberal.” STAFFEN, Márcio Ricardo. *Interfaces do direito global*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 122-123.

13 NASCIMENTO, Maria Freitas do; MAIA, Alberto Jonathas. *Falência do estado e a privatização da justiça*: novos parâmetros e desafios da arbitragem no século XXI. 2008. Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/arquivos/?cod=bcbe273f4a8b8801>>. Acesso em: 18 set. 2023.

14 CASSESE, Sabino. *Lo spazio giuridico globale*. Roma-Bari: Editori Laterza, 2003. p. 3-5.

trução de etapas kelseniana”<sup>15</sup>.

A atualização do arcabouço normativo que compõe o sistema jurídico de um país deve estar atenta às mudanças e às necessidades da sociedade e da vida pós-moderna, de tal forma a manter uma estrutura jurídica coerente, interconectada, que acompanhe um movimento global de incentivo ao bem-estar dos cidadãos, do consenso social e de fomento à atividade econômica dos indivíduos privados, sob pena de colapsar e se tornar ineficaz frente ao surgimento de estruturas transnacionais em maior sintonia com o movimento do mercado mundial.

Dessa forma, tem-se posta a ideia de que há “um direito de fronteiras para um mundo que mitiga as fronteiras. Um direito nacional, ancorado sobre as práticas locais, para a necessidade de jurisdição na virtualidade dos ciberespaços, um direito de um povo para um mundo pluri-étnico [...]”<sup>16</sup>.

Porém, Staffen nos faz um alerta: “não propõe o Direito Global a morte do Estado”<sup>17</sup>. O objetivo é a ruptura da cisão entre as esferas domésticas e externas dos fenômenos jurídicos encampados pelos Estados. Ao Direito Global se reserva a condição de abranger como destinatário de suas prescrições normativas tanto o Estado e suas instituições, quanto, na mesma posição, estabelecer parâmetros aos particulares, evidenciando sua condição global e de autoridade exercida às margens da autoridade dos Estados<sup>18</sup>.

Para Giddens, “a globalização não somente puxa para cima, mas também empurra para baixo, criando novas pressões por autonomia local”<sup>19</sup>. Neste contexto, se por um lado a globalização conduziu a uma fragmentação do direito, pois os atores que atuam no cenário global, como empresas multinacionais e organizações não governamentais, operam para além das fronteiras políticas de um determinado país, contornando ou desafiando as estruturas legais do estado-nação, por outro, pressiona as estruturas internas ao demandar maior celeridade e capacidade de absorção, e respostas dos movimentos sociais e de mercado nas relações domésticas, atingindo em cheio o Poder Judiciário.

15 CATANIA, 2015, p. 4.

16 NASCIMENTO; MAIA, 2008.

17 STAFFEN, 2018, p. 17.

18 *Ibid.*, *loc. cit.*

19 GIDDENS, Anthony. *Mundo em descontrol*: o que a globalização está fazendo de nós. Rio de Janeiro: Record, 2005. p. 23.

O que se designa, então, como crise do Poder Judiciário nada mais é do que a sua súbita adaptação à feição contemporânea da sociedade brasileira, sem estar equipado material, conceitual e doutrinariamente para dar conta da carga de novos problemas que a sociedade passou a lhe apresentar<sup>20</sup>.

A construção de caminhos vocacionadas à resolução de controvérsias é reflexo da necessidade de se promover uma justiça mais acessível, eficiente e ágil, uma vez que “nas patologias jurídicas das relações humanas, a tendência moderna é criar mecanismos simples, céleres e intermediários de solução dos conflitos, evitando, com isso, a sobrecarga do Poder Judiciário”<sup>21</sup>.

Ora, quando o Estado fornece à população alternativas para a solução de conflitos – o fenômeno da extrajudicialização pode e deve ser uma destas opções resolutivas –, não apenas alivia a carga sobre o Judiciário, mas igualmente fortalece a confiança na capacidade do sistema de justiça apresentar soluções mais ágeis, justas e equitativas, construindo uma cultura jurídica, dentro do sistema formal, em que os cidadãos busquem formas eficazes e seguras para resolução de controvérsias.

Por outro lado, o Estado, enquanto sujeito detentor do monopólio judicial, ao não apresentar respostas que atendam às demandas e às necessidades da população, conduz ao surgimento de rotas não convencionais de soluções de questões jurídicas e sociais. Forma-se, desta feita, um ambiente jurídico plural, composto por sistemas formais e informais que enfrentam o desafio da coexistência em uma sociedade global.

Coloca-se em debate um dos grandes desafios do direito moderno: ao passo em que os sistemas tradicionais perdem credibilidade e legitimidade entre a população, em face da corrupção, morosidade, custo, ineficiência e ausência de acesso à justiça, fortalecem-se os sistemas informais, enfraquecendo a figura do Estado e da representatividade democrática. Nesta linha, Staffen sustenta que “o surgimento de novas matrizes de poder exige um novo direito de contenção dos excessos e projeção de expectativas realizáveis em um futuro próximo”<sup>22</sup>.

20 VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende de; MELO, Manuel Palacios Cunha; BURGOS, Marcelo Baumann. *Corpo e alma da magistratura brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, 1997. p. 12.

21 AMADEI, Vicente de Abreu. Serviço de protesto de títulos deve ser extinto? *In*: DIP, Ricardo Henry Marques (Org.). *Registros públicos e segurança jurídica*. Porto Alegre: Fabris, 1998.

22 STAFFEN, 2018, p. 9.

A reformulação do sistema tradicional de resolução de conflitos, no âmbito deste novo modelo imposto pelas relações pós-modernas, conduz à criação ou ao reconhecimento dos meios não judiciais de resolução de litígios. Imerso nesse tipo de reforma, encontram-se os processos de desjudicialização/extrajudicialização, que integram um movimento mais amplo de desregulação social, ou seja, de diminuição de todas as formas de regulação social das condutas humanas<sup>23</sup>, aliviando a sobrecarga na prestação jurisdicional.

É preciso reconhecer que as controvérsias que aportam no Poder Judiciário são residuais, haja vista que uma grande parcela encontra solução sem seu concurso. Neste viés, a adoção de meios alternativos de resolução de conflitos parece um caminho natural, muito embora o paternalismo estatal e a forte relação de dependência entre as pessoas e o Estado, culturalmente enraizada na sociedade brasileira, mereça reflexão, para que uma nova postura se estabeleça.

Isso não significa dizer que o Estado deva se eximir de seus deveres constitucionais e legais, tampouco que se imponha às pessoas a utilização de vias alternativas à jurisdição estatal, mas para que se possibilite, quando necessário, que não seja a sentença judicial a única resposta<sup>24</sup>.

O modelo racionalista, formalista e hierárquico enfrenta dificuldades para regular e moderar as, cada vez mais complexas, relações sociais. Esta realidade se apresenta tanto no âmbito social como no econômico. A instituição judicial não consegue mais exercer o seu papel regulador com a eficiência que a sociedade necessita devido ao seu modo de funcionamento. Em outros tempos, regulados pelas famílias, pela igreja, pelos vizinhos, os conflitos passaram a ser mediados pelo Estado por conta do fenômeno da industrialização, da urbanização, da mobilidade social, da mercantilização das relações sociais e, agora, sobrecarregado, reclama por alternativas<sup>25</sup>.

Não há que se olvidar da importância do Poder Judiciário na manu-

23 VAN DE KERCHOVE, Michel. Dérégulation et dépenalisation. *In*: ARNAULD, André-Jacques. *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1993. p. 176-179.

24 LORENCINI, Marco Antonio Garcia Lopes. A contribuição dos meios alternativos para a solução das controvérsias. *In*: SALLES, Carlos Alberto de. (Coord.). *As grandes transformações do processo civil brasileiro: homenagem ao professor Kazuo Watanabe*. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2009. p. 605.

25 BONAFE-SCHMITT, Jean-Pierre. La médiation: du droit imposé au droit négocié? *In*: GÉRARD, Philippe; VAN DE KERCHOVE, Michel. *Droit négocié, droit imposé?* Bruxelles: Presses de l'Université Saint-Louis, 1996. p. 423

tenção da paz social, e seu papel fundamental para as estruturas do Estado Democrático de Direito, uma vez que só se mantém uma sociedade democrática mediante o vigor da Justiça. Contudo, sua legitimidade para a sociedade pode estar vinculada a dois elementos básicos da atividade humana: os resultados que entrega e o custo que representa<sup>26</sup>.

É preciso fazer contas. Considerando-se, por exemplo, dados fornecidos pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ<sup>27</sup>, as despesas totais do Poder Judiciário no ano de 2022 foram de R\$ 116 bilhões, representando um aumento real de 5,5% em relação ao ano de 2021. Por seu turno, as receitas, considerando apenas os valores percebidos com custas, fase de execução, emolumentos e eventuais taxas, resultou no montante de R\$ 19,7 bilhões, perfazendo um déficit de R\$ 96,3 bilhões.

Obviamente não se está a falar do Poder Judiciário como uma empresa criada para dar lucro. Entregar prestação jurisdicional, dar a cada um o que é seu, e fomentar justiça é um valor intangível, que não se resume meramente à contabilidade e à frieza dos números. No entanto, não se pode deixar de considerar os custos do sistema e o resultado que entrega para a sociedade.

Nesse rumo, conforme Luciano Da Ros<sup>28</sup>, o orçamento destinado ao Poder Judiciário brasileiro é um dos mais altos, por habitante, de todo o hemisfério ocidental. Tal despesa é diversas vezes superior à de outros países, nos mais diferentes níveis de desenvolvimento. Para efeito de comparação, enquanto no Brasil o custo da prestação jurisdicional representa 1,3% do Produto Interno Bruto, nos Estados Unidos aponta 0,14%.

Por outro lado, a duração da marcha processual é elevada, permanecendo estável nos últimos três anos. Tomando-se por base o ano de 2022, o tempo médio da marcha processual – considerando da data da petição inicial até a sentença – foi de 2 anos e 1 mês; da inicial até a baixa do processo foi de 2 anos e 5 meses; e o tempo médio dos processos em curso foi de 4 anos e 5 meses<sup>29</sup>. Conforme Lacerda e Faria:

26 LACERDA, Naurican Ludovico; FARIA, Bianca Castellar de. A extrajudicialização como ferramenta de efetividade da justiça. *Revista de Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça*, v. 7, n. 2, p. 54-70, jul./dez. 2021.

27 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números*: indicadores do poder judiciário. 2023. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/justica-em-numeros-2023-010923.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2023.

28 DA ROS, Luciano. *O Custo da justiça no Brasil*: uma análise comparativa exploratória. Disponível em: <<http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2012/06/newsletter-Observatorio-v-2-n-9.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2023.

29 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, *op. cit.*

[...] a prestação jurisdicional está claramente vivendo momento de grave crise. Não somente os prazos para o encerramento de um processo judicial estão aumentando a cada ano, como demonstram os relatórios anuais denominados “Justiça em Números” do Conselho Nacional de Justiça, como os mesmos relatórios apresentam um aumento real crescente do custo do Poder Judiciário, que nossa economia com seguidos déficits públicos não possui capacidade de absorver<sup>30</sup>.

É importante destacar que este déficit da entrega da prestação jurisdicional pelo Poder Judiciário não está relacionado à má gestão do dinheiro público, e tão pouco aos esforços dedicados pelos tribunais das mais diferentes esferas da república em responder com eficiência às demandas sob sua guarda. A compreensão desta crise é mais complexa e avança em todo o sistema de justiça, uma vez que também se pode verificar que, na medida com que a prestação jurisdicional conta com profissionais mais capacitados, maior corpo técnico, mais investimentos em infraestrutura e tecnologia, há paradoxalmente um aumento do número e da complexidade das demandas, resultando na conclusão de que quanto mais se oferece justiça, mais se busca justiça, em realidade de forte dependência da tutela judicial para a resolução dos problemas da vida, e também numa lógica de mercado, que precisa ser movimentado pelos diversos profissionais do direito.

No ano de 2022, em todo o Poder Judiciário brasileiro ingressaram 31,5 milhões de processos. Este número representa um aumento de 10% de novos casos, se comparado com o ano de 2021. No mesmo período, foram baixados 30,3 milhões de processos. Como se vê, o aumento do número de demandas em tramitação foi de 1,8 milhão, levando-se em conta neste cálculo os processos que retornaram à tramitação<sup>31</sup>.

Segundo Marco Antonio Botto Muscari:

O Judiciário pede socorro. A demanda de processos que diariamente chegam à Justiça, muitos deles beneficiados pelos abusos da gratuidade, faz com que as pessoas promovam um excesso de litígios, até estimuladas pelo benefício da assistência judiciária gratuita<sup>32</sup>.

Nessa linha, o digno Ministro Luis Felipe Salomão, atual Corregedor Nacional de Justiça, destacou que o movimento de acesso à justiça “é im-

30 LACERDA; FARIA, 2021.

31 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2023.

32 MUSCARI, Marco Antonio Botto. Propostas para o anteprojeto do código de processo civil. *Jornal do Notário*, Ano XII, n. 138, jun. 2010. p. 32.

prescindível, porém, que analisemos os métodos mais adequados para fazer com que o litígio não só ingresse no sistema de Justiça, mas efetivamente possa também sair dele, porque não adianta abriremos portas e mais portas se não conseguimos fechá-las”<sup>33</sup>.

As críticas e as desconfianças da sociedade acerca de ineficiência, inacessibilidade, morosidade, custo, capacidade de resposta do sistema de justiça não é um privilégio da sociedade brasileira. Países como Itália, França, Portugal e Espanha enfrentam situação similar, igualmente relacionada a um crescimento da cultura do litígio<sup>34</sup>. A sociedade tem pressa, e conduz o legislativo e o judiciário a criarem alternativas para solucionar seus conflitos.

Nessa linha, o Des. Diógenes Ribeiro assim se manifesta:

[...] a desjudicialização, tem como causa, especialmente, a insuficiência do Judiciário, em descompasso com a velocidade das transformações sociais. Estas, a par de contribuírem para a judicialização, também servem à desjudicialização. Num momento impõem a judicialização; noutro momento a desjudicialização. No primeiro, evidenciam a deficiência do Legislativo e então fazem com que a demanda seja solucionada jurisdicionalmente. No outro instante, promovem a desjudicialização porque o Estado-juiz não consegue apresentar uma solução eficaz. [...] a sociedade não espera a solução legislativa do Estado-legislador, nem a solução jurídica por via do Estado-juiz. A sociedade faz e acontece. A sociedade é o motor da evolução dos sistemas sociais. Nesses termos, tanto a judicialização como a desjudicialização decorrem de causas naturais e até acidentais, imprevistas e incontidas<sup>35</sup>.

Diante desse cenário, a construção de uma justiça multiportas, capaz de tratar adequadamente os problemas jurídicos ao se utilizar das estruturas sociais já existentes – em especial das serventias extrajudiciais – para tratar os conflitos e, por conseguinte, responder aos anseios de uma sociedade global, que vive tempos de quinta revolução industrial e necessita de respostas céleres e eficientes, parece-nos ser fator importante para o enfrentamento desta crise, fomentando-se importante caminho para a restauração da credibilidade do direito.

33 SALOMÃO, Luis Felipe. **A extrajudicialização e seus novos desafios**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-out-25/direito-civil-atual-extrajudicializacao-novos-desafios>>. Acesso em: 27 set. 2023.

34 PEDROSO, João. **Percursos da(s) reforma(s) da administração da justiça: uma nova relação entre o judicial e o não judicial**. Centro de Estudos Sociais, Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, Coimbra, v. 171, p. 1-43, abr. 2002. Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/171.pdf>. Acesso em: 27 set. 2023.

35 RIBEIRO, Diógenes V. Hassan. **Judicialização e extrajudicialização: entre a eficiência do legislativo e a insuficiência do judiciário**. *Revista de Informação Legislativa*, Ano 50, n. 199, jul./set. 2013. p. 32.

## 2. JUSTIÇA MULTIPORTAS

No tópico anterior, verificou-se ser bastante perceptível a peculiaridade e a singularidade do momento presente, tendo de um lado excesso de litigiosidade fomentada por indivíduos hipersensíveis, intolerantes, individualistas e incapazes de buscar boas soluções para os conflitos inerentes ao dia a dia de convivência em sociedade, e de outro lado um sistema de justiça que não consegue dar vazão às diversas demandas que lhes são trazidas, e que precisa encontrar alternativas para fomentar resolutividade e justiça.

Neste contexto, faz-se necessário estabelecer uma política pública capaz de oferecer tratamento adequado aos problemas jurídicos, organizando-se serviços judiciais e extrajudiciais, com ferramentas específicas e próprias, aptos para tal mister. Imagina-se algo como um *marketplace* de serviços à disposição do jurisdicionado, onde este pode, avaliando as suas necessidades e os seus objetivos, escolher o melhor caminho para tratar de um conflito.

A propósito, convém discorrer, neste momento, justamente sobre a matéria prima que dá razão à existência do Poder Judiciário: o conflito.

Com efeito, o conflito pode ser definido como uma incompatibilidade de condutas, cognições e afetos entre indivíduos ou grupos que podem, ou não, conduzir a uma expressão agressiva. A desavença conflituosa surge a partir de divergências de ideias ou de comportamentos, de objetivos ou de modos de vida, de ideologia ou de religião, de falta de informação ou de informação equivocada; de pontos de vista diferentes sobre os variados temas, de interpretações ou de avaliações divergentes sobre os mesmos dados, de *fakenews* em ambiente de polarização, entre outras razões<sup>36</sup>.

Essa matéria prima chamada conflito chega ao Poder Judiciário por diversas formas: por petição, por denúncia, por reclamação, por ação. E há uma linha de produção para trabalhar nesta matéria prima, manufacturando-a, a fim de entregar um produto de primeira grandeza para a sociedade: a justiça.

Contudo, não se trabalha com a ideia de um espaço de serviços à disposição do jurisdicionado. O que se vende, desde os bancos das faculdades

36 BALESTIERI, Alessandra; FERRAZ, Taís Schilling; BACELLAR, Roberto Portugal; BALDAN, Guilherme Ribeiro. **Teoria do conflito, formas e métodos de tratamento dos conflitos**: curso de formação de conciliadores e mediadores judiciais. Conselho Nacional de Justiça – CNJ: Brasília/DF, 2019. p. 7.

de direito, é a ideia do “monopólio” do Poder Judiciário para lidar com o conflito, o que acabou por saturar, como visto no tópico anterior, o caminho de acesso à justiça.

O acesso à justiça é basilar no Estado Democrático de Direito. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no entanto, quando resguarda esta garantia em seu art. 5º, inciso XXXV, determinando que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, vincula o acesso à justiça à ideia de entrega da prestação jurisdicional – tanto o é, que esse princípio também é conhecido como “princípio da inafastabilidade da jurisdição”.

Nessa sistemática, toda matéria objeto de conflito passa – ou pode passar – pelo Poder Judiciário, em visão limitada e viciada, *data venia*, de caminho único para a entrega de solução pelo poder estatal em sua função judiciária.

Entretanto, a maior evidência de justiça é a satisfação que se obtém com a pacificação social. Todavia, como já dito alhures, nos dias atuais há um excesso desta matéria prima conflito sendo trazida ao sistema de justiça, e que não é devidamente manufaturada, ocasionando uma má prestação dos serviços que a sociedade legitimamente espera, com baixa ou inadequada entrega.

Desse modo, considerando não ser suficiente que o jurisdicionado tenha o Poder Judiciário como única via para solucionar conflitos, é preciso ampliar as portas de acesso à tutela estatal jurisdicional, a fim de que direitos possam ser efetivamente garantidos por outras vias, instrumentos ou serviços, já que “será vazia a controvérsia estabelecida sobre determinada prestação, se sua efetivação prática estiver comprometida ou limitada pela realidade social”<sup>37</sup>.

É preciso, portanto, encontrar alternativas para a melhor abordagem do conflito dentro do sistema de justiça, o bem de toda a coletividade, permitindo-se a devida contraprestação aos jurisdicionados.

Não foi à toa que a Resolução 125, de 29 de novembro de 2010, do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, em seu art. 1º, quando instituiu a política judiciária nacional de tratamento dos conflitos de interesses, estabeleceu como finalidade de todos a garantia à solução de seus conflitos com base

37 SILVEIRA, Ricardo Geraldo R. **Acesso à justiça**. São Paulo: Grupo Almedina, 2020. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788584935390/>>. Acesso em: 09 out. 2023. p. 182.

em meios adequados, de acordo com sua natureza e sua peculiaridade<sup>38</sup>.

O normativo do CNJ, como se percebe, preconiza a adoção de um sistema no qual seja possível oferecer, a partir do exame das diferentes formas de resolução de conflitos, algum tipo de serviço específico capaz de melhor tratar determinada demanda.

A partir de tal perspectiva, a abordagem do conflito passou a abandonar a visão de que o alcance da justiça se dá pela utilização de um único caminho – o Poder Judiciário –, e se consolidou no conceito de que cada conflito, dentro de sua particularidade, deve ser avaliado e encaminhado a um meio de resolução que lhe seja o mais adequado, entre aqueles encontrados no macrossistema judicial – tido como um *locus* de tratamento de demandas, ou seja, um *marketplace* de serviços à disposição do jurisdicionado, que pode escolher qual das portas deve acessar para solucionar sua querela.

Fala-se, enfim, em sistema multiportas, que preconiza o conceito de construção da decisão, não apenas por uma ordem judicial a partir do comando do Estado-juiz, mas também pela efetiva participação das partes por meio de caminhos alternativos para o fim de obter uma solução institucional ao seu dilema.

A concepção de um sistema multiportas foi inicialmente pensada no direito americano por Frank Ernest Arnold Sander, que idealizou um “Tribunal Multiportas” (*multidoor courthouse*), em que se apresentam soluções alternativas para a resolução de conflitos, buscando-se definir aquela que melhor se adequará ao caso em análise. “É verdadeiramente o sentido de fornecer vários caminhos, representados por *portas*, em que as partes serão colocadas defronte para que possam escolher por qual seguir”<sup>39</sup>.

O sistema multiportas seria, portanto, um “modelo de resolução de conflitos multifacetado, que integraria os meios consensuais e adjudicatórios, dentro e fora do Poder Judiciário”<sup>40</sup>.

Por conseguinte, o conceito de acesso à justiça passa a ser entendido

38 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 125 de 29/11/2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>>. Acesso em: 15 out. 2023.

39 FUZETTO, Murilo Muniz; MEDEIROS NETO, Elias Marques de. A audiência de conciliação e mediação do código de processo civil à luz de acesso à justiça e do sistema multiportas. **Revista Brasileira de Direito Processual – RBDPro**, Belo Horizonte, v. 29, n. 114, abr./jun. 2021. p. 207.

40 FERNANDES, Amanda Frederico L. **Justiça consensual**. São Paulo: Grupo Almedina, 2021. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556272870/>>. Acesso em: 04 out. 2023. p. 52.

em sentido amplo. Deixa de ser apenas tido como o acesso à uma resposta jurisdicional, e passa a compreender a ideia de acesso efetivo à uma decisão justa, a qual pode ser concedida e prestada institucionalmente de formas alternativas, mediante ampliação dos meios colocados à disposição dos cidadãos.

Prosseguindo na evolução legal e normativa, consolidada a Resolução CNJ n. 125, de 29 de novembro de 2010, é possível destacar, anos mais tarde, as inovações trazidas pelo Código de Processo Civil, de 2015, em relação à conciliação, mediação e arbitragem, o que foi um “verdadeiro garantidor da existência de um tribunal com múltiplas portas e de que a ideia de acesso à justiça está interligada com a noção de acesso à decisão justa, fazendo com que o jurisdicionado busque, além da tutela que diga o seu direito, a efetivação dos direitos ditos”<sup>41</sup>.

Assim, nesta última década com mais ênfase, a atual sistemática processual indica a opção legislativa pela implementação do modelo de múltiplas portas de solução de conflitos (*multidoor courthouse*), com a integração da solução jurisdicional tradicional a outros métodos de solução de litígios, concebendo o Poder Judiciário como um centro de resoluções de disputas com a oferta de distintos processos, adequando procedimentos e métodos às características específicas de cada conflito<sup>42</sup>.

Fora do Poder Judiciário, mas integrando este macrossistema de justiça, o sistema extrajudicial pode ser um importante *locus* de tratamento de conflitos, contando com profissionais detentores de importante expertise técnica e conhecimento qualificado, capazes de se somarem ao sistema judicial na busca por respostas efetivas, e opção de caminho alternativo para a resolução célere de conflitos.

Antônio Marques da Silva lembra que esta concepção atual e contemporânea, pós-moderna, desvincula-se da concepção clássica, limitada ao Poder Judiciário, passando a admitir outras portas de desjudicialização a partir de novos mecanismos de aprimoramento da Justiça. Referido autor complementa o raciocínio ao afirmar que cabe:

(...) ao Poder Público estabelecer políticas públicas para o adequado tratamento dos conflitos de interesses e organizar o sistema de justiça, quer

41 FUZETTO, *op. cit.*, p. 209.

42 DIZER O DIREITO. **Justiça multiportas**. Disponível em: <<https://www.dizerodireito.com.br/2019/04/justica-multiportas.html>>. Acesso em: 20 jun. 23.

no âmbito do Poder Judiciário, quer no âmbito extrajudicial, de forma a proporcionar soluções efetivas aos problemas jurídicos apresentados pelos titulares de direitos<sup>43</sup>.

O sistema extrajudicial oferece importante base de apoio capilarizada ao Poder Judiciário, “que, por sua vez, funciona como uma reserva de segurança”<sup>44</sup>.

A Lei da Mediação (Lei n. 13.140/2015), por exemplo, caminhou no sentido de aproveitar o conhecimento jurídico dos “agentes delegados (que são operadores do direito e portadores da segurança jurídica), para uso nos procedimentos privados de resolução de conflitos, cumprindo com os ditames constitucionais do acesso à justiça”<sup>45</sup>.

Esse fenômeno de oportunizar alternativas à via de mão única do acesso ao sistema judicial para, ao fim e ao cabo, encontrar uma resposta resolutiva do conflito, fomenta a perspectiva da desjudicialização.

Assim, a desjudicialização pode ser entendida como um mecanismo de aprimoramento da justiça ao passo “em que se faculta ao jurisdicionado substituir, ainda que de forma provisória, o órgão judiciário competente por um mecanismo consensual de resolução de demanda”<sup>46</sup>, de modo que certas matérias antes só analisadas pelo Poder Judiciário passam a ser possivelmente tratadas em âmbito extrajudicial. Fala-se na extrajudicialização.

### 3. EXTRAJUDICIAL EM POTÊNCIA: MOVIMENTO DE EXTRAJUDICIALIZAÇÃO COMO SAÍDA PARA A CRISE DO DIREITO

Nos últimos anos, os poderes legislativo e judiciário vêm construindo caminho no intuito de que as serventias extrajudiciais se integrem ao atendimento de demandas jurisdicionais, consolidando-se a atribuição de notários e registradores para atuarem em procedimentos de jurisdição voluntária, e assim se colocando como alternativa eficaz para aliviar a sobrecarga do sistema judiciário típico.

Essa iniciativa integra um movimento mais amplo e complexo, denominado de “desregulação social”, observado em diversos países, variando

43 SILVA, Antônio Marques da. **Acesso à justiça**: cartórios extrajudiciais como instrumento de efetividade do sistema de justiça. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2023. p. 29.

44 SILVEIRA, 2020, p. 181-182.

45 ANDRADE, Aline Rodrigues de. Cartórios e acesso à justiça: a mediação e a conciliação realizadas pelas serventias notariais e registras. **Revista de Direito Imobiliário – RDI**, São Paulo, v. 45, n. 92, jan./jun. 2022. p. 36.

46 SILVA, *op. cit.*, p. 47-49.

em intensidade, a depender do contexto político e de seu estágio de desenvolvimento econômico e social. Nas palavras de Greco Bortz:

O envolvimento de outros atores jurídicos, capacitados para promover uma intervenção segura, estável e preventiva de litígios, faz-se fundamental para a manutenção do tráfego jurídico num mundo que se torna mais e mais dinâmico. Nesse contexto é que se inserem os notários e registradores, que prestam serviços inestimáveis ao meio social e podem ser melhor aproveitados, aliviando a carga pesadíssima que paira sobre o Poder Judiciário e, permitindo a agilização da normalidade da vida à população, reservando aos juízes a tarefa inafastável de dar solução à patologia social<sup>47</sup>.

A crise do direito está relacionada a vários fatores, entre eles o excesso de leis, de procedimentos e de regulamentos. Os sistemas legais, cada vez mais pressionados, compreendem que a saída para a prestação jurisdicional eficaz está intimamente ligada ao processo de simplificação e à racionalização dos conceitos jurídicos e dos procedimentos, até então adotados, visando à criação de alternativas para a sociedade, na busca da solução de litígios e de demandas de jurisdição voluntária que assoberbam os tribunais e dificultam a entrega da prestação jurisdicional em tempo razoável.

O equilíbrio entre a regulamentação, a simplificação do sistema legal e as alternativas judiciais e extrajudiciais de resolução de demandas de jurisdição contenciosa e voluntária, parece-nos fundamental para solucionar a crise vivenciada pelo direito. Nessa linha, não é demais lembrar Montesquieu, em sua obra “Do Espírito das Leis”, quando tratou dos efeitos e das consequências do excesso de regulamentação e da moderação que deve advir do legislador:

As formalidades da justiça são necessárias à liberdade. Mas o número delas poderia ser tão grande, que contrariaria o fim das próprias leis que as tivessem estabelecido: os processos não teriam fim; a propriedade dos bens permaneceria incerta; dar-se-ia a uma das partes o bem da outra sem exame ou se arruinariam as duas de tanto examinar. Os cidadãos perderiam a liberdade e a segurança<sup>48</sup>.

As advertências provenientes do século XVIII não foram ouvidas na construção de nosso arcabouço normativo, gerando, agora, um esforço restaurativo, que visa a reestabelecer a ordem na justiça. Neste cenário, ganha força a desregulação social, que em sentido amplo, constitui um

47 BORTZ, Marco Antonio Greco. A desjudicialização: um fenômeno histórico e global. *Revista de direito notarial*, São Paulo: Quartier Latin, Ano 1, n. 1, jul./set. 2009, p. 106.

48 MONTESQUIEU, Charles de Secondar. *Do espírito das leis*. São Paulo: Martin Claret, 2014. p. 741.

fenômeno extremamente abrangente de recuo de qualquer processo de padronização de conduta humana, seja ele de forma legal ou não, de origem estatal ou não.

Esse recuo, contudo, não significa uma eliminação de qualquer forma de pressão social, ou que certos atos percam seu status de conduta desviante. Em verdade, este processo de desregulação normalmente se faz acompanhar de um movimento paralelo de “re(re)gulação” por parte da sociedade<sup>49</sup>.

Sob uma outra perspectiva, mais estrita, a desregulação representa a diminuição ou até mesmo a supressão de alguma forma específica de regulação social. Quando operada no direito, a desregulação é denominada de desjuridificação, podendo ser definida como “qualquer processo que tende a reduzir ou eliminar o caráter juridicamente relevante de fatos aos quais os efeitos jurídicos estavam anteriormente associados”<sup>50</sup>.

O processo de desjuridificação assume multiplicidade de formas, por vezes de natureza e estado híbridos, podendo ser classificado sob três conceitos: deslegalização, informalização da justiça e desjudicialização<sup>51</sup>.

Portanto, desjuridificação é gênero que possui como espécies (i) deslegalização, (ii) informalização da justiça e (iii) desjudicialização.

A (i) deslegalização possui uma vertente própria, desvinculada das demais, e pode ser conceituada tanto em um contexto qualitativo, quanto em um quantitativo. No primeiro sentido, devido ao volume de produção legislativa, a norma acaba por perder todas as qualidades específicas – generalidade, abstração e durabilidade – que a ela tradicionalmente se associam. Sob o segundo sentido, consiste em uma diminuição da influência da lei na regulamentação dos comportamentos<sup>52</sup>.

Por sua vez, as categorias de (ii) informalização da justiça e de (iii) desjudicialização compõem um processo diferente da deslegalização, e buscam a criação de processos, instâncias e instituições descentralizadas, informais ou desprofissionalizadas, que assumem demandas que antes se reservavam aos tribunais. Essa abordagem permite, por meio de diferentes realidades, prevenir ou resolver litígios.

49 VAN DE KERCHOVE, Michel. Les différentes formes de baisse de la pression juridique et leurs principaux enjeux. *Cahiers de Recherche Sociologique*, n. 13, p. 11-29, 1989. Disponível em: <[https://doi.org/10.7202/10\\_02073ar](https://doi.org/10.7202/10_02073ar)>. Acesso em: 27 set. 2023. p. 12.

50 *Ibid.*, p. 14.

51 PEDROSO, 2002.

52 *Ibid.*, p. 16.

A justiça alternativa ou informal de resolução de litígios é concebida fora do âmbito estatal, e corresponde a um conjunto de práticas e processos informais de solução de conflitos, assistindo-se, em regra, de uma terceira parte privada, que busca prevenir ou resolver a controvérsia existente. Notabilizou-se principalmente pelo movimento ADR<sup>53</sup> – *Alternative Dispute Resolution* –, expressão cujo sentido pode ser traduzido como “meios alternativos de resolução de conflitos”.

Já a desjudicialização é concebida no seio do Estado e do sistema judicial como uma resposta à incapacidade do Poder Judiciário de atender de forma eficiente, razoável e acessível às suas demandas, e tem consistido, essencialmente, na simplificação processual – que se estende desde os recursos dentro do processo judicial até os meios não judiciais de resolução de demandas<sup>54</sup>.

[...] é possível inferir que nem a desjuridificação e nem a desjudicialização poderiam prescindir da edição de novas normas legais, ou da reforma dos códigos existentes, ou, até mesmo, da aplicação de novas interpretações da lei. Isso é válido principalmente naqueles casos em que os legisladores falharam porque não perceberam as reais demandas da sociedade civil e do Estado, ou porque se omitiram por outras razões, quando da elaboração dos códigos<sup>55</sup>.

Esse fenômeno da desjudicialização se subdivide em três espécies: meios informais e recursos a não juristas nos processos em tribunais; compartilhamento de resolução de litígios para instâncias não judiciais; compartilhamento de resolução de demandas de jurisdição voluntária com as serventias extrajudiciais, espécie que deve ter fortalecido o conceito de

53 O conceito formal de ADR foi formulado pela lei federal conhecida como Alternative Dispute Resolution Act of 1998: “[...] an alternative dispute resolution process includes any process or procedure, other than an adjudication by a presiding judge, in which a neutral third party participates to assist in the resolution of issues in controversy, through processes such as early neutral evaluation, mediation, minitrial, and arbitration [...]”. Tradução livre dos autores: “[...] um processo alternativo de resolução de disputas inclui qualquer processo ou procedimento, exceto um julgamento por um juiz presidente, no qual um terceiro neutro participa para ajudar na resolução de questões em controvérsia, por meio de processos como avaliação neutra precoce, mediação, minijulgamento e arbitragem [...]”. Disponível em: <<https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title28/part3/chapter44&edition=prelim#:~:text=For%20purposes%20of%20this%20chapter,as%20early%20neutral%20evaluation%2C%20mediation%2C>>. Acesso em: 27 set. 2023.

54 PEDROSO, João. **Percursos(s) da(s) reforma(s) da administração da justiça**: uma nova relação entre o judicial e o não judicial. Centro de Estudos Sociais, Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, Coimbra, v. 171, p. 1-43, abr. 2002. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/171.pdf>>. Acesso em: 13 mai. 2021.

55 OLIVEIRA SOBRINHO, Afonso Soares de; ARAÚJO FILHO, Clarindo Ferreira. A crise do estado e a desjudicialização: entre o imobilismo e a busca por uma ordem jurídica justa. In: CARVALHO NETO, Frederico da Costa; DIAS, Jefferson Aparecido; TORRES, Vivian de Almeida Gregori. **Acesso à justiça I**. Florianópolis: CONPEDI, 2016. p. 19.

extrajudicialização.

A primeira das hipóteses de desjudicialização, qual seja, criação de meios informais e recursos a não juristas nos processos em tribunais, consiste na simplificação do devido processo legal e a disposição de meios informais de resolução de conflitos dentro da própria estrutura judicial. Nessa linha, vai ao encontro a meta 9, das Metas Nacionais do Poder Judiciário – 2021, que dispunha “Realizar ações de prevenção ou desjudicialização<sup>56</sup> de litígios voltadas aos objetivos de desenvolvimento sustentável – ODS, da Agenda 2030”<sup>57</sup>.

A segunda espécie de desjudicialização caracteriza-se como a transferência de resolução de litígios para instâncias não judiciais, como instância de natureza administrativa (ex.: comissão ou entidade administrativa), privada (ex.: conciliação, mediação e arbitragem), ou híbrida com componentes administrativos e comunitários (ex.: comissões de proteção da criança e do adolescente)<sup>58</sup>.

Por fim, a extrajudicialização, terceira espécie de desjudicialização, consiste no compartilhamento de competências de demandas de jurisdição voluntária entre o Poder Judiciário e a atividade notarial e registral. Esta relação jurídica processual deverá ser consensual, uma vez que havendo litígio fica estritamente reservado ao Poder Judiciário a competência para seu processamento<sup>59</sup>.

A fim de melhor elucidar a classificação supracitada, apresenta-se a seguir quadro esquematizado com o gênero desjuridificação e suas espécies (Figura 1): (i) deslegalização, (ii) informalização da justiça e (iii) desjudicialização, esta subdividida em (iii.a) meios informais e recursos a não juristas nos processos em tribunais; (iii.b) compartilhamento de reso-

56 “Entende-se por ‘desjudicialização’ a ação voltada à resolução de conflitos, em sua gênese, promovendo pacificação social apta a cumprir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Desjudicializar significa reverter a judicialização excessiva a partir da prevenção, localizando a origem do problema e encontrando soluções pacíficas por meio de técnicas de conciliação ou mediação com atores do sistema de justiça, sem que cause impacto no acesso à justiça. A palavra desjudicialização tem natureza qualitativa e não quantitativa” CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Metas nacionais do poder judiciário 2021**. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/05/Gloss%C3%A1rio-Metas-Nacionais-do-Poder-Judici%C3%A1rio-2021-Justi%C3%A7a-Estadual-Vers%C3%A3o-4.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2023. p. 38.

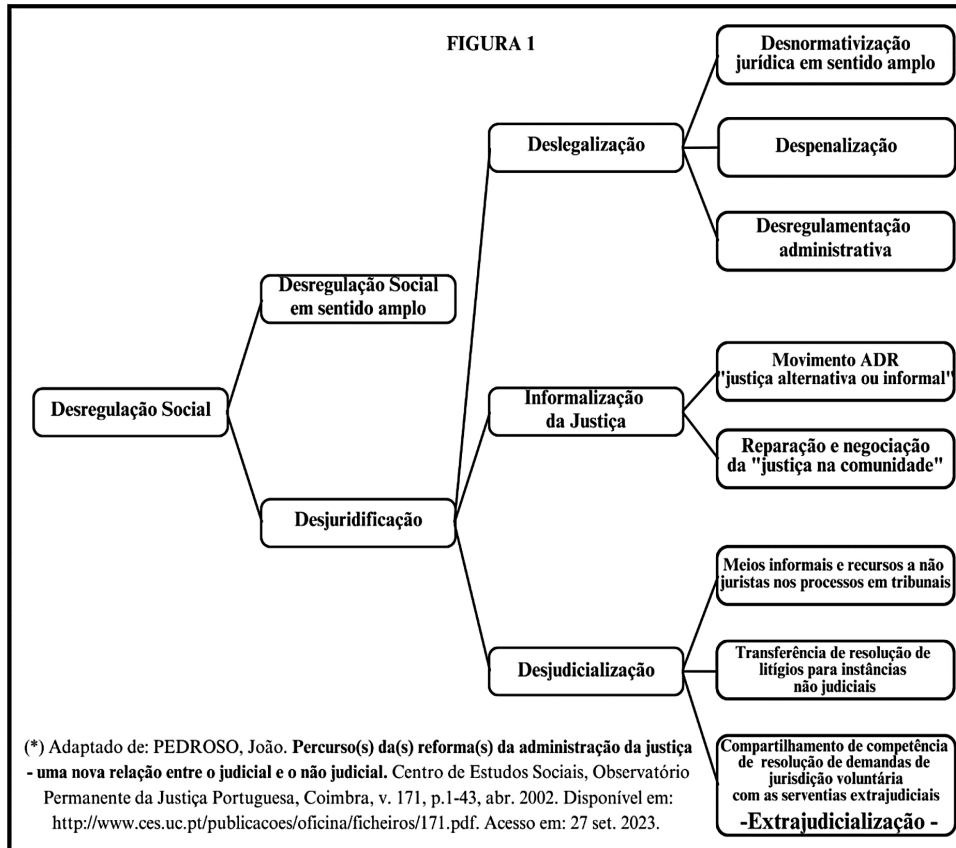
57 *Ibid.*, p. 35.

58 PEDROSO, 2002, p. 28.

59 GERMANO, José Luiz; NALINI, José Renato; GONÇALVES, Thomas Nosch. **Análise do recurso especial nº 1.951.456 – RS (2021/0237299-3)**: o afastamento da aflição gnoseológica hermenêutica para aplicação da concreção híbrida biprocessual – judicial e extrajudicial. A simbiótica relação extrajudicial. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registrais/380170/analise-do-recurso-especial-n-1-951-456-rs-2021-0237299>>. Acesso em: 27 set. 2023.

lução de litígios para instâncias não judiciais; e (iii.c) compartilhamento de resolução de demandas de jurisdição voluntária com as serventias extrajudiciais – extrajudicialização.

Figura 1. Desjuridificação



O compartilhamento de competência entre o judiciário e as serventias extrajudiciais, em determinados procedimentos de jurisdição voluntária, constitui uma mudança significativa de paradigma nas tradições jurídicas. Este novo modo como a sociedade passa a lidar com algumas questões legais, ao se intensificar e se consolidar, repercute positivamente na forma como a justiça é administrada, e permite uma prestação jurisdicional mais eficaz nos casos em que sua atuação seja imposta.

Historicamente, o Poder Judiciário foi a principal instituição respon-

sável em pôr termo final a disputas legais. Contudo, à medida com que a sociedade evolui, o número de casos e a complexidade das situações que aportam nos tribunais cresce, sobrecarregando as estruturas existentes, conduzindo a um maior tempo de resolução, gerando elevado custo estatal, com influências em todos os segmentos da vida em sociedade.

Não nos parece mais uma opção a busca por novas rotas para a justiça. O processo de extrajudicialização é uma saída natural, viável e extremamente qualificada. Nesta linha, Ricardo Dip assim manifestou:

O ponto fundamental a destacar é exatamente o do critério para desjudicializar: dirigir ao extrajudicial aquilo que não deveria mesmo competir ao judiciário, vale dizer, no fundamental, casos a que falta a litigiosidade em ato. Em certo sentido, pode falar-se em que, com isto, atribui-se ao extrajudicial o que é da natureza do extrajudicial, mas que estava destinado, de maneira atípica, ao judiciário. Note-se que o critério dessa desjudicialização não há de ser, entretanto, a mera lógica da produtividade do judiciário, porque, de ser assim, a função extrajudicial se judicializa, dando-se apenas o traslado de tarefas (com lide) para o âmbito extrajudicial. Acrescente-se que alguma sorte de interesses privados não litigiosos deverá ainda permanecer no âmbito do judiciário, para atender estritamente a uma concorrência de interesse, marcada e justificadamente, público (p.ex., os casos de interdição)<sup>60</sup>.

Essa atribuição de competência/atribuições ao extrajudicial, contudo, não é nova. Ao analisar-se o passado normativo brasileiro, verifica-se que a busca por procedimentos na via extrajudicial já se fazia presente no Decreto-Lei n. 58, de 1937, em seu art. 14<sup>61</sup>, regulamentado pelo Decreto n. 3.079/38, e reafirmado pelo art. 32 da Lei n. 6.766/79. Tal normativa previa um procedimento no registro de imóveis para a notificação e a constituição em mora do promissário comprador, e o cancelamento do registro do respectivo contrato em caso de não purgação da mora.

A audaciosa inovação para os padrões da época não passou desperce-

60 ANOREG/RS. *Desembargador do TJSP, Ricardo Henry Marques Dip, fala sobre a função notarial e registral na desburocratização e desjudicialização dos serviços*. 2022. Disponível em: <<https://anoreg.rs.org.br/2022/11/21/anoreg-rs-entrevista-desembargador-ricardo-henry-marques-dip/>>. Acesso em: 27 set. 2023.

61 Art. 14. Vencida e não paga a prestação, considera-se o contrato rescindido 30 dias depois de constituído em mora o devedor. §1º Para este efeito será êle intimado a requerimento do compromitente, pelo oficial do registro a satisfazer as prestações vencidas e as que se vencerem até a data do pagamento, juros convencionados e custas da intimação. §2º Purgada a mora, convalerá o compromisso. §3º Com a certidão de não haver sido feito pagamento em cartório, os compromitentes requererão ao oficial do registro o cancelamento da averbação. **Decreto-Lei 58, de 10 de dezembro de 1937**. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/De1058.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De1058.htm)>. Acesso em: 27 set. 2023.

bida por juristas mais conservadores. Protestos foram registrados, podendo-se citar as razões de Waldemar Martins Ferreira:

[...] não há senão concluir pela brutalidade do processo de cancelamento da averbação do compromisso de venda de lote, em caso de mora do compromissário. Se assim era no sistema do decreto-lei 58, que afastou o processo da conversão do devedor em mora da competência judiciária, entregando-o ao do oficial do registro imobiliário, mais isso se tornou agora. Só a impontualidade do pagamento da prestação convencional, certa na quantia, fixada no tempo, daria ensejo a rescisão do compromisso, por aquela fórmula de interpelação. Mas o regulamento considera, ademais, rescindido o compromisso, pelo não cumprimento de obrigação cujo inadimplemento rescinda o contrato<sup>62</sup>.

Respeitada a posição daquele quadrante histórico, é forçoso reconhecer que a realidade do judiciário nos idos de 1930 mudou drasticamente nas décadas seguintes. Esta mudança foi impulsionada pela transformação social provocada pela pós-modernidade, surgindo a necessidade de se criar alternativas para dar vazão à sobrecarga das demandas direcionadas aos tribunais a fim de atender ao dinamismo nas relações imposta pela nova ordem.

Da singularidade dos pensamentos de Caroline Ferri:

O raciocínio que se faz da utilização da estrutura dos serviços notariais e de registro para diminuir a quantidade de processos judiciais nada mais é do que dar às questões as suas devidas ordens. Caberá ao Judiciário a contenciosidade e às notas e aos registros a resolução das celeumas que estejam nos devidos âmbitos de atuação. É para além de se falar em desjudicialização, significa prestigiar a extrajudicialização ou a também chamada jurisdição graciosa notarial e registral<sup>63</sup>.

O que décadas atrás parecia um rompimento descabido das tradições judiciais tornou-se na atualidade uma imperiosa necessidade. Com efeito, observa-se uma ação legislativa mais vigorosa no sentido de conferir novas atribuições à atividade notarial e registral, dada a percepção de se tratar de fundamental saída para a crise do direito. Esse movimento mais claro e intencional, por parte do legislador, iniciou com a Lei n. 8.560/92, a qual permitiu o reconhecimento de filhos havidos fora do casamento, sem a necessidade de intervenção judicial.

62 FERREIA, Waldemar Martins. **O loteamento e a venda de terrenos em prestação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1938. v. 2, p. 99.

63 FERRI, Caroline Feliz Sarraf. **Os serviços notariais e de registro no Brasil: breves estudos**. São Paulo: IRIB, 2023. p. 80.

Porém, conforme Lamana Paiva, a concepção voltada para “desafogar o Judiciário da sobrecarga de processos, compartilhando com Notários e Registradores os procedimentos que poderiam, com segurança, ser por eles praticados, começou a tomar forma com a Lei n. 9.514/97 [...]”<sup>64</sup>. Este marco normativo, que instituiu a alienação fiduciária de bens imóveis no Brasil, permitiu a constituição em mora da dívida não honrada e a consolidação de propriedade em nome do credor, diretamente nas serventias registrares imobiliárias, prescindindo da intervenção judicial.

Ao franquear à sociedade esses novos espaços e procedimentos de resolução de questões jurídicas, adquiriu-se juntamente, além da expertise de notários e registradores, da importante estrutura das serventias extrajudiciais, bem como de sua incrível capilaridade no território nacional, com aproximadamente 13.440 serventias extraforenses espalhadas Brasil afora<sup>65</sup>, presentes em todos os municípios brasileiros.

Os métodos extrajudiciais [...] de resolução de conflitos ou equivalentes jurisdicionais nada mais representam que a inserção da democracia participativa no sistema de justiça, cujas serventias extrajudiciais contribuí para sua devida efetivação, não só em razão do feixe de competências que é portadora, mas por chegar a desassistidos que o Poder Judiciário não alcança, mormente em razão de sua imensa capilaridade no território brasileiro, representando, muitas vezes, o único braço do Estado em alguns distritos e até algumas cidades que não são sede de comarcas<sup>66</sup>.

Dos bons frutos colhidos nessa pequena, mas significativa evolução normativa, iniciada no final do século XX, sucederam-se outras atribuições para as serventias extrajudiciais, como a retificação de registro imobiliário; a carta de sentença notarial; a conciliação e mediação extrajudicial; o reconhecimento de paternidade biológica e socioafetiva pela via administrativa; o procedimento de registro por declaração extemporânea na via administrativa; a usucapião extrajudicial; e mais recentemente, a adjudicação compulsória<sup>67</sup>.

64 PAIVA, João Pedro Lamana. **Desjudicialização: duas décadas de progresso**. Disponível em: <<https://recivil.com.br/artigo-desjudicializacao-duas-decadas-de-progresso-por-joao-pedro-lamana-paiva/#:~:text=A%20ideia%20embrion%C3%A1ria%20de%20desafogar,de%20Desjudicializa%C3%A7%C3%A3o%20h%C3%A1%2020%20anos>>. Acesso em: 27 set. 2023.

65 ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL. **Cartório em números**. 4. ed. 2022. Disponível em: <<https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2022/12/Cartórios-em-Números-Edição-2022.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2023.

66 DADALTO, Rafael Gaburro. **Desjudicialização por meio das serventias extrajudiciais: análise acerca da (im)possibilidade de tornar obrigatória a via administrativa**. Dissertação de Mestrado (2019). Universidade Federal do Espírito Santo. Disponível em: <[http://repositorio.ufes.br/bitstream/10/11329/1/tese\\_13467\\_disertacao\\_5.pdf](http://repositorio.ufes.br/bitstream/10/11329/1/tese_13467_disertacao_5.pdf)>. Acesso em: 27 set. 2023. p. 62-63.

67 KÜMPPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina; VIANA, Giselle de Menezes. **Direito notarial e registral em síntese**. São Paulo: YK Editora, 2023. p. 47-48.

A Associação dos Notários e Registradores do Brasil, por meio do relatório “Cartório em Números”, traz informações relevantes sobre a extrajudicialização (dados apurados até 30 de novembro de 2022): desde o Provimento n. 16/2012 do CNJ, foram realizados 190.507 reconhecimentos de paternidade; desde o Provimento n. 63/2017 do CNJ foram realizados 8.132 reconhecimentos de paternidade/maternidade socioafetiva; desde o Provimento n. 73/2018 do CNJ, foram realizados 8.607 alterações de nome e gênero; desde a Lei n. 11.441/07, foram lavrados 4,8 milhões de inventários, partilhas, reparações e divórcios consensuais, representando uma economia de R\$ 10,6 bilhões para os cofres públicos; em 30 meses, foram recuperados pelas serventias de protesto de títulos 351.441 títulos públicos<sup>68</sup>.

A precisão dos números retrata o impacto positivo que as novas competências conferidas ao sistema extrajudicial trouxeram ao Estado e evidenciam que o movimento de extrajudicialização constitui um sério compromisso com a desburocratização, com a celeridade, com a efetividade, com o acesso à justiça e com a segurança jurídica, princípios cogentes em toda sociedade pós-moderna, comprometida com a sustentabilidade em suas dimensões econômica, ambiental e social; com a defesa das instituições; com a economia popular, e com o fortalecimento do crédito, cuja principal garantia ainda é a imobiliária.

Essa tendência está alinhada com a agenda 2030 para o Desenvolvimento sustentável da Organização das Nações Unidas – ONU, a qual prevê em seu Objetivo 16 “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis em todos os níveis”<sup>69</sup> e de sua meta 16.6, qual seja, “desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis”<sup>70</sup>, e 16.9, “até 2030, fornecer identidade legal para todos, incluindo o registro de nascimento”<sup>71</sup>.

Enfim, as serventias extrajudiciais, além de contribuírem com o Poder Judiciário, têm se consolidado como importante segmento institucional, integrante do macrossistema de justiça, capaz de ofertar resposta satisfatória ao Estado e à sociedade justamente por absorverem novas competências/

68 ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL, *op. cit.*

69 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando nosso mundo**: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Disponível em: <<https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2023. p. 36.

70 *Ibid.*, *loc. cit.*

71 *Ibid.*, *loc. cit.*

atribuições, tornando os processos menos onerosos, mais céleres e mais seguros, sempre sob a atenta vigilância do Poder Judiciário (art. 236, §1º, da Constituição Federal).

No Brasil, em linhas gerais, a atividade notarial e registral como um todo é identificada pela tríade: prestação em caráter privado; necessidade de concurso público para exercício; e fiscalização pelo Poder Judiciário. É regida por leis federais, por atos normativos de órgãos federais e também por regulamentos estaduais vinculados aos agentes fiscalizadores e delegantes (tribunais de justiça dos estados), além do Conselho Nacional da Justiça.

Dessa feita, por atuar no âmbito dos direitos individuais e coletivos, bem como na órbita pública e na privada, há uma infinidade de diplomas e regras que implicam direta ou indiretamente na prestação desses serviços. Portanto, o exercício escorrido da atividade notarial e de registro impõe a sistematização geral da legislação nacional e, em face do poder regulamentar, das respectivas normas do poder delegante<sup>72</sup>.

A atuação do sistema extrajudicial dentro de uma lógica de justiça multiportas é, portanto, um curso natural na evolução do direito e no enfrentamento de sua crise de atuação e de legitimidade, contribuindo inclusive para uma importante mudança cultural ao se fomentar, nos dizeres de Osvaldo Nascimento, “a substituição da ‘cultura do litígio’ pela ‘cultura do consenso’”, fundamental para a solução rápida dos conflitos sem a utilização desnecessária do Poder Judiciário<sup>73</sup>.

Sob essa lógica, a atuação institucional em prol do acesso efetivo à justiça é bem repartida, socorrendo-se da via extrajudicial para atender a importantes demandas que requeiram expertise, agilidade e capilaridade, e reservando-se ao Poder Judiciário os conflitos jurídicos que de fato imponham sua atuação estrutural, de tal forma a permitir que o brandir da espada da justiça se atenha aos casos que reclamem por seu vigor.

## CONCLUSÃO

As relações sociais e econômicas da vida pós-moderna exigem uma nova postura por parte do Estado e do direito no tratamento e na concepção das relações jurídicas. Formas tradicionais de administrar a justiça já não comportam mais uma sociedade transnacional, que ignora fronteiras

72 FERRI, 2023, p. 19.

73 NASCIMENTO, Osvaldo. **Advocacia extrajudicial**: como advogar sem depender do judiciário. Curitiba: 7books, 2020. p.14.

políticas e que concebeu novos atores de poder e influência, desconhecidos em outros tempos.

O Estado, outrora soberano, agora se apresenta vulnerável em face de suas próprias estruturas e necessidades. As relações sociais e econômicas, cada vez mais dinâmicas, estão sob forte influência do mercado e dos novos sujeitos globais, impondo revisão dos modelos até então adotados, que agora não respondem mais às necessidades de uma sociedade em franca expansão e evolução. O Poder Judiciário, como um dos pilares do Estado Democrático de Direito, compartilha de sua crise.

O direito em ato reclama por um extrajudicial em potência<sup>74</sup>!

O dinamismo da vida em tempos de quinta revolução industrial já não admite mais a morosidade judicial e a ortodoxia das instituições convencionais. É necessário romper com algumas tradições e admitir que o Estado já não consegue mais atender, com base nas estruturas postas, aos anseios das relações movidas pela conexão sem fronteiras, por tecnologias emergentes, pela inteligência artificial.

O custo e o tempo de tramitação dos processos; o excesso de leis e regulamentos; a cultura do litígio; a falta de material humano e estrutural nos tribunais, está umbilicalmente ligada a essa crise, que desacredita o sistema formal de justiça e transfere para a informalidade, distante do eixo de vigilância do Estado, a resolução de conflitos sociais, regidos exclusivamente pela lei do mercado.

Nesse cenário, é fundamental o compartilhamento de competência entre o Poder Judiciário e as serventias extrajudiciais.

Os serviços extrajudiciais de notas e de registro são essenciais para o exercício da cidadania, para a circulação da propriedade, para a obtenção e recuperação de crédito, entre outros direitos, os quais, conjuntamente, são indispensáveis para o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, ou seja, aquelas que, se não atendidas, colocam em perigo iminente a sobrevivência, a saúde, a segurança e a própria vida dos cidadãos<sup>75</sup>.

74 Sob uma visão aristotélica, “Algo potencial ou que existe em potência é o que não existe realmente num determinado momento ou não está sendo realizado, mas pode vir a existir ou vir a ser realizado. O ato é o oposto disso, é aquilo que existe realmente ou que é realizado presentemente. O homem que não está pensando, mas tem a capacidade de pensar, é um pensador em potência, mas só é um pensador em ato quando de fato está pensando. Do mesmo modo, o olho que está fechado pode ver em potência, pois basta que se abra para que veja em ato”. DOS SANTOS, Maria Eduarda Bandeira Cardoso. A relação entre ato e potência na metafísica de Aristóteles. *Revista Húmus*, n. 7, jan./abr. 2013. p. 115.

75 TJSC – Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Provimento n. 22 de 31 de março de 2020**. Dispõe sobre o

Assim já preconizou o consagrado Provimento n. 22, de 31 de março de 2020, da Corregedoria-Geral do Foro Extrajudicial de Santa Catarina. Esta essencialidade revela a aptidão natural da atuação extrajudicial nas lacunas criadas pela des(extra)judicialização.

Nesse cenário, é fundamental o compartilhamento de competência entre o Poder Judiciário e as serventias extrajudiciais. A extrajudicialização, havendo consenso e interesse das partes – afastado o litígio –, para além de reduzir custos para o Estado e para os envolvidos, por seu fim amplia o acesso à justiça, na acepção da efetiva entrega da prestação jurisdicional. Ao facilitar e agilizar os procedimentos, tornando-os menos onerosos, mais jurisdicionados e usuários do macrosistema de justiça poderão dispor dos serviços legais para garantir seus direitos e cumprir com suas obrigações.

Esse fator se mostra de extrema relevância e, apenas por si, já justificaria o movimento que ganha vigor. Em uma sociedade em que o acesso à justiça é um desafio diário em decorrência das barreiras econômicas e geográficas de um país com diferentes características e necessidades regionais, utilizar-se da ramificação secular das serventias extrajudiciais permite com que o braço da justiça alcance a todos os atores, e que o judiciário intervenha nos casos em que sua atuação seja fundamental.

Dessarte, a extrajudicialização, por seu fim, não representa apenas um movimento de auxílio para a resolução da crise do judiciário, mas uma adaptação do sistema legal à complexidade da sociedade pós-moderna e à busca por uma administração da justiça mais eficaz e inclusiva.

## BIBLIOGRAFIA

ABREU, Pedro Manoel. **Processo e democracia**: o processo jurisdicional como um *locus* da democracia participativa e da cidadania inclusiva no estado democrático de direito. São Paulo: Conceito Editorial, 2011. v. 3.

AMADEI, Vicente de Abreu. Serviço de protesto de títulos deve ser extinto? *In*: DIP, Ricardo Henry Marques (Org.). **Registros públicos e segurança jurídica**. Porto Alegre: Fabris, 1998.

ANDRADE, Aline Rodrigues de. Cartórios e acesso à justiça: a mediação e a conciliação realizadas pelas serventias notariais e registras. **Revista de Direito Imobiliário – RDI**, São Paulo, v. 45, n. 92, jan./jun. 2022.

ANOREG/RS. **Desembargador do TJSP, Ricardo Henry Marques Dip, fala sobre a função notarial e registral na desburocratização e desjudicialização dos serviços**. 2022. Disponível em: <<https://anoreg.rs.org.br/2022/11/21/anoreg-rs-entrevista-desembargador-ricardo-henry-marques-dip/>>. Acesso em: 27 set. 2023.

atendimento ao público e a prática de atos notariais e de registros públicos durante o período de distanciamento social decorrente da crise pandêmica causada pelo novo coronavírus (Covid 19), e dá outras providências. Disponível em: <<https://busca.tjsc.jus.br/buscatextual/integra.do?cdSistema=41&cdDocumento=176328&cdCategoria=103&q=&frase=&excluir=&qualquer=&prox1=&prox2=&prox3=>>>. Acesso em: 15 out. 2023.

ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL. **Cartório em números**. 4. ed. 2022. Disponível em: <<https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2022/12/Cartórios-em-Números-Edição-2022.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2023.

BALESTIERI, Alessandra; FERRAZ, Taís Schilling; BACELLAR, Roberto Portugal; BALDAN, Guilherme Ribeiro. **Teoria do conflito, formas e métodos de tratamento dos conflitos**: curso de formação de conciliadores e mediadores judiciais. Conselho Nacional de Justiça – CNJ: Brasília/DF, 2019.

BONAFE-SCHMITT, Jean-Pierre. La médiation: du droit imposé au droit négocié? *In*: GÉRARD, Philippe; VAN DE KERCHOVE, Michel. **Droit négocié, droit imposé?** Bruxelas: Presses de l'Université Saint-Louis, 1996.

BORTZ, Marco Antonio Greco. A desjudicialização: um fenômeno histórico e global. **Revista de direito notarial**, São Paulo: Quartier Latin, Ano 1, n. 1, jul./set. 2009.

CASSESE, Sabino. **Lo spazio giuridico globale**. Roma-Bari: Editori Laterza, 2003.

CATANIA, Alfonso. **Metamorfosi del diritto**: decisione e norma nell'età globale. Roma: Laterza, 2015.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números**: indicadores do poder judiciário. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/justica-em-numeros-2023-010923.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Metas nacionais do poder judiciário 2021**. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/05/Gloss%C3%A1rio-Metas-Nacionais-do-Poder-Judici%C3%A1rio-2021-Justi%C3%A7a-Estadual-Vers%C3%A3o-4.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 125 de 29/11/2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <[https://atos.cnj.jus.br/atos/de\\_talhar/156](https://atos.cnj.jus.br/atos/de_talhar/156)>. Acesso em 15 out. 2023.

DA ROS, Luciano. **O custo da justiça no Brasil**: uma análise comparativa exploratória. Disponível em: <<http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2012/06/newsletter-Observatorio-v-2-n-9.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2023.

DADALTO, Rafael Gaburro. **Desjudicialização por meio das serventias extrajudiciais**: análise acerca da (im)possibilidade de tornar obrigatória a via administrativa. Dissertação de Mestrado (2019). Universidade Federal do Espírito Santo. Disponível em: <[http://repositorio.ufes.br/bitstream/10/11329/1/tese\\_13467\\_dissertacao\\_5.pdf](http://repositorio.ufes.br/bitstream/10/11329/1/tese_13467_dissertacao_5.pdf)>. Acesso em: 27 set. 2023.

DIZER O DIREITO. **Justiça multiportas**. Disponível em: <<https://www.dizerodireito.com.br/2019/04/justica-multiportas.html>>. Acesso em: 20 jun. 23.

DOLMAN, Everett Carl. **Astropolitik**: classical geopolitics in the space age. New York: Routledge, 2002.

DOS SANTOS, Maria Eduarda Bandeira Cardoso. A relação entre ato e potência na metafísica de Aristóteles. **Revista Húmus**, n. 7, jan./abr. 2013.

FERNANDES, Amanda Frederico L. **Justiça consensual**. São Paulo: Grupo Almedina, 2021. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556272870/>>. Acesso em: 04 out. 2023.

FERREIA, Waldemar Martins. **O loteamento e a venda de terrenos em prestação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1938. v. 2.

FERRI, Caroline Feliz Sarraf. **Os serviços notariais e de registro no Brasil**: breves estudos. São Paulo: IRIB, 2023.

FUZETTO, Murilo Muniz; MEDEIROS NETO, Elias Marques de. A audiência de conciliação e mediação do código de processo civil à luz de acesso à justiça e do sistema multiportas. **Revista Brasileira de Direito Processual – RBDPro**, Belo Horizonte, v. 29, n. 114, abr./jun. 2021.

GERMANO, José Luiz; NALINI, José Renato; GONÇALVES, Thomas Nosch. **Análise do recurso especial n. 1.951.456 – RS (2021/0237299-3)**: o afastamento da aflição gnoseológica hermenêutica para aplicação da concreção híbrida biprocessual – judicial e extrajudicial. A simbiótica relação extrajudicial. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registrais/380170/analise-do-recurso-especial-n-1-951-456-rs-20210237299-3>>. Acesso em: 27 set. 2023.

GIDDENS, Anthony. **Mundo em descontrolado**: o que a globalização está fazendo de nós. Rio de Janeiro: Record, 2005.

GOYARD-FABRE, Simone. **Princípios filosóficos do direito político moderno**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina; VIANA, Giselle de Menezes. **Direito notarial e registral em síntese**. São Paulo: YK Editora, 2023.

LACERDA, Naurican Ludovico; FARIA, Bianca Castellar de. A extrajudicialização como ferramenta de efetividade da justiça. **Revista de Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça**. n. 7, v. 2, p. 54-70, jul./dez. 2021.

LORENCINI, Marco Antonio Garcia Lopes. A contribuição dos meios alternativos para a solução das controvérsias. *In*: SALLES, Carlos Alberto de. (Coord.). **As grandes transformações do processo civil brasileiro**: homenagem ao professor Kazuo Watanabe. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2009.

MARTIN, Peter-Hans; SCHUMANN, Harald. **La trampa de la globalización**: el ataque contra la democracia y el bienestar. Madrid: Tauros, 1998.

MONTESQUIEU, Charles de Secondar. **Do espírito das leis**. São Paulo: Martin Claret, 2014.

MUSCARI, Marco Antonio Botto. Propostas para o anteprojeto do código de processo civil. **Jornal do Notário**, Ano XII, n. 138, jun. 2010.

NASCIMENTO, Maria Freitas do; MAIA, Alberto Jonathas. **Falência do estado e a privatização da justiça**: novos parâmetros e desafios da arbitragem no século XXI. Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=bcbe273f4a8b8801>>. Acesso em: 18 set. 2023.

NASCIMENTO, Osvaldo. **Advocacia extrajudicial**: como advogar sem depender do judiciário. Curitiba: 7books, 2020.

OFFE, Claus. **Contradicciones en el estado del bienestar**. Tradução de Antonio Escotado. Madri: Alianza Editorial, 1990.

OLIVEIRA SOBRINHO, Afonso Soares de; ARAÚJO FILHO, Clarindo Ferreira. A crise do estado e a desjudicialização: entre o imobilismo e a busca por uma ordem jurídica justa. *In*: CARVALHO NETO, Frederico da Costa; DIAS, Jefferson Aparecido; TORRES, Vivian de Almeida Gregori. **Acesso à justiça I**. Florianópolis: CONPEDI, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Transformando nosso mundo**: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Disponível em: <<https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2023.

PAIVA, João Pedro Lamana. **Desjudicialização**: duas décadas de progresso. Disponível em: <<https://recivil.com.br/artigo-desjudicializacao-duas-decadas-de-progresso-por-joao-pedro-lamana-paiva/#:~:text=A%20ideia%20embrion%C3%A1ria%20de%20desafogar,de%20Desjudicializa%C3%A7%C3%A3o%20h%C3%A1%2020%20anos>>. Acesso em: 27 set. 2023.

PEDROSO, João. **Percursos da(s) reforma(s) da administração da justiça**: uma nova relação entre o judicial e o não judicial. Centro de Estudos Sociais, Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, Coimbra, v. 171, p. 1-43, abr. 2002. Disponível em: <<http://www.ces.ucp.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/171.pdf>>. Acesso em: 13 mai. 2021.

RIBEIRO, Diógenes V. Hassan. Judicialização e extrajudicialização: entre a eficiência do legislativo e a insuficiência do judiciário. **Revista de Informação Legislativa**, Ano 50, n. 199, jul./set. 2013.

SALOMÃO, Luis Felipe. **A extrajudicialização e seus novos desafios**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-out-25/direito-civil-atual-extrajudicializacao-novos-desafios>>. Acesso em: 27 set. 2023.

SASSEN, Saskia. **Territorio, autoridad y derechos**: de los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales. Madrid: Katz, 2007.

SILVA, Antônio Marques da. **Acesso à justiça**: cartórios extrajudiciais como instrumento de efetividade do sistema de justiça. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2023.

SILVEIRA, Ricardo Geraldo R. **Acesso à justiça**. São Paulo: Grupo Almedina, 2020. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788584935390/>>. Acesso em: 09 out. 2023.

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

VAN DE KERCHOVE, Michel. Dérégulation et Dépénalisation. In: ARNAULD, André-Jacques. **Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit**. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1993.

VAN DE KERCHOVE, Michel. Les différentes formes de baisse de la pression juridique et leurs principaux enjeux. **Cahiers de Recherche Sociologique**, n. 13, p. 11-29, 1989. Disponível em: <<https://doi.org/10.7202/1002073ar>>. Acesso em: 27 set. 2023.

VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende de; MELO, Manuel Palacios Cunha; BURGOS, Marcelo Baumann. **Corpo e alma da magistratura brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 1997.

## DESJUDICIALIZAÇÃO: UM CAMINHO SEM RETORNO

Eduardo Arruda Schroeder<sup>1</sup>

Otávio Guilherme Margarida<sup>2</sup>

Gabriela Lemos Schroeder<sup>3</sup>

### INTRODUÇÃO

O Poder Judiciário brasileiro, historicamente, enfrenta desafios relacionados ao excesso de demandas judiciais. Essa sobrecarga é causada, em grande parte, pela concentração de diversos processos no Poder Judiciário, o qual não possui recursos para, por si só, atendê-los de forma célere, segura e produtiva.

Como alternativa para solucionar esse problema, surgiu a chamada “desjudicialização”, fenômeno este que consiste, basicamente, na busca por meios alternativos de resolução de conflitos, capazes de conferir eficácia aos princípios constitucionais da razoável duração do processo e do acesso à justiça. Para tanto, busca-se retirar do âmbito judicial atividades que outrora lhe cabiam exclusivamente, oportunizando a faculdade de compor atos e procedimentos também pela esfera extrajudicial, sobretudo nos casos em que inexistente litigiosidade.

O presente artigo, portanto, visa demonstrar que as serventias extrajudiciais se apresentam como um dos principais instrumentos para o

- 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 à 2004, em todo o Estado de Santa Catarina, tendo sido sócio, de 2001 à 2004, da sociedade de advogados denominada Germano Schroeder Neto & Advogados Associados S/C. Advogado do 2º Ofício de Registro de Imóveis da Comarca de Blumenau, de 1998 a 2004. Advogado do 1º Ofício de Registro de Imóveis da Comarca de Balneário Camboriú, de 1998 a 2004. 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. E-mail: eas@terra.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.
- 3 Advogada, Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR, Pós-graduanda em Direito Imobiliário, Notarial e Registral pela PUCPR. E-mail: gabilemosschroeder@gmail.com.

processo de desjudicialização, aptas a reduzir a sobrecarga do Poder Judiciário, atribuindo às tarefas maior celeridade, segurança, transparência e produtividade, bem como a promover a redução dos gastos públicos, conforme se verá a seguir.

## 1. DESJUDICIALIZAÇÃO

O Departamento de Pesquisas Judiciárias – DPJ, criado com o objetivo de desenvolver pesquisas destinadas ao conhecimento da função jurisdicional brasileira, bem como realizar a análise e o diagnóstico dos problemas estruturais e conjunturais dos diversos segmentos do Poder Judiciário, sendo uma interessante atividade que presta apoio ao Conselho Nacional de Justiça – CNJ<sup>4</sup>. Dentre suas contribuições, referido departamento realiza anualmente um relatório chamado “Justiça em Números”, o qual consiste em uma publicação de estatísticas da atividade jurisdicional brasileira, reunindo dados dos últimos 14 anos.

As informações disponibilizadas neste relatório consolidam dados dos 91 órgãos do Poder Judiciário, elencados no art. 92 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, excluídos o Supremo Tribunal Federal e o Conselho Nacional de Justiça, que possuem estatísticas à parte. Desta forma, representa um excelente instrumento para análise e mensuração da atividade judicial no Brasil nos dias de hoje, motivo pelo qual demonstraremos, a seguir, os resultados dos últimos dois relatórios “Justiça em Números”.

Em sua 19ª edição, publicada em setembro de 2022, foram colhidos dados da estrutura, da litigiosidade e do desempenho da Justiça em 2021. O resultado demonstrou que:

O acesso à justiça aumentou em 2021, e registrou 2,6 milhões de casos novos a mais do que em 2020. Foram 27,7 milhões processos judiciais ingressados durante o ano. O número de processos baixados também cresceu, em 2,7 milhões (10,4%), e o número de casos julgados em 2,7 milhões (11,3%). Ainda assim, o estoque processual cresceu em 1,5 milhão de processos, finalizando o ano de 2021 com saldo similar ao verificado antes do início da pandemia, em 2019. São ao todo 77,3 milhões de processos em tramitação<sup>5</sup>.

Já em seu último relatório até o momento (20ª edição), publicado ao final

4 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Justiça em números 2022**: ano-base 2021. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2023.

5 *Ibid.*

de agosto do corrente ano, foram colhidos dados da estrutura, da litigiosidade e do desempenho da Justiça no ano de 2022. A apuração demonstrou que:

O acesso à justiça aumentou em 2022 e registrou 2,9 milhões de casos novos a mais do que em 2021, o maior pico de demanda judicial de toda a série histórica compreendida entre os anos de 2009 a 2022, o que pode denotar o ingresso de ações represadas nos anos de 2020 e 2021 em razão da pandemia. Foram 31,5 milhões de processos judiciais ingressados durante o ano. O número de processos baixados também cresceu, em 3 milhões (10%), e o número de casos julgados em 2,9 milhões (10,9%). Ainda assim, o estoque processual cresceu em 1,8 milhão de processos, finalizando o ano de 2022 com o maior número de processos em tramitação da série histórica. São ao todo 81,4 milhões processos em tramitação<sup>6</sup>.

Da análise destes relatórios, é possível vislumbrar que além do número expressivo de processos que já tramitam no Poder Judiciário brasileiro, a tendência é de que esse número aumente ainda mais a cada ano. Prova disso foi o recorde alcançado no ano de 2022, ao apresentar em seu resultado o maior volume de demandas de toda a série histórica do relatório “Justiça em Números”<sup>7</sup>.

Ocorre que esse crescimento desenfreado de ações é insustentável e gera uma grande desproporcionalidade. Afinal, não há no Poder Judiciário recursos humanos suficientes para atender a toda essa demanda de forma diligente, eficaz e satisfatória.

Em vista disso, iniciou-se, nos últimos anos, uma busca por alternativas que permitam suprimir ou dividir do âmbito judicial algumas atividades que antes eram de sua atribuição exclusiva, transferindo-as para outros órgãos, o que deu origem a um movimento popularmente conhecido por “desjudicialização”<sup>8</sup>.

Trata-se, portanto, de uma proposta que discute e reavalia a função judicial estatal, sobrecarregada pelo excesso de demandas, defendendo como solução para a crise a retirada de alguns procedimentos, antes tipicamente outorgados ao Judiciário, e sua transferência para outras instâncias não judiciais<sup>9</sup>.

6 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Justiça em números 2023**: ano-base 2022. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2023.

7 MAINENTI, Mariana. **Com 31,5 milhões de casos novos, Poder Judiciário registra recorde em 2022**. 2023. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/com-315-milhoes-de-casos-novos-poder-judiciario-registra-recorde-em-2022/>>. Acesso em: 26 set. 2023.

8 HABERMANN JUNIOR, Cláudio. **Usucapião judicial e extrajudicial no novo CPC**: doutrina, legislação, jurisprudência, prática forense judicial e extrajudicial. São Paulo: Editora Habermann, 2016.

9 MELO FILHO, Aurino de. **Racionalidade legislativa do processo tributário**. Salvador: Juspodivm, 2018. p. 304.

Desta forma, como o próprio nome diz, a desjudicialização é o “ato de não judicializar”, e foi justamente esse contexto que concedeu aos cartórios maior notoriedade, de forma que hoje possuem competência para realizar alguns procedimentos e funções que, no passado, eram resolvidas unicamente pela via judicial<sup>10</sup>.

## 2. SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS

As serventias extrajudiciais, mais conhecidas por “cartórios”, são estabelecimentos nos quais são prestados serviços notariais e de registro, destinados a garantir a publicidade, segurança jurídica, eficácia e autenticidade de atos e negócios jurídicos<sup>11</sup>, devidamente fiscalizados pelo Poder Judiciário de cada estado. Há, atualmente, duas espécies de serventias, os tabelionatos e os registros, os quais se subdividem em outras modalidades, são elas:

- a) modalidades de registro: registro civil de pessoas naturais; registro civil de pessoas jurídicas; registro de títulos e documentos; e registro de imóveis.
- b) modalidades de tabelionatos: tabelionato de notas; tabelionato de protesto; e tabelionato e ofício de registro de contratos marítimos.

Os serviços prestados por essas serventias, em virtude do disposto no art. 236 da Constituição Federal, são exercidos em caráter privado, após delegação do poder público, por pessoa aprovada em concurso público de provas e títulos. Tal delegatário recebe a denominação de tabelião, se prestador de serviços de notas e de protesto de títulos, ou de registrador, se prestador de serviços de registro, ambos sujeitos a legislações e regulamentações específicas, devendo cumprir as normas legais e éticas que regem a atividade extrajudicial.

Essas informações se fizeram necessárias para demonstrar que, na busca por soluções para “desafogar o judiciário”, abriu-se o olhar para as serventias extrajudiciais, e percebeu-se que estas oferecem uma das melhores estruturas para conduzir uma série de procedimentos, principalmente aqueles em que inexistente litigiosidade, o que, inevitavelmente, também colabora para o processo de desjudicialização. Foi justamente esse o ponto destacado pelo desembargador Ricardo Dip, ao esclarecer que:

O ponto fundamental a destacar é exatamente o do critério para desjudicializar: dirigir ao extrajudicial aquilo que não deveria mesmo competir ao judiciário, vale dizer, no fundamental, casos a que falta a li-

10 ANTUNES, Ederson Sutil. A era da desjudicialização. *Segurança Jurídica*: Desjudicialização. Blumenau, ed. 64, Ano 12, p. 11-15, jul./ago. 2023.

11 Definição conforme prevê a Lei n. 8.935, de 18 de novembro de 1994.

litigiosidade em ato. Em certo sentido, pode falar-se em que, com isto, atribui-se ao extrajudicial o que é da natureza do extrajudicial, mas que estava destinado, de maneira atípica, ao judiciário. Note-se que o critério dessa desjudicialização não há de ser, entretanto, a mera lógica da produtividade do judiciário, porque, de ser assim, a função extrajudicial se judicializa, dando-se apenas o traslado de tarefas (com lide) para o âmbito extrajudiciário. Acrescente-se que alguma sorte de interesses privados não litigiosos deverá ainda permanecer no âmbito do judiciário, para atender estritamente a uma concorrência de interesse, marcada e justificadamente, público (p. ex., os casos de interdição)<sup>12</sup>.

Afinal, os serviços prestados pelas serventias extrajudiciais contam não somente com a capacidade técnica altamente especializada dos delegatários, como também com a profissionalização do atendimento e dos diversos equipamentos/sistemas modernos implantados nessas serventias, o que acaba por tornar mais fácil e rápida a condução de diversos procedimentos, aproximando os cidadãos dos serviços desejados.

Características como essas são as responsáveis por transmitir à população que os serviços prestados pelas serventias extrajudiciais são de extrema confiança, e a prova disso foi fornecida pela recente pesquisa do “Instituto Datafolha – Imagem dos Cartórios 2022”, a qual demonstrou que os cartórios ocupam a primeira posição em nível de confiança, importância e qualidade dos serviços prestados à população, alcançando o impressionante índice de 76%<sup>13</sup>.

Destaca-se, contudo, que esta opção por “não judicializar” não pode vir por decisão direta e independente das serventias extrajudiciais, mas somente pela edição e publicação de leis ou, nos casos que possuam força normativa, de provimentos judiciais<sup>14</sup>.

Felizmente, a edição de leis com esse objetivo vem ganhando cada vez mais força, de forma que hoje já existe uma série de procedimentos – antes tipicamente outorgados somente ao Judiciário – que podem ser realizados pela via extrajudicial. Dentre estes, podemos mencionar:

- a) a Lei federal n. 10.931/2004, que instituiu a possibilidade de se realizar o procedimento de retificação de área pela via extrajudicial;

12 ANOREG/RS. *Desembargador do TJSP, Ricardo Henry Marques Dip, fala sobre a função notarial e registral na desburocratização e desjudicialização dos serviços*. 2022. Disponível em: <<https://anoreg.rs.br/2022/11/21/anoreg-rs-entrevista-desembargador-ricardo-henry-marques-dip/>>. Acesso em: 26 set. 2023.

13 DATAFOLHA, Instituto de Pesquisas. *Imagem dos cartórios*. São Paulo: Confederação Nacional de Notários e Registradores, 2022.

14 ANTUNES, 2023.

- b) o Novo Código de Processo Civil (Lei n. 13.105), que inseriu o art. 216-A na Lei Federal n. 6.015/1973, e possibilitou a realização do procedimento de usucapião pela via extrajudicial, regulamentado pela Resolução n. 65/2017 do CNJ.
- c) o art. 22 da Lei federal n. 9.514/1997, que previu a figura da alienação fiduciária;
- d) a Lei federal n. 11.441/2007, que previu a possibilidade de que o inventário, a partilha, a separação e o divórcio consensuais sejam realizados por meio de escritura pública, em cartórios extrajudiciais de Notas;
- e) o provimento n. 63/2017, alterado pelo provimento n. 83/2019, ambos do CNJ, que permitiram a averbação da paternidade ou maternidade socioafetivas quando solicitada diretamente no cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais;
- f) a Lei 14.382/2022, que introduziu a adjudicação compulsória extrajudicial ao inserir o art. 216-B na Lei de Registros Públicos, recentemente regulamentada pelo Provimento n. 150/2023.

Logo, é certo que os serviços prestados pelas serventias extrajudiciais constituem algumas das principais ferramentas da desjudicialização, não podendo ser desperdiçados, principalmente pela sua capacidade de conduzir de maneira ágil, segura, simples e eficaz uma série de procedimentos, especialmente nas causas não litigiosas, atuando como verdadeiros parceiros do judiciário.

Contudo, embora muitas dessas leis já estejam vigentes há anos, ainda existe desconhecimento a respeito de quais são os procedimentos que podem ser realizados extrajudicialmente, ou de como deve se dar o seu processamento, motivo pelo qual buscaremos, neste artigo, apresentar e esclarecer alguns deles.

### 3. PROCEDIMENTOS EXTRAJUDICIAIS

#### 3.1. RETIFICAÇÃO DE ÁREA

Até o início da década de 70, o sistema registral brasileiro era regido pelo Decreto n. 4.857/39, o qual previa que os imóveis e suas transmissões seriam descritos nas transcrições. Ocorre que as descrições realizadas nestes “livrões” – como eram popularmente conhecidos – eram muito precárias, pois continham expressões muito vagas e não havia qualquer padronização nas unidades de medida a serem utilizadas. Além disso, a cada transferência do imóvel, era-lhe atribuído um novo número de transcrição,

encerrando-se a anterior<sup>15</sup>.

Contudo, com o advento da Lei de Registros Públicos, responsável por introduzir o sistema de matrículas, promoveu-se uma mudança substancial neste cenário. Afinal, ao contrário das transcrições, as matrículas são elaboradas em fichas soltas e únicas, nas quais a descrição de cada imóvel é lançada uma única vez, e os atos posteriores, sejam eles de registro ou de averbação, são lançados nesta mesma matrícula.

Acontece que no momento de se realizar a transposição dos dados contidos nos antigos livros de transcrições para as matrículas, muitas daquelas mesmas deficiências de descrição, existentes no sistema antigo, permaneceram, apesar da especialidade exigida.

Em vista disso, mesmo hoje, passados quase 50 anos do advento da Lei 6.015/73, ainda é possível encontrar matrículas e transcrições com descrições deficientes ou incompletas. Não somente, há matrículas que embora contenham uma descrição perfeita, não reproduzem a realidade do imóvel, especialmente devido às limitações ou aos erros de medição do passado.

Assim, quando existe uma desarmonia ou uma incongruência entre a descrição constante da matrícula ou transcrição e as medidas verídicas do imóvel, bem como nas situações em que ela foi feita, de forma precária ou insuficiente, é necessário realizar a chamada “retificação de área”. Trata-se de um procedimento no qual é feita a adequação da descrição do imóvel constante no texto do registro de imóveis com a realidade do terreno, sempre respeitando as áreas públicas e os limites dos imóveis confrontantes.

Até meados do ano de 2004, o procedimento de retificação de área só poderia ser realizado no âmbito judicial, exceto nos casos de retificação por “erro evidente” cometido pelo próprio cartório. Esta limitação acabava por trazer inúmeros transtornos para os proprietários dos imóveis, os quais eram obrigados a mover o judiciário e esperar por longos meses – ou anos! – para que pudessem resolver uma questão que, na grande maioria das vezes, sequer possuía contraditório.

Felizmente, a redação trazida pelo art. 59 da Lei 10.931/2004 alterou os arts. 212 e 213 da Lei de Registros Públicos, e introduziu a possibilidade de se realizar o procedimento de retificação de área pela via administrativa,

15 SCHROEDER, Eduardo Arruda. *Retificações administrativas no registro de imóveis*: Lei 10.931/2004. Blumenau: Nova Letra, 2007.

diretamente no registro de imóveis competente.

De maneira resumida, este procedimento iniciará com a contratação de um engenheiro, o qual elaborará as plantas e o memorial descritivo da área a ser retificada.

Posteriormente, o proprietário ou interessado no imóvel objeto da retificação deve levar este material técnico (com a anuência dos confrontantes), bem como todos os outros documentos comprobatórios da inconsistência existente na descrição do imóvel, ao cartório de registro de imóveis competente. Para dar entrada nesse procedimento, é necessário também a apresentação de um requerimento, no qual deverá constar a explicação do porquê o imóvel deverá ser retificado, assim como o seu fundamento legal.

Recebida toda a documentação, o registrador irá fazer sua análise em conjunto com o requerimento, de forma a verificar se todos os documentos necessários foram apresentados, e também se os requisitos para admissibilidade do pedido foram preenchidos.

Se toda a documentação for considerada suficiente, e de fato houver indícios de erro na descrição do imóvel, o oficial publicará um edital em jornal de grande circulação e no Diário da Justiça, informando sobre a retificação solicitada. Isso permite que terceiros, interessados ou afetados pela retificação, possam se manifestar e contestar o pedido, no prazo de 15 dias.

Após a publicação do edital, terceiros que se considerem prejudicados pela retificação têm a oportunidade de se manifestar, apresentando argumentos e documentos que sustentem sua contestação. Neste momento, o oficial poderá realizar uma sessão de mediação para solucionar a divergência. Caso persista, a retificação pela via administrativa não poderá ser concluída, sendo necessário recorrer ao processo judicial.

Por outro lado, ultrapassada essa fase sem contraditório, e com base na documentação apresentada pelo requerente e em sua própria análise, o registrador decidirá se aprova ou rejeita a retificação. Se aprovada, será realizada a alteração no registro de imóveis, atualizando a descrição da área de acordo com o novo memorial descritivo.

Desta forma, se toda a documentação estiver correta e não houver qualquer impugnação, a retificação de área extrajudicial pode ser concluída em poucos meses. Esse prazo pode variar dependendo da complexidade do caso e da proatividade do requerente em atender às diligências necessárias,

além dos possíveis obstáculos encontrados no processo. No entanto, não há dúvida de que representa uma opção muito mais célere e menos onerosa, do que a escolha pelo procedimento judicial.

Por fim, gostaríamos de ressaltar que nos casos em que restar verificada sobra de área do imóvel, o procedimento para regularização desta parcela não será o de retificação de área, mas sim o da usucapião. Afinal, como disposto anteriormente, a retificação somente deve ser realizada quando houver diferença entre a realidade fática do imóvel e o disposto na matrícula, em virtude de erro na sua descrição. Por outro lado, quando for verificada sobra de área, a suposição é de que seja área não titulada, cuja aquisição poderá se dar por meio da usucapião, desde que preenchidos os requisitos previstos em lei.

### 3.2. USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL

A Usucapião é um modo originário de aquisição da propriedade, e de outros direitos reais, pela posse prolongada do bem, observados certos requisitos legais específicos<sup>16</sup>. Representa, portanto, uma ferramenta de regularização fundiária apta a consolidar a propriedade e a atribuir juridicidade a uma situação de fato<sup>17</sup>.

Anteriormente restrita ao âmbito judicial, a possibilidade de se realizar o procedimento de usucapião pela via extrajudicial surgiu pela primeira vez no ano de 2009, com o advento da lei que instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida (Lei n. 11.977), posteriormente alterada pela Lei n. 12.242/2011. No entanto, esta alternativa não se estendia a toda e qualquer modalidade de usucapião, pelo contrário, só poderia ser realizada nos casos de regularização fundiária para interesse social em que houvesse concessão de posse, pois tinha a finalidade de retirar a intervenção do Poder Judiciário na regularização de ocupações urbanas de pequeno porte.

Portanto, foi somente no ano de 2015, com o advento do Novo Código de Processo Civil (Lei n. 13.105), que a possibilidade de se realizar o procedimento de usucapião pela via extrajudicial foi realmente permitido. Previsto no art. 1.071 da referida lei, essa opção foi também inserida no art. 216-A da Lei de Registros Públicos (Lei n. 6.015/73), e passou a se estender a toda e qualquer modalidade de usucapião.

16 DINIZ, Maria H. **Curso de direito civil brasileiro: direito das coisas**. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. v. 4. E-book. ISBN 9786555598674. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555598674/>>. Acesso em: 25 set. 2023.

17 HABERMANN JR., Cláudio; HABERMANN, Raíra Tuckmantel. **Usucapião judicial e extrajudicial no novo CPC**. 2. ed. São Paulo: Habermann, 2017. p. 13.

Posteriormente, o CNJ regulamentou a questão pelo Provimento n. 65/2017, no qual estabeleceu as diretrizes para o procedimento de usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis e, considerando a complexidade do assunto, reforçou que a figura do advogado é indispensável para a condução do processo junto ao requerente.

Além do advogado, são duas as figuras que têm grande destaque na consecução do procedimento extrajudicial: o tabelião, que atesta o tempo da posse na ata notarial; e o registrador, que assume o papel ocupado pelo juiz na via judicial ao receber o requerimento, analisar a documentação, chamar ao procedimento todas as partes que porventura tenham algum interesse na demanda, e, por fim, após procedidas a todas as formalidades, reconhecer, ou não, o pedido.

Logo, tem-se que esse procedimento para Usucapião Extrajudicial, desde que devidamente fundamentado e instruído, pode ser realizado pela via extrajudicial em poucos meses.

### 3.3. ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA DE BEM IMÓVEL

A alienação fiduciária de bem imóvel, prevista no art. 22 da Lei n. 9.514/1997, é um negócio jurídico mediante o qual uma das partes, em confiança de pagamento de uma dívida, transfere a propriedade de um bem do seu patrimônio para o patrimônio de uma outra pessoa, obrigando-a à devolução quando do adimplemento da obrigação. Trata-se, portanto, de um contrato acessório ao contrato de mútuo, em que o devedor fiduciante transfere a propriedade resolúvel de um bem do seu patrimônio para o patrimônio do credor, com o objetivo de garantir o pagamento de uma dívida<sup>18</sup>.

Assim, quando é celebrado um contrato de compra e venda com alienação fiduciária, por exemplo, o devedor transmite ao credor a propriedade imobiliária daquele imóvel em garantia da dívida assumida, em caráter resolúvel. Em vista disso, o imóvel comprado fica como garantia da dívida, e somente passará a ser registrado no nome do comprador quando este quitar todo o pagamento do bem adquirido.

Por outro lado, caso o devedor não pague as parcelas devidas e atrase o seu pagamento em até 15 dias, será intimado extrajudicialmente, a requerimento do credor, para pagar as parcelas em atraso, concedendo-lhe novo prazo de 15 dias. Ultrapassado o prazo sem o devido pagamento, o credor

18 GOMES, Orlando. *Alienação fiduciária em garantia*. 3. ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 1972. p. 18.

providenciará a averbação de consolidação da propriedade em seu nome, trinta dias após a expiração do prazo para purgação da mora, perante o cartório de registro de imóveis competente.

Contudo, é necessário ressaltar que o credor não poderá ficar com o imóvel para si neste momento, pois deve, obrigatoriamente, leiloá-lo, para, somente então, obter recursos suficientes para o pagamento da dívida, repassando o valor que sobrar para o devedor no prazo de 5 dias.

Em virtude do exposto, tem-se que esta modalidade de garantia é, atualmente, a mais utilizada no mercado imobiliário brasileiro, pois, além de não necessitar da intervenção do Poder Judiciário, sua execução em caso de inadimplência do devedor é bastante simples e ágil, podendo ser realizada em poucos dias, diretamente no registro de imóveis competente, o que facilita e estimula a concessão de novos financiamentos, movimentando o mercado imobiliário.

### 3.4. INVENTÁRIO, PARTILHA, SEPARAÇÃO E DIVÓRCIO EXTRAJUDICIAIS

A Lei federal n. 11.441/2007, mais uma vez objetivando simplificar e agilizar procedimentos que, grande parte das vezes, são consensuais, foi a responsável por atribuir maior notoriedade à contribuição que as serventias extrajudiciais propiciam à desjudicialização. Afinal, introduziu a possibilidade de se realizar extrajudicialmente – desde que atendidos alguns requisitos e condições específicas – procedimentos que possuem grande demanda, como é o caso do inventário, da partilha, da separação e do divórcio.

Dentre as exigências em comum, a referida lei determinou que a presença de um advogado é obrigatória para realização destes procedimentos, como forma de garantir que as partes tenham assistência legal adequada. Além disso, reforçou a necessidade de que todas as partes envolvidas no procedimento estejam de acordo com seus termos.

Por outro lado, há algumas exigências particulares. Primeiramente, com relação ao inventário e à partilha de bens de pessoa falecida, para que sejam realizados diretamente em cartório, é também necessário que todos os herdeiros sejam maiores e capazes, e que não haja testamento a ser analisado. Já no caso de separação e divórcio extrajudiciais, a lei também estabeleceu, como requisito, que o casal não possua filhos menores ou incapazes, e que não haja conflitos sobre a partilha de bens.

Nestes procedimentos, é o tabelião de notas que elaborará as respecti-

vas escrituras públicas, tudo com base na documentação fornecida, as quais deverão conter a descrição dos bens a serem partilhados, a identificação das partes e a forma como a divisão será feita. Ressalta-se que, se houver bens imóveis envolvidos, após a assinatura da respectiva escritura, é necessário registrá-los no cartório de registro de imóveis competente.

Cumpra ainda destacar que todos estes procedimentos podem ser realizados em apenas alguns dias pela via extrajudicial. Prova disso foi a consulta feita ao Tabelionato de Notas de Palhoça/SC, o qual ofereceu a informação de que, desde a entrada em vigor da Lei 11.441/2007 até setembro de 2023, já foram realizados naquela serventia 1.194 inventários/partilhas e 957 separações/divórcios, todos com a média de 10 a 20 dias úteis para a lavratura da respectiva escritura pública.

Ademais, com relação à redução de custos, olhando por uma perspectiva estadual, tem-se que de 2007 a 2022, foram realizados 48,1 mil divórcios e 124,4 mil inventários extrajudiciais no estado de Santa Catarina, proporcionando a expressiva economia de R\$ 408,9 milhões aos cofres públicos, que seriam gastos em processos judiciais<sup>19</sup>.

Inegável, portanto, que escolha por realizar um inventário e/ou um divórcio extrajudicialmente é uma opção eficiente para a divisão de bens nos casos em que há consenso entre os interessados, pois além de ser mais rápido e econômico do que o judicial, proporciona maior autonomia às partes envolvidas, que podem definir os termos da partilha de acordo com suas necessidades e desejos, desde que dentro dos limites legais.

### 3.5. AVERBAÇÃO DA PATERNIDADE OU MATERNIDADE SOCIOAFETIVA

Até pouco tempo atrás o Direito das Famílias restringia o reconhecimento das relações parentais aos vínculos biológicos e/ou registrais. A Constituição Federal de 1988, contudo, representou um marco expressivo no instituto do Direito das Famílias brasileiro, notadamente em matéria de filiação, na medida em que reconheceu as relações humanas sustentadas no afeto<sup>20</sup>.

Atualmente, portanto, o reconhecimento jurídico da afetividade proporcionou a mudança desse cenário, na medida em que o acolhimento do elo socioafetivo possibilitou a identificação de uma nova forma de vínculo

19 MARGARIDA, Otávio Guilherme. **Cartórios podem oferecer mais serviços aos cidadãos**. 2023. Disponível em: <<https://cnr.org.br/site/artigo-cartorios-podem-oferecer-mais-servicos-aos-cidadaos-por-otavio-guilhermemargarida/>>. Acesso em: 28 set. 2023.

20 DIAS, Maria Berenice. **Manual do direito das famílias**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 368.

parental: as filiações socioafetivas. Além disso, como consequência destas novidades em matéria de filiação, e fruto de grande movimento doutrinário e debate jurisprudencial, o Supremo Tribunal Federal julgou, em 22 de setembro de 2016, o Recurso Extraordinário de n. 898060/SC<sup>21</sup>.

O referido julgamento foi responsável por reconhecer que nem sempre é possível decidir pela prevalência de uma filiação (natural ou socioafetiva) sobre a outra, fixando a tese de repercussão geral n. 622 e acolhendo a multiparentalidade<sup>22</sup>. Essa nova forma de configuração familiar admite a possibilidade de se registrar um filho com mais de um pai ou mais de uma mãe, de forma que o registro da parentalidade biológica e/ou socioafetiva seja feito de forma simultânea e concomitante<sup>23</sup>.

Desta forma, uma vez que o parentesco pode se dar em várias espécies de vínculos, seja ele biológico, presuntivo, registral, adotivo, ou socioafetivo, a possibilidade de cumulação de paternidades e/ou maternidades precisou ser considerada. A partir da decisão do Supremo Tribunal Federal, ficou estabelecido que uma espécie de vínculo não exclui as demais, pois não há qualquer hierarquia entre elas. Assim, atualmente, é plenamente possível a coexistência de mais de uma maternidade ou paternidade, configurando-se a multiparentalidade<sup>24</sup>.

Acompanhando estas mudanças, o CNJ editou o provimento n. 63/2017 alterado pelo Provimento n. 83/2019, o qual, além de outras disposições, tratou da possibilidade de averbação da paternidade ou da maternidade socioafetivas diretamente perante o Registro Civil de Pessoas Naturais, mesmo no caso de crianças que já possuem pai e mãe registrados.

A averbação desse vínculo socioafetivo pode ser solicitada pelos maiores de 18 anos, independentemente de seu estado civil, desde que comprove o vínculo afetivo constituído com o filho maior de 12 anos, e que a diferença entre ambos seja de, no mínimo, 16 anos. Além disso, é necessário que os pais biológicos estejam cientes e concordem com o processo.

O trabalho do registrador consistirá, portanto, em verificar se todos os

21 BRASIL. Superior Tribunal Federal. RE n. 898060. Relator: Ministro Luiz Fux, Brasília, 21 de setembro de 2016.

22 *Ibid.*

23 CALDERÓN, Ricardo Lucas. Multiparentalidade: a socioafetividade nos laços de filiação. **Revista Jurídica da Escola Superior de Advocacia da OAB-PR**. Curitiba, Ano 3, n. 2, ago. 2018. p. 114.

24 CALDERÓN, Ricardo Lucas. **Princípio da afetividade no direito de família**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 360.

requisitos essenciais foram preenchidos, além de atestar a existência deste vínculo socioafetivo, o que poderá ser demonstrado pelo requerente por todos os meios em direito admitidos. Convencido da existência do vínculo, o oficial procederá com o registro da filiação.

Importante destacar que este reconhecimento voluntário de paternidade/ maternidade é irrevogável, e gera perante o filho socioafetivo todos os mesmos direitos e obrigações legais que possuem os filhos biológicos, somente podendo ser desconstituído pela via judicial, nas hipóteses de vício de vontade, fraude ou simulação.

### 3.6. ADJUDICAÇÃO COMPULSÓRIA

Em meados do ano passado, a Lei 14.382/2022 foi responsável por introduzir outro grande e importante instituto de direito processual civil ao âmbito extrajudicial, a chamada “adjudicação compulsória”. No entanto, a referida lei apenas autorizou que o procedimento fosse realizado extrajudicialmente, de forma que a sua regulamentação só foi publicada recentemente pelo Provimento n. 150/2023, o qual previu que a adjudicação compulsória pode ser fundamentada por “quaisquer atos ou negócios jurídicos que impliquem promessa de compra e venda ou promessa de permuta, bem como as relativas a cessões ou promessas de cessão, contanto que não haja direito de arrendimento exercitável”.

Destaque-se que o conceito do instituto tem como premissa essencial a recusa do vendedor em transmitir o domínio ao comprador, ou seja, a resistência injustificada do vendedor é uma condição da ação. Logo, caso o comprador tenha cumprido com suas obrigações contratuais, assiste-lhe o direito da transmissão do domínio, o que é tutelado, na hipótese da recusa, pela adjudicação compulsória<sup>25</sup>.

Incluída também na Lei de Registros Públicos pelo art. 216-B, a condução deste procedimento, resumidamente, iniciará no tabelionato de notas de escolha do requerente, onde o advogado responsável pelo caso apresentará o instrumento contratual que seu cliente possui, as provas da quitação, bem como os demais documentos relevantes. Na posse de toda a documentação, o tabelião tentará, antes da lavratura da ata, realizar a escritura. Contudo, caso a tentativa reste infrutífera e o tabelião entenda que o procedimento de

25 PEREIRA, Eduardo Calais; CORRÊA, Leandro Augusto Neves; DEPIER, Rafael Vitelli. **Adjudicação compulsória extrajudicial: conceitos e limites**. 2022. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/372122/adjudicacao-compulsoria-extrajudicial-conceitos-e-limites>>. Acesso em: 26 set. 2023.

adjudicação compulsória é cabível, lavrará a ata notarial.

Posteriormente, a ata notarial deve ser instruída em conjunto com o requerimento inicial no registro de imóveis competente. Nesta etapa, o registrador de imóveis qualificará as informações/documentos, e solicitará, se necessário for, a sua complementação pelo requerente. Ademais, deverá também oportunizar a manifestação da parte contrária. No entanto, caso a impugnação seja infundada, ou na sua ausência, o registrador saneará o procedimento e decidirá se aprova ou rejeita a adjudicação. Se aprovada, será recolhido o ITBI e realizado o respectivo registro.

### CONCLUSÃO

Diante do exposto, neste breve artigo, é possível concluir que a alta demanda de procedimentos que recaem sobre o Poder Judiciário brasileiro é, de fato, problemática. Neste cenário, a desjudicialização surge como um movimento importantíssimo, pois reconhece a necessidade de se buscar outros métodos de resolução de conflitos, indo além do que a via judicial pode proporcionar.

Os procedimentos realizados nas serventias extrajudiciais, portanto, apresentam-se como uma eficiente solução para reduzir as demandas do judiciário e tornar os processos da população mais céleres e eficientes, sem prejuízo da segurança jurídica, desonerando em grande escala o Judiciário para tratar das questões mais contenciosas.

Afinal, conforme demonstrado, a possibilidade de retificação administrativa de áreas no registro de imóveis; a execução célere e segura na alienação fiduciária; a facilidade do inventário e partilha, bem como do divórcio; e a simplicidade da usucapião administrativa, são apenas algumas das iniciativas extrajudiciais capazes de trazer à população a garantia de ter seus direitos assegurados com eficácia e com total segurança jurídica<sup>26</sup>.

Além disso, a recente introdução de novos procedimentos extrajudiciais, como é o caso da adjudicação compulsória, gerou grande entusiasmo no meio jurídico, por demonstrar que as serventias extrajudiciais estão em constante aperfeiçoamento.

26 SOUZA, Lígia Arlé Ribeiro de. **A importância das serventias extrajudiciais no processo de desjudicialização**. 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/20242/a-importancia-das-serventias-extrajudiciais-no-processo-de-desjudicializacao>>. Acesso em: 27 set. 2023.

Portanto, restou fartamente demonstrado que os cartórios extrajudiciais já prestam uma grande quantidade de serviços à população de forma segura e célere, contribuindo com a desjudicialização. Não obstante, levando-se em consideração a confiança depositada pela população nos cartórios, e sua profissionalização, demonstra-se que há espaço e demanda para que este rol de serviços extrajudiciais prestados à sociedade seja ampliado, o que se espera, favorecendo, especialmente, o exercício da cidadania.

## BIBLIOGRAFIA

ANOREG/RS. **Desembargador do TJSP, Ricardo Henry Marques Dip, fala sobre a função notarial e registral na desburocratização e desjudicialização dos serviços**. 2022. Disponível em: <<https://anoregs.org.br/2022/11/21/anoreg-rs-entrevista-desembargador-ricardo-henry-marques-dip/>>. Acesso em: 26 set. 2023.

ANTUNES, Ederson Sutil. A era da desjudicialização. **Segurança Jurídica**: desjudicialização. Blumenau, ed. 64, Ano 12, p. 11-15, jul./ago. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. RE n. 898060 Relator: Ministro Luiz Fux, Brasília, 21 de setembro de 2016.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Justiça em números 2022**: ano-base 2021. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Justiça em números 2023**: ano-base 2022. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2023.

CALDERÓN, Ricardo Lucas. Multiparentalidade: a socioafetividade nos laços de filiação. **Revista Jurídica da Escola Superior de Advocacia da OAB-PR**. Curitiba, Ano 3, n. 2, ago. 2018.

CALDERÓN, Ricardo Lucas. **Princípio da afetividade no direito de família**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DIAS, Maria Berenice. **Manual do direito das famílias**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

HABERMANN JUNIOR, Cláudio. **Usucapião judicial e extrajudicial no novo CPC**: doutrina, legislação, jurisprudência, prática forense judicial e extrajudicial. São Paulo: Editora Habermann, 2016.

MAINENTI, Mariana. **Com 31,5 milhões de casos novos, Poder Judiciário registra recorde em 2022**. 2023. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/com-315-milhoes-de-casos-novos-poder-judiciario-registra-recorde-em-2022/>>. Acesso em: 26 set. 2023.

MARGARIDA, Otávio Guilherme. **Cartórios podem oferecer mais serviços aos cidadãos**. 2023. Disponível em: <<https://cnr.org.br/site/artigo-cartorios-podem-oferecer-mais-servicos-aos-cid-adaos-por-otavio-guilherme-margarida/>>. Acesso em: 28 set. 2023.

MELO FILHO, Aurino de. **Racionalidade legislativa do processo tributário**. Salvador: Juspodivm, 2018.

PEREIRA, Eduardo Calais; CORRÊA, Leandro Augusto Neves; DEPIER, Rafael Vitelli. **Adjudicação compulsória extrajudicial: conceitos e limites**. 2022. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/372122/adjudicacao-compulsoria-extrajudicialconceit-os-e-limites>>. Acesso em: 27 set. 2023.

SCHROEDER, Eduardo Arruda. **Retificações administrativas no registro de imóveis**: Lei 10.931/2004. Blumenau: Nova Letra, 2007.

SOUZA, Lígia Arlé Ribeiro de. **A importância das serventias extrajudiciais no processo de desjudicialização**. 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/20242/a-importancia-das-serventias-extrajudicias-no-processo-de-desjudicializacao>>. Acesso em: 27 set. 2023.

## A IMPORTÂNCIA DO SISTEMA DE GESTÃO NA EFICIÊNCIA DO REGISTRO IMOBILIÁRIO BRASILEIRO

Bianca Castellar de Faria<sup>1</sup>

Denise Fernandes da Cruz<sup>2</sup>

### INTRODUÇÃO

Um dos objetivos da administração pública é alcançar a eficiência em todos os níveis. Os serviços públicos prestados, necessários à sociedade, devem ser, portanto, prestados de forma eficiente. A eficiência pode ter diferentes significados, de acordo com o ponto de vista de sua análise. Existem duas escolas de pensamento muito distintas sobre a noção de eficiência da administração pública. A primeira visão é baseada no modelo weberiano de burocracia do tipo ideal, e argumenta que as organizações públicas são estruturadas burocráticas, associando a burocracia com organizações eficientes<sup>3</sup>.

Outra visão enxerga as organizações públicas como perseguindo múltiplos objetivos baseados em valores democráticos, podendo essa falta de foco levar a uma falta de eficiência<sup>4</sup>. Dessa forma, a administração pública seria considerada eficiente se atendesse aos requisitos legais, mesmo que apresentasse uma baixa produtividade.

Posner sugere que a atividade jurídica deveria ser mais desregulamentada, pautada por critérios do livre mercado para aumentar a concorrência<sup>5</sup>, o que, segundo o pressuposto do livre mercado, iria gerar mais eficiência, a legislação deveria ter forte influência de profissionais advin-

- 1 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. Vice-Presidente do Operador Nacional do Registro Eletrônico de Imóveis. E-mail: bianca@irjoinville.com.br.
- 2 Diretora Executiva da TXAI Desenvolvimento. Fundadora da Universidade Corporativa TXAI. Diplomada em Administração de Empresas pela Universidade de Santa Maria. Especialista em Psicologia Organizacional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. E-mail: denise@grupotxai.com.br.
- 3 WEBER, Max. **Economy and society**: an outline of interpretive sociology. Berkeley: University of California Press, 1978. p. 32.
- 4 WILSON, James. Q. **Bureaucracy**: what agencies do and why they do it. New York, NY: Basic Books, 1989. p. 15.
- 5 POSNER, Richard. **Para além do direito**. Tradução: Evandro Ferreira e Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2009. p. 83.

dos da economia, e o Judiciário deveria se especializar para compreender melhor as questões a partir da perspectiva da economia e avaliar adequadamente as consequências de uma determinada decisão.

Em função disso, quando se fala em eficiência, necessariamente, lembra-se de procedimentos, de produtividade e de prazos. Na atividade notarial e registral, para prestar o serviço de modo eficiente, é fundamental adotar um bom sistema de gestão, sem o qual não se terá uniformização de procedimentos, produtividade adequada e prazos ágeis. Sem gestão, portanto, quem perde é a sociedade.

## 1. A IMPORTÂNCIA DO SISTEMA DE GESTÃO PARA UMA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO EFICIENTE

A gestão organizacional é um campo de estudo e prática que se concentra na administração eficaz de uma organização, seja ela uma empresa, uma instituição sem fins lucrativos, um governo, um cartório extrajudicial ou qualquer outra entidade que busque atingir objetivos específicos. Ela envolve o planejamento, a coordenação, a liderança e o controle de recursos e atividades para alcançar metas e objetivos organizacionais.

No segmento extrajudicial, um titular precisa organizar seus procedimentos operacionais padrões para garantir a segurança jurídica dos atos, além de capacitar as pessoas, proporcionar a satisfação dos usuários, analisar dados financeiros, cumprir os prazos, entre muitas outras atividades.

Uma gestão adequada abrange uma variedade de áreas, incluindo:

- g) Planejamento: isso envolve a definição de metas *smart* (específica, mensurável, atingível, relevante e temporal), estratégias e planos para atingir os objetivos do cartório. Os titulares de serventias extrajudiciais devem desenvolver planos de curto, médio e longo prazo.
- h) Organização: implica em estruturar o cartório, designar responsabilidades, e criar sistemas de comunicações eficazes. Com organização, fica muito mais fácil otimizar a eficiência operacional.
- i) Liderança: a liderança eficaz é crucial para motivar e orientar os membros da equipe na direção dos objetivos estratégicos. Isso inclui tomar decisões, fornecer direção e inspirar a equipe. Segundo Bill Gates, “ser um líder não é sobre ser o mais inteligente da sala, mas sim sobre dar espaço para que a inteligência coletiva brilhe”<sup>6</sup>.

6 GATES, Bill. **Como evitar um desastre climático**: as soluções que temos e as inovações necessárias. São Paulo: Companhia das Letras, 2021. p. 37.

- j) Controle: envolve monitorar os indicadores de desempenho e compará-los com os objetivos estabelecidos. Quando necessário, os gestores do cartório ajustam os processos para garantir que os resultados estejam no caminho certo.
- k) Recursos humanos: gerenciar as pessoas é uma parte fundamental da gestão extrajudicial. Isso inclui recrutamento, treinamento, avaliação de desempenho e desenvolvimento da equipe.
- l) Finanças: gerir os resultados financeiros da organização é essencial para garantir a sustentabilidade e o crescimento. Isso envolve orçamento, contabilidade e gestão de custos.
- m) Tecnologia da Informação: em um mundo cada vez mais digital, a gestão da tecnologia da informação desempenha um papel crítico na eficiência operacional e na tomada de decisões.

A cada ano, as serventias extrajudiciais devem elaborar o seu planejamento, a fim de conseguir alcançar seus objetivos, de acordo com a sua missão, sua visão e seus valores. O planejamento estratégico compreende a análise, de modo analítico, das oportunidades oferecidas pelo contexto que envolve equipe, usuários, localidade, costumes, poder regulatório, recursos, com levantamento dos pontos fortes e fracos, culminando na escolha de um modo de compatibilizar tais realidades, para que se possa atender aos objetivos da instituição e da sociedade.

O sistema de planejamento estratégico organiza, de maneira disciplinada, as principais ações, por meio dos objetivos estratégicos, com fins de manter uma eficiência operacional na atividade. Além disso, direciona a serventia extrajudicial para um futuro melhor e inovador.

A administração é o processo de alcançar metas empresariais de maneira eficaz utilizando planejamento, gestão e gerência de recursos organizacionais<sup>7</sup>. Dessa forma, o processo de planejamento deve seguir as características próprias de cada serventia extrajudicial, levando em consideração a sua atribuição, o porte, o estilo de gestão, a cultura e o clima, pois são fatores que influenciam no sistema de gestão que será adotado.

Além disso, o processo de elaboração e de implementação do planejamento estratégico devem estar relacionados às condições do negócio, tais como: a) delimitação do negócio; b) desenvolvimento da missão; c) estabelecimento da visão e valores; d) análise ambiental e gestão de riscos; e)

7 CARAVANTES, Geraldo; PANNO, Cláudia Caravantes; KLOECKNER, Mônica Caravantes. **Administração: teorias e processos**. 1. ed. São Paulo: Pearson Prentice-Hall, 2005. p. 68.

definição dos objetivos; f) elaboração das estratégias; g) implementação das estratégias; e h) avaliação e controle.

A prática de elaborar o planejamento estratégico dentro do segmento extrajudicial é algo novo, mas está criando uma tendência considerável para o futuro. Os titulares, principalmente os pós-concurso público, percebem que é necessário administrar as serventias extrajudiciais como se fosse uma empresa, adotando práticas de gestão que grandes organizações já utilizam.

Inclusive, foi criada uma norma técnica pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, exclusiva para o segmento extrajudicial, chamada NBR 15.906:2021 – Gestão Empresarial para Serviços Notariais e de Registro. Esta norma estabelece diversos requisitos para auxiliar que o segmento extrajudicial tenha um desempenho de excelência, inclusive para ajudar a cumprir determinações das instâncias superiores.

É uma grande oportunidade para os titulares extrajudiciais a implementação da NBR 15.906:2021. Realizado o alinhamento dos requisitos da norma, há uma melhora significativa na prestação de serviço, recebendo, o usuário, um serviço de melhor qualidade. Aliás, esse é o propósito de existência dos cartórios: atender às necessidades da sociedade.

## 2. A EFICIÊNCIA DO REGISTRO IMOBILIÁRIO BRASILEIRO

E para satisfazer às justas expectativas da sociedade, ou melhor, para surpreender positivamente o usuário, é fundamental que tanto o titular quanto a equipe estejam com seu planejamento estratégico bem definido, alinhado a seus objetivos estratégicos. Sem um sistema de gestão em andamento, a equipe não consegue oferecer o seu melhor ao usuário.

No Brasil, o princípio da eficiência é uma inovação jurídica, decorrente da reforma administrativa com a promulgação da Emenda Constitucional n. 19/1998, que acrescentou aos princípios constitucionais da Administração Pública o princípio da eficiência, previsto expressamente no art. 37 da Constituição Federal. Até 1998, os princípios constitucionais previstos eram legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. A partir desta Emenda Constitucional, o princípio da eficiência foi alçado à hierarquia constitucional.

O princípio da eficiência, assim, exige que a atividade administrativa

seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional<sup>8</sup>, consistindo na busca de resultados práticos de produtividade, de economicidade, com a consequente redução de desperdícios do dinheiro público<sup>9</sup>.

Como bem lembrado por Hely Lopes Meirelles, com a Emenda Constitucional n. 45/2004, além de um princípio da Administração Pública, a eficiência passou a ser um direito constitucional previsto no art. 5º, LXXVIII, que assegura a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação<sup>10</sup>.

Antônio do Amaral e Silva defende que o princípio da eficiência transmite a ideia de ação para produzir um efeito rápido e preciso, havendo necessidade, também, de se verificar os resultados produzidos, a fim de checar se foram, ou não, suficientes para satisfazer às necessidades da sociedade. A Administração Pública, portanto, deve se pautar por uma legalidade eficiente<sup>11</sup>.

Como defendido por Osvaldo Agripino de Castro Júnior, a aplicação adequada do princípio da propriedade e da liberdade contratual no sistema econômico depende da efetividade do princípio da eficiência, disposto no art. 37 da Constituição Federal<sup>12</sup>. Em função disso, quando se fala em eficiência, necessariamente, lembra-se de procedimentos, de produtividade e de prazos.

### 2.1. EFICIÊNCIA NA OFERTA DE INFORMAÇÃO

Até poucos anos, o prazo legal de emissão de certidão era de cinco dias úteis, não havendo possibilidade de visualizar a matrícula, a não ser no estado de São Paulo. Atualmente, além do pedido de certidão, é possível realizar busca relacionada a algum titular de direito real ou ao próprio imóvel. Assim, pelos dados do titular (indicador pessoal – Livro n. 5) ou pelos dados do imóvel (indicador real – Livro n. 4), o registro de imóveis fornece todas as informações localizadas à propriedade imobiliária<sup>13</sup>.

8 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 96.

9 MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 10. ed. Niterói: Saraiva, 2016. p. 43.

10 MEIRELLES, 2005, p. 97.

11 SILVA, Antônio Fernando Schenkel do Amaral e. **Registro de imóveis e meio ambiente: princípios e interações em prol da sustentabilidade**. 1. ed. Curitiba: Alteridade, 2021. p. 141.

12 CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de. **Introdução ao direito e desenvolvimento: estudo comparado para a reforma do sistema judicial**. Brasília: OAB Editora, 2004. p. 134.

13 FARIA, Bianca Castellar de. **Registro de imóveis: Brasil x Estados Unidos – comparativo sobre segurança, eficiência e custo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023. p. 102.

Não há mais necessidade de deslocamento ao registro de imóveis para qualquer desses serviços, podendo o interessado realizar busca patrimonial pelo Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado – SAEC, administrado pelo Operador Nacional do Registro Eletrônico de Imóveis – ONR. Recentemente, em 01/08/2023, atingiu-se o grande feito de 100% de integração dos mais de 3.600 registros de imóveis à plataforma eletrônica. Dessa forma, tanto o Poder Público quanto o cidadão, por meio da plataforma digital, podem acessar qualquer registro de imóveis em qualquer das vinte e sete unidades federativas.

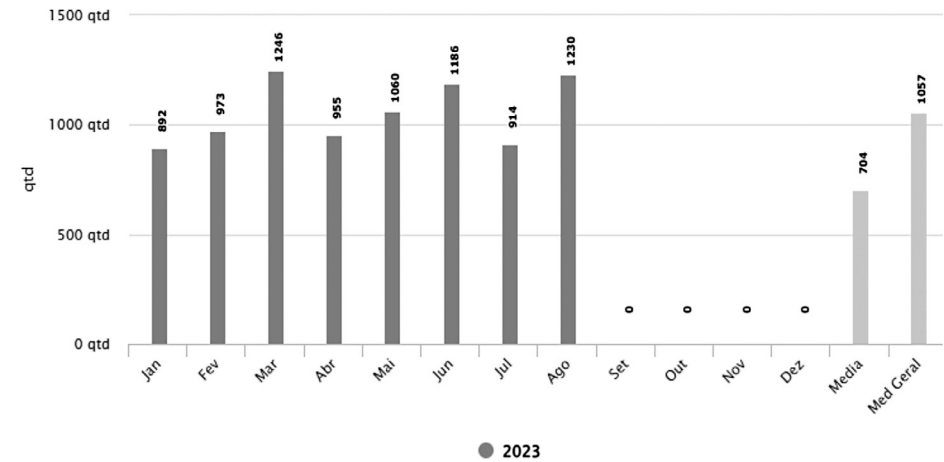
Não somente a busca patrimonial, mas hoje a plataforma eletrônica permite, inclusive, a visualização da própria matrícula do imóvel (matrícula *online*). Muitas vezes, o interessado não tem necessidade de uma certidão, pois não irá realizar uma transferência ou oneração da propriedade, mas somente tem dúvida em relação à descrição do bem ou quer checar quais os últimos atos registrais. Nesses casos, basta informar o número da matrícula que a plataforma eletrônica carrega e apresenta a imagem daquele documento para fins de visualização<sup>14</sup>.

Sem dúvida, a pandemia da COVID-19 trouxe uma significativa aceleração no uso das plataformas eletrônicas. Eram sistemas e serviços que já estavam disponíveis, no entanto, eram pouco conhecidos e utilizados pela sociedade. Com o *lockdown* e com a necessidade de distanciamento social, as plataformas passaram a ser amplamente utilizadas pelos usuários dos serviços registrais.

Basta um clique para a obtenção do resultado da busca patrimonial e da visualização da matrícula. Tais informações já constam num banco de dados prontas para serem consultadas. Não há necessidade, portanto, de tráfego de dados entre a plataforma eletrônica e o respectivo registro de imóveis no momento da pesquisa.

Muitos usuários hoje aproveitam a publicidade oferecida pelo serviço de visualização de matrículas. No 1º Registro de Imóveis de Joinville, a média de solicitação desse serviço digital é de 1.057 visualizações/mês (Figura 1):

Figura 1. Visualização de matrículas



Fonte: Sistema de Gestão Txai. Acesso em: 25 set. 2023.

Um dos grandes diferenciais do nosso sistema registral imobiliário é o fato de a publicidade ampla dos atos registrais serem disponibilizados por meio de certidão. Para o conhecimento das informações relevantes para o fechamento de um negócio jurídico, qualquer pessoa (art. 17 da Lei n. 6.015/73), sem necessidade de expor o motivo ou o interesse do pedido, pode solicitar a certidão de inteiro teor da matrícula do imóvel no registro de imóveis competente. Este simples documento traz, de forma concentrada e condensada, haja vista o princípio da concentração instituído pela Lei n. 13.097/2015, todas as informações relacionadas ao imóvel e aos titulares de direitos reais<sup>15</sup>.

Enquanto o prazo legal para emissão da certidão, por força da antiga redação do art. 19 da Lei n. 6.015/1973, era de cinco dias (art. 19 da Lei 6.015/1973), hoje, para certidões de inteiro teor solicitadas em meio eletrônico, o prazo é de somente quatro horas (alteração trazida pela Lei n. 14.382/2022). Recentemente, a Lei n. 14.382/2022, com o objetivo de garantir mais eficiência ao sistema registral imobiliário e melhorar o ambiente de negócios no Brasil, alterou significativamente a Lei dos Registros Públicos.

Houve alteração do art. 19 da Lei n. 6.015/1973, e redução significativa

<sup>14</sup> FARIA, 2023, p. 103.

<sup>15</sup> FARIA, 2023, p. 104.

dos prazos de emissão de certidão:

Art. 19. A certidão será lavrada em inteiro teor, em resumo, ou em relatório, conforme quesitos, e devidamente autenticada pelo oficial ou seus substitutos legais, não podendo ser retardada por mais de **5 (cinco) dias**.

[...]

§10. As certidões do registro de imóveis, inclusive aquelas de que trata o §6º, serão emitidas nos seguintes prazos máximos, contados a partir do pagamento dos emolumentos:

I – **quatro horas**, para a certidão de inteiro teor da matrícula ou do livro auxiliar, **em meio eletrônico**, requerida no horário de expediente, desde que fornecido pelo usuário o respectivo número;

II – **um dia**, para a certidão da situação jurídica atualizada do imóvel; e

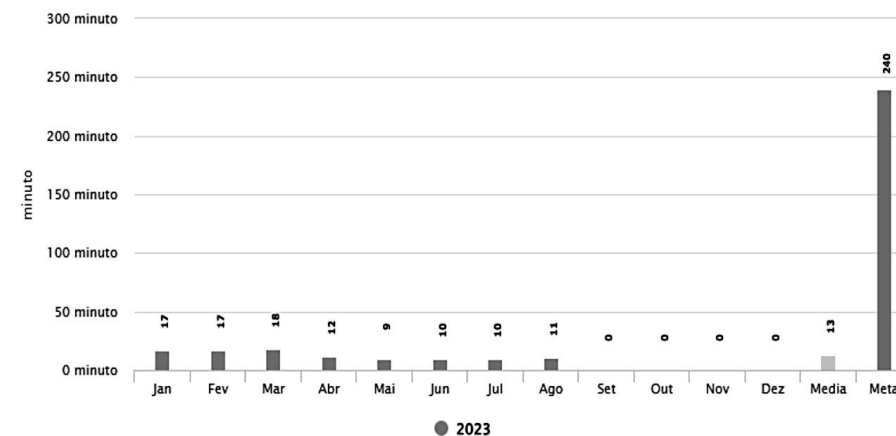
III – **cinco dias**, para a certidão de transcrições e para os demais casos (Grifo nosso).

Com a redução do prazo da certidão em meio eletrônico para quatro horas, há um grande estímulo aos usuários para a utilização da plataforma eletrônica, na medida em que, se for solicitada a certidão física, o prazo geral é de cinco dias. Essa alteração legislativa, portanto, contribuiu ainda mais para a eficiência do sistema registral imobiliário, reduzindo o prazo do *due diligence* realizado pelos interessados na transferência imobiliária.

Ora, se o prazo de cinco dias já era considerado como um curto espaço de tempo para que o interessado obtivesse todas as informações relacionadas ao imóvel e seus titulares de direitos reais, o prazo de quatro horas vem se apresentar como um verdadeiro presente de eficiência.

Nas serventias registras imobiliárias que adotam um sistema de gestão adequado, o prazo de emissão de certidão é ainda mais baixo. No 1º Registro de Imóveis de Joinville, por exemplo, o prazo médio de emissão de certidão digital é de 13 minutos (Figura 2):

Figura 2. Prazo de certidão de inteiro teor até 04 horas



Fonte: Sistema de Gestão Txai. Acesso em: 25 set. 2023.

Outro ponto importante a ressaltar é que para as serventias registras que já estavam acostumadas a serviços ágeis, a redução no prazo legal da certidão ou do registro não trouxe qualquer impacto, simplesmente pelo fato de esses registros de imóveis já oferecerem aos seus usuários prazos bem inferiores ao limite legal.

## 2.2. EFICIÊNCIA NO ATO REGISTRAL

Antes da Lei n. 14.832/2022, os prazos legais eram, em geral, de 15 ou de 30 dias corridos, a depender do tipo de título apresentado ao registro de imóveis. A exceção a esses prazos era o da cédula rural, sendo um prazo exíguo de três dias (Decreto-Lei n. 167/1967). Os contratos bancários pelo Sistema Financeiro da Habitação contavam com prazo legal de 15 dias (Lei 4.380/1964), assim como os registros de alienação fiduciária (Lei 9.514/1997). A regra geral de trinta dias valia para os demais títulos registras<sup>16</sup>.

O art. 188 da Lei n. 6.015/1973 agora dispõe de prazo de dez dias úteis para a prática do ato registral. No entanto, em algumas situações específicas, o prazo de registro é de cinco dias úteis:

Art. 188. Protocolizado o título, se procederá ao registro ou à emissão de nota devolutiva, no prazo de **dez dias**, contado da data do protocolo, salvo nos casos previstos no §1º e nos art. 189 a art. 192.

16 FARIA, 2023, p. 105.

§1º Não havendo exigências ou falta de pagamento de custas e emolumentos, deverão ser registrados, no prazo de **cinco dias**:

I – as escrituras de compra e venda sem cláusulas especiais, os requerimentos de averbação de construção e de cancelamento de garantias;

II – os documentos eletrônicos apresentados por meio do SERP; e

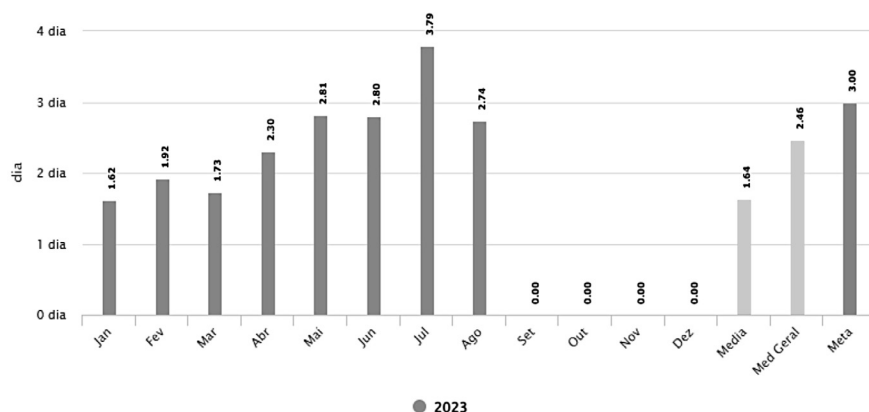
III – os títulos que reingressarem na vigência da prenotação com o cumprimento integral das exigências formuladas anteriormente (Grifo nosso).

Nos casos, portanto, de escrituras públicas de compra e venda sem cláusulas especiais, requerimentos de averbação de construção e cancelamento de ônus, o prazo é reduzido para cinco dias úteis. Ainda, o mesmo prazo se aplica aos documentos eletrônicos enviados pela central eletrônica e aos títulos cujas exigências foram atendidas pela parte interessada.

A alteração legislativa recente, portanto, limita, em cinco dias úteis, os prazos para o registro de transferência de propriedade imobiliária quando não houver condição especial e, em dez dias úteis, quando houver constituição de garantia real ou de alienação fiduciária.

Como já exposto, quando a serventia extrajudicial trabalha com um sistema de gestão que valoriza agilidade na prestação do serviço, o prazo legal não se apresenta como um desafio, na medida em que o tempo médio já operado é inferior ao limite legal. No 1º Registro de Imóveis de Joinville, o prazo médio de registro durante o exercício de 2023 é de 2,46 dias, muito abaixo do prazo legal de cinco ou de dez dias (Figura 3):

**Figura 3. Prazo médio de entrega dos registros**



Fonte: Sistema de Gestão Txai. Acesso em: 25 set. 2023.

Hoje em dia, todos, de alguma forma, têm pressa: para casar, para mudar-se de casa, para obter um financiamento, para viajar, para pagar o hospital, para fechar um negócio. Desse modo, quanto antes o usuário recebe a conclusão de um ato registral, mais satisfeito ficará e melhor conseguirá conduzir as demais prioridades da sua vida civil.

Aí está o efeito “uau” da *Disney*. Para um usuário que espera que o seu ato seja concluído no prazo de dez dias (prazo legal), quando recebe a comunicação do registro de imóveis que seu protocolo foi concluído no prazo de dois dias, ocorre um verdadeiro encantamento, pois a pessoa recebe mais do que a sua expectativa. Esse efeito “uau”, termo cunhado pelo *Disney Institute*, consiste exatamente em conseguir causar essa sensação de encantamento, a ponto de deixar o cliente, no caso o usuário, sem palavras<sup>17</sup>.

### 2.3. EFICIÊNCIA NA FISCALIZAÇÃO DOS TRIBUTOS

Além de garantir a constituição de direitos reais e garantir a publicidade de tais atos, o registrador de imóveis tem a competência de fiscalizar o recolhimento dos tributos incidentes sobre as transações imobiliárias, sendo considerado responsável, subsidiariamente, na ausência de recolhimento<sup>18</sup>.

O art. 30, XI da Lei n. 8.935/1994 dispõe que é seu o dever de fiscalizar o recolhimento dos impostos incidentes sobre os atos que devem ser praticados na serventia. Assim, a inobservância deste dever legal configura a responsabilização tributária do agente delegatário.

A norma traz uma exigência para a responsabilização do registrador de imóveis quando houver a impossibilidade de cumprimento da obrigação principal pelo contribuinte, sendo, portanto, considerada “responsabilidade subsidiária”, por mais que o *caput* mencione que “respondem solidariamente”.

A eficiência na fiscalização dos tributos desonera, em muito, a Fazenda Pública federal, estadual e municipal, na medida em que profissionais do direito especializados passam a servir como verdadeiros guardiões do recolhimento fiscal.

<sup>17</sup> EXAME. **O seu cliente e o fato UAU!** 2017. Disponível em: <

[https://exame.com/colunistas/relacionamento-](https://exame.com/colunistas/relacionamento-antes-do-marketing/o-seu-cliente-e-o-fator-uau/)

[antes-do-marketing/o-seu-cliente-e-o-fator-uau/](https://exame.com/colunistas/relacionamento-antes-do-marketing/o-seu-cliente-e-o-fator-uau/)>. Acesso em: 23 set. 2023.

<sup>18</sup> FARIA, 2023, p. 109.

#### 2.4. EFICIÊNCIA DIGITAL DOS REGISTROS DE IMÓVEIS

A fim de atender a uma necessidade da sociedade e dos novos tempos criados pela *internet*, desde o ano 2000, o governo brasileiro iniciou uma série de adaptações e inovações para melhorar a prestação do serviço público e integrá-lo à era digital. Desde então, diversas políticas e iniciativas foram realizadas pelo Poder Público<sup>19</sup>.

Com a Lei n. 11.977/2009, definiu-se que os serviços de registros públicos instituiriam o registro eletrônico, observados os prazos e as condições previstas em regulamento (art. 37). A lei federal ainda determinou que os atos praticados a partir de 01/01/1976 (início da vigência da Lei dos Registros Públicos) deveriam ser inseridos no sistema de registro eletrônico no prazo de cinco anos (art. 39).

Em 2014, houve a publicação da Recomendação n. 14/2014 pela Corregedoria Nacional de Justiça, recomendando às Corregedorias Gerais da Justiça que na regulamentação do registro eletrônico, em cada estado, houvesse a observância dos parâmetros e requisitos constantes do modelo de sistema digital para implantação de Sistemas de Registro de Imóveis Eletrônico – SREI.

E, finalmente, com a Lei n. 13.465/2017, estabeleceu-se que o SREI será implementado e operado, em âmbito nacional, pelo Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis – ONR (art. 76).

A Corregedoria Nacional de Justiça, dentro das suas atribuições de fiscalização e de normatização (art. 103-B, §4º, I, II e III da Constituição Federal), editou o Provimento n. 89/2019, que regulamentou o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis e o Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado, definindo alguns critérios.

O SREI tem como objetivo a universalização das atividades de registro público imobiliário, a adoção de governança corporativa das serventias de registros de imóveis e a instituição do sistema de registro eletrônico de imóveis (art. 8º), enquanto o SAEC é destinado ao atendimento remoto dos usuários de todas as serventias de registro de imóveis do país por meio da *internet*, à consolidação de dados estatísticos sobre dados e operação das serventias de registro de imóveis, bem como ao desenvolvimento de sistemas de apoio e interoperabilidade com outros sistemas (art. 16º).

<sup>19</sup> FARIA, 2023, p. 110.

O Operador Nacional do Registro Eletrônico de Imóveis hoje é responsável pela implementação e pela operação, em âmbito nacional, do SREI. Diferentemente do que ocorre quando se trata de entidade de classe estadual ou nacional, na qual o registrador de imóveis tem completa liberdade associativa, o vínculo com o ONR é mandatório.

Todos os três mil e seiscentos registros de imóveis do Brasil, assim, deveriam necessariamente se vincular ao Operador Nacional, a fim de uniformizar a prestação do serviço eletrônico. E esse marco foi atingido em 01/08/2023. Essa nacionalização, e uniformização de procedimentos registrares eletrônicos aumenta, em muito, a eficiência da atividade registral imobiliária.

Nos últimos anos, os registradores de imóveis, por meio do Registro de Imóveis do Brasil, entidade nacional, desenvolveram várias ferramentas para aumentar, ainda mais, o espectro de informações relacionadas às operações imobiliárias. Houve, portanto, a criação do Guichê de Certidões, do Mecanismo de Reclamações, do Mapa Nacional de Transações Imobiliárias, do Portal Estatístico Registral, ferramentas estas que contribuíram consideravelmente para a publicidade registral<sup>20</sup>.

As inovações abrangem hoje uma gama variada de serviços prestados eletronicamente à sociedade e ao Poder Público. O portal disponibiliza serviços eletrônicos de emissão de certidão assinada eletronicamente, visualização das matrículas *online*, ambiente de assinatura eletrônica, pesquisa de bens com base no CPF ou no CNPJ, publicação de editais *online*, protocolo eletrônico de títulos particulares ou públicos, e ferramenta de intimação e consolidação da propriedade de alienação fiduciária de bem imóvel.

No portal do Operador Nacional do Registro Eletrônico de Imóveis, que tem como lema “*todos os cartórios de Registro de Imóveis do Brasil em um só lugar*”<sup>21</sup>, é possível a utilização dos seguintes serviços eletrônicos registrares imobiliários: 1) visualização de matrícula; 2) certidão digital; 3) pesquisa prévia; 4) pesquisa de bens; 5) e-Protocolo; 6) repositório confiável de documentos eletrônicos; 7) acompanhamento registral; 8) monitor registral; 9) validação de certidões; 10) intimação e consolidação de propriedade; e 11) plataforma de regularização fundiária.

Outras ferramentas eletrônicas de significativa importância ao Poder Público são a Central Nacional de Indisponibilidade de Bens Imóveis –

<sup>20</sup> Tais serviços podem ser acessados pelo [www.registroidmoveis.org.br](http://www.registroidmoveis.org.br).

<sup>21</sup> [www.registradores.onr.org.br](http://www.registradores.onr.org.br).

CNIB, o Ofício Eletrônico e a Penhora *Online*.

A Central Nacional de Indisponibilidade de Bens Imóveis é um ambiente único que recepciona todas as ordens de indisponibilidade do Poder Público e envia, automaticamente, a todos os registros de imóveis do país. Essa Central foi criada pelo Provimento n. 39/2014, do Conselho Nacional de Justiça.

Mesmo com a publicação do Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial (Provimento n. 149/2023), que teve como objetivo unificar as orientações de diversos provimentos em um documento único, o provimento da CNIB, por ser referência e se endereçar a outros setores, foi conservado.

Por meio do Ofício Eletrônico, o Poder Público realiza pesquisa de bens pelo CPF ou pelo CNPJ, visualiza matrículas *online* e solicita certidões de registros de acordo com o interesse processual. A plataforma tem por objetivo viabilizar a emissão de certidões digitais ao Poder Público, por meio do intercâmbio de informações eletrônicas entre as entidades solicitantes e os registros de imóveis.

A prestação desse serviço é respaldada na Medida Provisória n. 2.200/2001, bem como na Lei n. 11.419/06, que possibilitam a transferência de comunicação oficial dos atos processuais por meios eletrônicos, atendidos os requisitos de autenticidade, integridade, validade jurídica e interoperabilidade da infraestrutura de chaves Públicas Brasileira – ICP-Brasil.

E a Penhora *Online* interliga o Poder Judiciário ao registro de imóveis. O sistema permite realizar pesquisa de bens pelo CPF/CNPJ ou pedir uma certidão digital informando o número da matrícula. É possível, também, a solicitação de penhora, arresto e sequestro de um determinado bem imóvel do devedor.

Com toda essa revolução tecnológica e essa gama variada de serviços eletrônicos disponibilizados à sociedade, é importante checar se a plataforma está realmente sendo utilizada. Entende-se que uma das causas para a pouca adesão do protocolo de títulos de modo eletrônico é a necessidade de as partes precisarem de certificado digital nos moldes do ICP-Brasil para a transferência de propriedade perante o registro de imóveis<sup>22</sup>.

A Medida Provisória n. 2.200/2001 instituiu a assinatura digital pelos padrões ICP-Brasil para considerar a realização de transações eletrônicas seguras:

22 FARIA, 2023, p. 117.

Art. 1º Fica instituída a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP-Brasil, para garantir a autenticidade, a integridade e a validade jurídica de documentos em forma eletrônica, das aplicações de suporte e das aplicações habilitadas que utilizem certificados digitais, bem como a realização de transações eletrônicas seguras.

No Brasil, com a criação da ICP-Brasil, foi desenvolvido um certificado digital vinculado a uma estrutura de chaves públicas, regulada pelo Ministério da Economia<sup>23</sup>. O art. 10 da Medida Provisória n. 2.200/2001 reconhece as assinaturas eletrônicas em geral, sendo o §1º dedicado ao uso do certificado digital ICP-Brasil, e o §2º a outras assinaturas eletrônicas:

Art. 10. Consideram-se documentos públicos ou particulares, para todos os fins legais, os documentos eletrônicos de que trata esta Medida Provisória.

§1º As declarações constantes dos documentos em forma eletrônica produzidos com a utilização de processo de certificação disponibilizado pela ICP-Brasil presumem-se verdadeiros em relação aos signatários, na forma do art. 131 da Lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916 – Código Civil.

§2º O disposto nesta Medida Provisória não obsta a utilização de outro meio de comprovação da autoria e integridade de documentos em forma eletrônica, inclusive os que utilizem certificados não emitidos pela ICP-Brasil, desde que admitido pelas partes como válido ou aceito pela pessoa a quem for oposto o documento.

Com a utilização do certificado digital ICP-Brasil, pelo fato de o agente certificador ser um ente público, a validação das assinaturas das partes e da integridade do documento pode ser feita por qualquer empresa detentora do código dessa cadeia ou pelo Instituto de Tecnologia da Informação – ITI (verificador.iti.gov.br)<sup>24</sup>.

Por força dessa legislação, as transferências imobiliárias, quando em formato eletrônico, deveriam conter assinaturas digitais com esses requisitos. Com a publicação da Lei n. 14.063/2020, que dispõe sobre o uso de assinaturas eletrônicas em interações com entes públicos, houve a classificação em três diversos tipos:

Art. 4º Para efeitos desta Lei, as assinaturas eletrônicas são classificadas em:

I – assinatura eletrônica simples: [...]

II – assinatura eletrônica avançada: a que utiliza certificados não emi-

23 SOTTANO, Augusto; LAGO, Ivan Jacopetti do. As assinaturas eletrônicas e o registro de imóveis: estado atual da questão. In: GALHARDO, Flaviano; et al. (Coord.). **Direito registral e novas tecnologias**. 1. ed. Rio de Janeiro, 2021. p. 88.

24 SOTTANO, 2021, p. 89.

tidos pela ICP-Brasil ou outro meio de comprovação da autoria e da integridade de documentos em forma eletrônica, desde que admitido pelas partes como válido ou aceito pela pessoa a quem for oposto o documento, com as seguintes características:[...]

III – assinatura eletrônica qualificada: a que utiliza certificado digital, nos termos do §1º do art. 10 da Medida Provisória n. 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.

O art. 5º, §2º, IV, deste mesmo diploma legal define que “é obrigatório o uso de assinatura eletrônica qualificada: IV – nos atos de transferência e de registro de bens imóveis, ressalvado o disposto na alínea “c” do inciso II do §1º deste artigo”. Em função desse requisito, criado com objetivo de segurança jurídica, é que ainda temos baixa adesão ao protocolo eletrônico.

Aguarda-se, portanto, a breve regulamentação do Conselho Nacional de Justiça, a fim de, com a devida segurança, permitir a utilização de assinatura avançada. A utilização dessa espécie de assinatura eletrônica permitirá uma adesão maior da sociedade ao registro eletrônico, refletindo em mais eficiência ao sistema registral imobiliário.

## CONCLUSÃO

A eficiência registral imobiliária, além de ser um dos princípios previstos na Constituição Federal, é uma necessidade do mercado imobiliário e da economia nacional. Quanto mais ampla e eficiente a publicidade registral, mais informações os credores, adquirentes e interessados em geral terão, e menor o risco da transação imobiliária.

Os prazos do registro de imóveis são regidos pela Lei dos Registros Públicos (Lei n. 6.015/1973) e por algumas leis esparsas. Até com o Provimento n. 94/2020, do Conselho Nacional de Justiça, as certidões eram emitidas em até cinco dias. Com a Lei 14.382/2022, o prazo de emissão de certidão eletrônica passou para quatro horas.

Com a nova lei, houve redução de prazos tanto para a emissão de certidão, quanto para a prática do ato registral. Em relação às certidões, o art. 19 da Lei n. 6.015/1973 (com sua nova redação) subdivide os prazos por complexidade: quatro horas para a certidão de inteiro teor em meio eletrônico, um dia para a certidão da situação jurídica atualizada do imóvel (novidade legislativa), e cinco dias para a certidão de transcrição.

Em relação aos atos registrares, o prazo geral passou de trinta dias cor-

ridos para dez dias úteis. Em casos especiais, o prazo do ato registral passou a ser de cinco dias úteis, como: I – as escrituras de compra e venda sem cláusulas especiais, os requerimentos de averbação de construção e de cancelamento de garantias; II – os documentos eletrônicos apresentados; e III – os títulos que reingressarem na vigência da prenotação com o cumprimento integral das exigências formuladas anteriormente (art. 188 da Lei n. 6.015/1973). Há casos, no entanto, regidos por leis especiais, como o registro de incorporação imobiliária, que será realizado em dez dias úteis (art. 32 da Lei n. 4.591/1964), e o registro das cédulas rurais, que será realizado em três dias úteis (Decreto-Lei n. 167/1967).

É visível o quanto as alterações trazidas pela Lei 14.382/2022 fortaleceram ainda mais a eficiência do registro imobiliário brasileiro. Para bem atender à expectativa do mercado imobiliário e da sociedade, o registro eletrônico precisa se tornar cada vez mais acessível ao cidadão. Somente assim as pessoas em geral terão a segurança necessária para migrar de um mundo analógico para um verdadeiramente digital.

Com essas mudanças legislativas, é fundamental que as serventias extrajudiciais estejam preparadas para oferecer a eficiência, no mínimo, legal. O ideal, no entanto, é que as serventias tenham um bom sistema de gestão que possibilite oferecer segurança jurídica, padronização, capacitação da equipe, agilidade, prazos mínimos, a ponto de surpreender positivamente o usuário. Agindo dessa forma, o cartório estará cumprindo com o seu verdadeiro propósito, que é de bem servir à sociedade.

## BIBLIOGRAFIA

- CARAVANTES, Geraldo; PANNO, Cláudia Caravantes; KLOECKNER, Mônica Caravantes. **Administração: teorias e processos**. 1. ed. São Paulo: Pearson Prentice-Hall, 2005.
- CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de. **Introdução ao direito e desenvolvimento: estudo comparado para a reforma do sistema judicial**. Brasília: OAB Editora, 2004.
- EXAME. **O seu cliente e o fato UAU!** 2017. Disponível em: <<https://exame.com/colunistas/relacionamento-antes-do-marketing/o-seu-cliente-e-o-fator-uau/>>. Acesso em: 23 set. 2023.
- FARIA, Bianca Castellar de. **Registro de imóveis: Brasil x Estados Unidos – comparativo sobre segurança, eficiência e custo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.
- GATES, Bill. **Como evitar um desastre climático: as soluções que temos e as inovações necessárias**. São Paulo: Companhia das Letras, 2021.
- MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 10. ed. Niterói: Saraiva, 2016.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- POSNER, Richard. **Para além do direito**. Tradução: Evandro Ferreira e Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

SILVA, Antonio Fernando Schenkel do Amaral e. **Registro de imóveis e meio ambiente: princípios e interações em prol da sustentabilidade**. 1. ed. Curitiba: Alteridade, 2021.

SOTTANO, Augusto; LAGO, Ivan Jacopetti do. As assinaturas eletrônicas e o registro de imóveis: estado atual da questão. In: GALHARDO, Flaviano; *et al.* (Coord.). **Direito registral e novas tecnologias**. 1. ed. Rio de Janeiro, 2021.

WEBER, Max. **Economy and society: an outline of interpretive sociology**. Berkeley: University of California Press, 1978.

WILSON, James. Q. **Bureaucracy: what agencies do and why they do it**. New York, NY: Basic Books, 1989.

## AS FLEXIBILIZAÇÕES DA LEI N. 13.465/17 E AS INCERTEZAS TRAZIDAS PELA LEI N. 14.620/23 NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Ariane Pinheiro Carvalho<sup>1</sup>

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

### INTRODUÇÃO

É de conhecimento de todos a quantidade de imóveis irregulares existentes no Brasil. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, fundação pública federal vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, estima que entre 30 e 50% dos imóveis do território nacional necessitam de algum tipo de regularização<sup>3</sup>. De acordo com o governo federal, cerca de 30 milhões de imóveis não possuem documento de propriedade<sup>4</sup>.

Em Santa Catarina, de acordo com números apresentados pela Secretaria de Estado da Assistência Social<sup>5</sup>, a quantidade chega a mais de 130 mil lotes ou unidades residenciais que precisam de parcelamento do solo, titulação ou regularização da edificação. Somente na capital catarinense, na cidade de Florianópolis, são mais de 70 mil lotes irregulares, sendo alguns distritos com percentual espantoso de irregularidade, tais como Rio Vermelho (81,84%), Campeche (71,80%), e Ingleses (66,35%)<sup>6</sup>.

Joinville conta atualmente com 23 mil imóveis irregulares, dos quais 16 mil localizados em zona urbana, de acordo com dados da Secretaria de

1 Escrivente substituta do 1º Registro de Imóveis de Joinville/SC. Graduada em Direito pela Faculdade Cenequista de Joinville – FCI. Pós-graduada em Direito Notarial e Registral e em Mercado Imobiliário. E-mail: ariane@lrjoinville.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. Vice-Presidente do Operador Nacional do Registro Eletrônico de Imóveis. E-mail: bianca@lrjoinville.com.br.

3 IPEA – **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/portal/>>. Acesso em: 23 set. 2023.

4 MDR – **Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional**. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/search?SearchableText=30%20mil%C3%B5es%20de%20im%C3%B3veis>>. Acesso em: 20 set. 2023.

5 SAS – **Secretaria de Assistência Social, Mulher e Família**. Disponível em: <<https://www.sas.sc.gov.br/index.php/habitacao>>. Acesso em: 20 set. 2023.

6 AMORIM, Miriam. **Invasões e irregularidades: Florianópolis tem mais de 70 mil lotes ilegais**. Disponível em: <<https://ndmais.com.br/infraestrutura/invasoes-e-irregularidades-florianopolis-tem-mais-de-70-mil-lotes-ilegais/>>. Acesso em: 21 set. 2023. p. 7.

Habitação – SEHAB<sup>7</sup>. As irregularidades das ocupações de terras fazem parte da realidade da cidade com a formação de loteamentos clandestinos e a transmissão de lotes sem a devida titulação, negócio conhecido como venda por “contrato de gaveta”.

Essa irregularidade atrapalha o planejamento territorial municipal, desorganiza seu cadastro e, principalmente, coloca inúmeros negócios imobiliários à margem da arrecadação pública. As consequências da irregularidade são de ordem social, ambiental, tributária e econômica.

Há também prejuízo aos próprios ocupantes/possuidores, uma vez que, quando interessados em vender o bem, o imóvel sofre uma desvalorização, além de não conseguirem obter financiamentos bancários a taxas bancárias mais baixas, pois não podem oferecer o bem imóvel em garantia.

Pela análise liberal do economista peruano, Hernando de Soto, a propriedade, além de seu valor de uso, tem função de capital, atributo conferido a ela quando do seu registro imobiliário, que garante sua formalização econômica e jurídica. O autor traz o conceito de “capital morto”, pelo qual a propriedade irregular, portanto sem registro imobiliário, não colabora com o fortalecimento da economia de um determinado país, na medida em que configura “capital morto”<sup>8</sup>.

Estudos demonstram o aumento da renda domiciliar entre 20 e 32% *per capita* dos domicílios regularizados<sup>9</sup>. Além de a renda *per capita* aumentar, o valor de avaliação dos imóveis sofre um significativo incremento, as pessoas passam a investir na melhoria das unidades habitacionais. Resultado: todos ganham, possuidores, comunidade local, poder público, sociedade em geral.

Nenhuma lei federal apresentou tantas saídas e tanta flexibilização quanto a Lei n. 13.465/2017, tendo o município como principal ator da regularização fundiária, sem depender de outros poderes. É o município que julga pedidos de regularização fundiária no âmbito administrativo ou toma a iniciativa do procedimento. O presente artigo, portanto, analisa as flexibilizações trazidas pela Lei n. 13.465/2017 com as recentes alterações apresentadas pela Lei n. 14.620/2023.

7 SEHAB – **Secretaria de Habitação**. Disponível em: <<https://www.joinville.sc.gov.br/institucional/sehab/>>. Acesso em: 21 set. 2023.

8 SOTO, Hernando de. **The mystery of capital: why capitalism triumphs in the west and fails everywhere**. New York: Basic Books, 2003. p. 6.

9 ANDRADE, Maria Isabel de Toledo. PERO, Valéria. **Direitos de propriedade e bem-estar: avaliação do impacto do programa de regularização fundiária na Quinta do Caju**. 2020. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5088>>. Acesso em: 21 set. 2023. p. 23.

## 1. A REURB DE ACORDO COM A LEI N. 13.465/2023

Primeiramente, a Lei n. 11.977/2009, mais conhecida como a Lei do Programa Minha Casa Minha Vida, em seu Capítulo III, trouxe vários dispositivos relacionados à regularização fundiária de assentamentos urbanos, com o objetivo de resolver a problemática social, ambiental, urbanística e jurídica originada com os loteamentos clandestinos. Tal lei foi o texto legal mais importante até então visto em termos de regularização, “derrubando paradigmas, simplificando práticas e trazendo a matéria para uma sistematização de procedimentos e instrumentos próprios”<sup>10</sup>.

A característica mais marcante da Lei n. 11.977/2009 foi o protagonismo do registro de imóveis na formação do procedimento de regularização, em mais um importante movimento na direção da desjudicialização<sup>11</sup>. Tal lei delegou, portanto, ao registrador de imóveis a responsabilidade de comandar o procedimento, realizando, inclusive, a notificação dos proprietários tabulares, confrontantes e entes federados, com publicação de editais e promoção de tentativa de acordos em casos de impugnações.

O grande vácuo que adveio da Lei n. 11.977/2009, razão pela qual precisou ser melhorada, é que não trazia o instituto de titulação da propriedade, pois previa apenas a possibilidade de legitimação de posse, título pelo qual o poder público reconhecia a posse ao ocupante do imóvel. Esse título seria registrado e, somente após cinco anos, o detentor poderia requerer a conversão em propriedade (art. 60), atendidos os critérios constitucionais (art. 183 da Constituição Federal). Não foi uma solução que agradou o poder público e os possuidores.

Com o objetivo de agilizar e de acelerar o procedimento de regularização, e de já transferir propriedade – e não apenas posse – aos moradores de assentos informais, foi publicada a Lei n. 13.465/2017, a qual revogou os dispositivos trazidos pela Lei n. 11.977/2009, e veio a se tornar a grande referência legal para o tema de regularização fundiária, apresentando novos institutos e ferramentas jurídicas.

A regularização continuou sendo tratada como um procedimento multidisciplinar com diversas dimensões, pois tem como objetivo resolver pro-

10 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. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2020. p. 53.

11 *Ibid.*, p. 55.

blemas de ordem urbanística, ambiental, social, jurídica e registraria<sup>12</sup>.

Um grande diferencial em relação aos procedimentos anteriores é o fato de as regularizações poderem ser feitas por fases<sup>13</sup>, assim denominadas:

- a) REURB complexa: procedimento que abrange a abertura da matrícula matriz para registrar a regularização fundiária, englobando o parcelamento do solo, a regularização das edificações, e a titulação final dos ocupantes;
- b) REURB intermediária: procedimento que irá regularizar o parcelamento do solo, as edificações, e a titulação final dos ocupantes;
- c) REURB titulatória: nesta modalidade, é realizada a titulação ao ocupante, sem necessidade de regularizar o parcelamento do solo, na medida em que o registro de imóveis já possui uma matrícula para a unidade/lote. Dessa forma, há irregularidade apenas no aspecto subjetivo, ou seja, de quem figura como proprietário da unidade.
- d) REURB excepcional: nesta situação, o imóvel já possui o lote individualizado e a titulação já regularizada. Assim, a única irregularidade do núcleo é a ausência da construção no registro imobiliário. Nesse caso, o município expedirá a Certidão de Regularização Fundiária – CRF, para a averbação da construção perante o registro de imóveis.

A REURB complexa é a mais abrangente e a que regulariza o imóvel de forma mais ampla. Neste cenário, a área do Núcleo Urbano Informal Consolidado – NUIC, está dentro de uma área maior. Assim, a documentação deverá fazer menção apenas à área objeto da regularização. Para esta situação, o registro de imóveis abrirá matrícula, denominada pela doutrina por “matrícula matriz”<sup>14</sup>, e nela registrará a regularização fundiária, parcelando a área em lotes individuais.

Importante ressaltar uma das relevantes novidades: após aberta a “matrícula matriz”, será realizado apenas o destaque da área na matrícula de origem, dispensada retificação de área, unificação ou regularização do remanescente (art. 44, §4º do Decreto n. 9.310/18).

Na REURB intermediária não haverá necessidade da abertura da “matrícula matriz”, tendo em vista que esta fase já estará sanada por outros institutos: unificação, parcelamento de solo, demarcação urbanística, etc. Nesta situação, o oficial registrará a regularização fundiária e parcelará o solo diretamente na matrícula de origem, abrindo as matrículas individua-

12 NALINI, José Renato. **Direitos que a cidade esqueceu**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 167.

13 CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de regularização fundiária urbana – REURB**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023. p. 58.

14 *Ibid.*, p. 63.

lizadas dos lotes existentes.

Abertas as matrículas dos lotes individualizados, poderão, conforme o objetivo das partes interessadas, iniciar os procedimentos para averbação/regularização das construções. A averbação da construção será realizada mediante apresentação da CRF, com a área construída de cada lote. De acordo com o art. 54 do Decreto n. 9.310/18, tratando-se de REURB-S, a primeira averbação de construção residencial será isenta, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados.

Há grandes debates sobre a necessidade, ou não, da apresentação da Certidão Negativa de Débitos e Tributos Federais – CND, para a averbação da construção. Importante frisar que as normas que regem o tema não proíbem a exigência, pelos registros de imóveis, das certidões negativas dos tributos, tampouco instituem qualquer tipo de isenção.

Os dispositivos legais referem-se apenas, e tão somente, à dispensa da obrigação acessória do oficial consistente numa prestação positiva (de solicitar a CND) no interesse da arrecadação do tributo<sup>15</sup>.

A morosidade na emissão do documento e na regularização das questões previdenciárias atrasariam o registro da regularização fundiária, vindo de encontro com um dos principais objetivos da REURB: a facilitação e a flexibilização da regularização. Nesse contexto, a orientação de alguns estados, em seus Códigos de Normas, como o de Santa Catarina (art. 764-AE, parágrafo único), é sobre a dispensa do documento, com o objetivo de não atrasar ou atrapalhar a regularização fundiária.

A REURB titulatória é instituto que, efetivamente, transfere o imóvel ao ocupante/beneficiário, concedendo o tão esperado direito à moradia. Ter a propriedade de um imóvel é mais que adquirir um patrimônio, significa dignidade.

A legislação apresenta diversas formas de titulações. O presente estudo limitou-se a analisar as três mais utilizadas: a legitimação fundiária, a legitimação de posse e a concessão de direito real de uso.

A legitimação fundiária é a forma de titulação que transfere a propriedade desde logo ao beneficiário, tornando-o legítimo proprietário do imóvel, sem qualquer ônus. Tão importante quanto a importância do instituto, há algumas condicionantes para que o município, ente que realiza o processamento da regularização, conceda aos beneficiários a transferência por

15 CUNHA, 2023, p. 142.

meio da legitimação fundiária.

Paola de Castro Ribeiro Macedo estabelece que “a legitimação fundiária é o instrumento mais eficaz e célere para a obtenção da propriedade plena e originária aos ocupantes, seja na modalidade específica ou social, de imóveis públicos ou privados”<sup>16</sup>.

Assim, a legitimação fundiária será concedida àquele que detiver, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrando o núcleo urbano informal consolidado até 22 de dezembro de 2016. Esse marco temporal significa dizer que só se pode realizar regularização fundiária para núcleos existentes até 2016? Essa não é a interpretação do dispositivo legal. Tal marco legal delimita a titulação pela modalidade de legitimação fundiária. Dessa forma, os núcleos consolidados após este período poderão ser titulados por outros meios.

A legitimação de posse, por sua vez, concede ao detentor a posse direta para fins de moradia. Garante o direito à moradia ao cidadão, mas não transfere a propriedade de forma imediata. Esta modalidade de titulação não é permitida para imóveis públicos, tendo em vista que uma das formas de regularização da posse é a usucapião, o que não é permitido para áreas públicas.

No rol dos atos passíveis de registro e de averbação (art. 167, I e II da Lei n. 6.015/1973) não constam direitos de posse. A legitimação de posse é uma exceção ao ingresso do título de direito perante a serventia registral imobiliária. Esta forma de titulação deve ser usada pelo município apenas nos casos em que não há segurança na titulação da propriedade ao ocupante<sup>17</sup>, preferindo, em um primeiro momento, apenas legitimar a posse para garantir o direito à moradia, com o objetivo de realizar mais buscas e dar a segurança para a titulação final.

A terceira forma de titulação mais utilizada é a Concessão de Direito Real de Uso – CDRU, a qual foi incluída no rol de direitos reais no Código Civil após a vigência da Lei n. 13.465/2017. Assim, a concessão de direito real de uso é uma condição resolúvel, podendo ser aplicada a imóveis públicos ou particulares no âmbito da regularização fundiária na modalidade social, com ou sem remuneração, por tempo certo ou indeterminado<sup>18</sup>.

Após a assinatura do contrato de concessão, o ocupante/beneficiário

16 MACEDO, 2020, p. 224.

17 MACEDO, 2020, p. 240.

18 *Ibid.*, p. 248.

pode fruir plenamente do imóvel, nos termos acordados no contrato, sem a transferência definitiva do imóvel. Nesta hipótese, os ocupantes ficam à mercê do Poder Público que concedeu o uso, estando incerta a moradia do beneficiário. Considerando o tempo “indeterminado”, a cada gestão pública, poderá ter alteração de procedimentos, gerando incertezas e insegurança aos beneficiários deste instituto.

Nesta hipótese de titulação, não há possibilidade de requerer a usucapião do imóvel, por não ter previsão legal e não ser a posse passível de usucapião. A concessão do direito real de uso se tornará propriedade apenas com a anuência do poder público e a emissão de um novo título transferindo a propriedade do imóvel.

Após especificadas todas as etapas da regularização fundiária, é possível afirmar que, de acordo com a situação fática e a vontade dos requerentes, a regularização fundiária poderá ser feita por etapas: parcelar, construir ou titular, de forma separada, desde que sanados os requisitos individuais de cada fase. Importante ressaltar que para cada fase da regularização, deverá ser apresentada uma CRF, situação que um único núcleo poderá ter várias CRFs para conclusão de todo o procedimento.

### 1.1. AS FLEXIBILIZAÇÕES TRAZIDAS PELA LEI N. 13.465/2017

A Lei n. 13.465/2017 pode ser considerada como a norma que apresenta maiores flexibilizações e saídas para a regularização de áreas clandestinas. Concede ao município poderes para aprovar e analisar as situações, sem depender de outros órgãos. Torna o processo menos burocrático, menos moroso, e legaliza situações já consolidadas. O seu decreto regulamentador, Decreto n. 9.310/2018, objetiva esmiuçar e detalhar ainda mais os procedimentos aplicáveis.

Para fins didáticos, o presente estudo relaciona as principais flexibilizações apresentadas pela Lei n. 13.465/2017 e pelo Decreto n. 9.310/2018<sup>19</sup>:

- a) Gratuidade do registro imobiliário aos núcleos classificados como REUR-B-S (Lei n. 13.465/2017, art. 13, §1º);
- b) Dispensa de exigências relacionadas ao percentual e às dimensões de área destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos (Lei n. 13.465/2017, art. 11, §1º);
- c) A titulação não depende do encaminhamento do título de cada ocu-

19 CUNHA, 2023, p. 133.

pante/beneficiário, mas poderá ser encaminhada por listagem (Lei n. 13.465/2017, art. 17, parágrafo único);

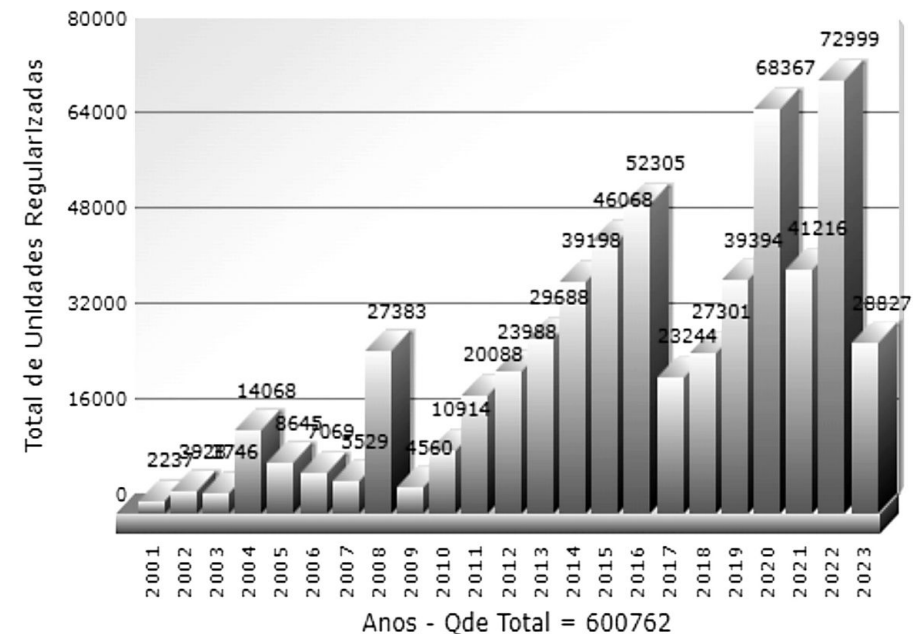
- d) Dispensa a Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, Registro de Responsabilidade Técnica – RRT, ou Conselho de Arquitetura e Urbanismo – CAU quando os trabalhos técnicos são assinados por servidor ou empregado público (Lei n. 13.465/2017, art. 36);
- e) O registro da CRF independe de determinação judicial ou do Ministério Público (Lei n. 13.465/2017, art. 42);
- f) Dispensa de apuração da área remanescente, de unificação, de retificação, não havendo necessidade de apuração de disponibilidade jurídica (Lei n. 13.465/2017, art. 44, §2º);
- g) Dispensa de comprovação do recolhimento de tributos ou penalidades tributárias pelos legitimados (Lei n. 13.465/2017, art. 44, §3º);
- h) Dispensa de averbação prévia do cancelamento do cadastro de imóvel rural perante o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA (Lei n. 13.465/2017, art. 44, §4º);
- i) Dispensa de convenção de condomínio (Lei n. 13.465/2017, art. 45);
- j) Desnecessidade de desafetação de área pública pelo Poder Legislativo (Lei n. 13.465/2017, art. 71);
- k) Desnecessidade de realização de procedimento de dispensa de licitação (Lei n. 13.465/2017, art. 98);
- l) Dispensa de termo de compromisso e de cronograma se o núcleo já possui infraestrutura essencial e não sejam necessárias compensações urbanísticas ou ambientais (Decreto n. 9.310/2018, arts. 30, §1º, 37, parágrafo único, 46, §3º);
- m) Dispensa de habite-se e, na REURB-S, das certidões negativas de natureza tributária (Decreto n. 9.310/2018, arts. 63 e 68).

Tais flexibilizações e dispensas foram, e permanecem sendo, fundamentais para a regularização dos parcelamentos em estado de clandestinidade e dos imóveis irregulares. E os resultados obtidos com a nova legislação são bem expressivos.

## 1.2. RESULTADO PRÁTICO DA REURB – CENÁRIO NACIONAL E CATARINENSE

O resultado desse esforço geral que envolve Poder Judiciário, Poder Executivo e Registros de Imóveis é marcante, totalizando 600.762 unidades regularizadas no território nacional (Figura 1), sendo desse total 245.493 unidades na vigência da Lei n. 11.977/2009 e 278.104 unidades após a vigência da Lei n. 13.465/2017.

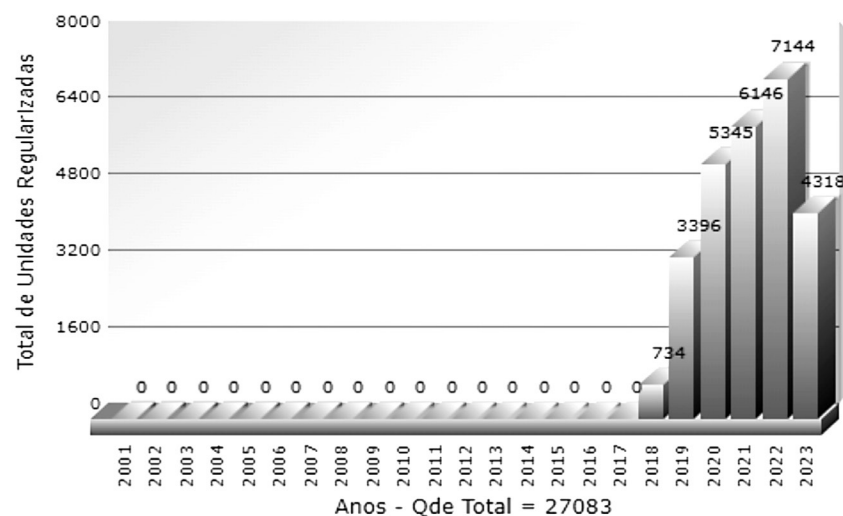
Figura 1. Quantidade de unidades regularizadas no Brasil



Fonte: [www.registradores.onr.org.br](http://www.registradores.onr.org.br)<sup>20</sup>.

Os números de regularização em Santa Catarina também são expressivos, com atuação muito marcante da nossa Corregedoria-Geral do Foro Extrajudicial, atuando na necessária regulamentação do tema (Provimento n. 46/2021), com o objetivo de, atendendo aos ditames federais, uniformizar os procedimentos em âmbito estadual. Na vigência da Lei n. 13.465/2017, foram regularizadas 27.083 unidades até o momento (Figura 2).

20 Disponível em: <<https://registradores.onr.org.br/RF/fmGraficos.aspx>>. Acesso em: 28 set. 2023.

**Figura 2. Quantidade de unidades regularizadas em Santa Catarina**

Fonte: [www.registradores.onr.org.br](http://www.registradores.onr.org.br)<sup>21</sup>.

Outra iniciativa inédita foi o Termo de Cooperação n. 001/2022, firmado entre a Corregedoria-Geral do Foro Extrajudicial e o Colégio Registral Imobiliário de Santa Catarina – CORI/SC, com orientação aos registradores imobiliários de alimentação e de atualização periódica do Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado – SAEC, que possui estrutura interna para o cadastro e a consulta dos dados relativos aos processos de REURB.

Com a publicação do Provimento n. 124/2021, do Conselho Nacional de Justiça, todos os Registros de Imóveis do país foram determinados a se integrar ao Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis – SREI, gerido pelo Operador Nacional de Registro Eletrônico de Imóveis, impreterivelmente até o dia 15/02/2022 (art. 1º), independentemente de já estarem, ou não, integrados a uma central de serviços eletrônicos compartilhados (art. 1º, parágrafo único).

Com essa determinação e fixação de prazo pelo Conselho Nacional de Justiça, todos os registros de imóveis serão acessados por um único portal eletrônico, chamado de SAEC – Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado<sup>22</sup>. Seria importante que existisse orientação ou comando, em âm-

bito nacional, para que os registros de imóveis alimentem essa plataforma regularmente com base nas unidades regularizadas, a fim de se ter os quantitativos periodicamente atualizados, auxiliando nas políticas públicas e na análise de eficácia dos procedimentos.

## 2. AS INCERTEZAS TRAZIDAS PELA LEI N. 14.620/2023

O objetivo é que a Lei n. 13.465/2017 continue sendo aprimorada para que atinja seus objetivos de regularizar a totalidade dos imóveis do país. No entanto, recentemente, foi publicada a Lei n. 14.620/2023, que, ao invés de alterar para melhor, trouxe uma série de dúvidas e de incertezas quanto à aplicação da norma. O presente artigo relaciona as principais alterações trazidas pela nova lei:

### a) inclusão do §4º no art. 30 da Lei n. 13.465/2017:

A Lei Federal apresenta, de forma clara e objetiva, o conceito do documento denominado Certidão de Regularização Fundiária – CRF. Em tese, a CRF é o documento que deve ser apresentado em qualquer fase de regularização, podendo ser apresentada mais de uma CRF até que o núcleo esteja regularizado na sua integralidade.

O art. 11, V, da lei em comento, dispõe que a CRF é documento expedido pelo município ao final do procedimento da REURB. Desta forma, fica evidente que o município é o único ente autorizado, pela lei federal, a emitir a CRF. No entanto, com o advento da Lei n. 14.620/2023, houve a inclusão do §4º no art. 30 da Lei n. 13.465/2017, dispondo:

§4º Para as terras de sua propriedade, os órgãos da administração direta e as entidades da administração indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ficam autorizados a instaurar, processar e aprovar a Reurb-S ou a Reurb-E e a utilizar os demais instrumentos previstos nesta Lei.

Pela leitura literal do citado artigo, órgãos da administração direta, entidades da administração indireta, Estado e União poderiam “processar, instaurar e aprovar” REURB-S ou E.

Apesar da inclusão do §4º no art. 30 da Lei n. 13.465/2017, o município continua sendo o único ente autorizado a emitir a CRF. Neste ponto, é fato que a lei trouxe uma lacuna ao procedimento, na medida em que não ficou evidente a verdadeira intenção do legislador ao conceder determinadas permissões aos órgãos não autorizados à emissão da CRF.

21 Disponível em: <<https://registradores.onr.org.br/RF/fmGraficos.aspx>>. Acesso em: 28 set. 2023.

22 FARIA, Bianca Castellar de. **Registro de imóveis: Brasil x Estados Unidos – comparativo sobre segurança, eficiência e custo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023. p. 146.

Este procedimento, inclusive, pode gerar incertezas ao município, na medida em que, pela segurança jurídica do processo, convenientemente analisaria toda documentação novamente para que possa ser expedida a CRF, criando percalços no procedimento que antes já era eficiente.

Considerando a afirmação de que a CRF apenas pode ser expedida pelo município, de acordo com o expressamente disposto no art. 11, V, da Lei n. 13.465/2017, há de se afirmar que os autorizados no §4º do art. 30 da citada lei não podem analisar, processar ou aprovar regularizações fundiárias meramente titulatórias, fase em que, conforme visto anteriormente, apenas transfere o imóvel para os beneficiários por meio da CRF.

A recomendação seria, portanto, para que os registros de imóveis não aceitem procedimentos sem que a CRF tenha sido devidamente expedida pelo município. Tal parágrafo, portanto, apresenta-se ineficaz.

#### **b) inclusão do §6º no art. 36 da Lei n. 13.465/2017:**

Dentre os documentos necessários para a regularização fundiária que objetiva o parcelamento do solo, o levantamento técnico da área apurada é de suma importância, o que garantirá a correta descrição do imóvel onde está localizada a ocupação. Mapas e memoriais descritivos da gleba e das áreas parceladas, portanto, são os documentos que indicarão a descrição dos lotes.

A recente alteração trouxe a inclusão do §6º no art. 36 da Lei n. 13.465/2017 com o seguinte teor:

Art. 36. O projeto urbanístico de regularização fundiária deverá conter, no mínimo, indicação: (...)§6º Na hipótese de utilização, pelo poder público, de peças técnicas e projetos de regularização fundiária elaborados por empresas privadas e particulares em geral, será necessária, para a emissão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF), a anuência dos autores ou de quem detenha os direitos autorais.

Se o responsável técnico que elaborou o projeto assinou e emitiu o documento que atesta a sua responsabilidade (ART ou RRT), é plausível que as partes contratantes do projeto possam utilizá-lo pela forma em que o serviço foi contratado. Não há que se falar em “pedido de autorização” caso o ente municipal opte por realizar a regularização fundiária por etapas.

Importante frisar sobre a possibilidade de realização da regularização fundiária por etapas, inclusive de metade do parcelamento ou da área demarcada. No entanto, essa prerrogativa é do ente público municipal, não do

responsável técnico que emitiu o projeto.

Se as partes contratantes não realizaram nenhuma alteração ou rasura no projeto, estando ele no estado em que elaborado pelo responsável técnico, inapropriado falar em violação dos direitos autorais.

Considera-se que, para efeitos de análise, os registros de imóveis ou municípios não devem solicitar autorização para o responsável técnico na utilização dos projetos em fases/etapas nas regularizações. Outro dispositivo que nasceu natimorto.

#### **c) inclusão do §8º no art. 44 da Lei n. 13.465/2017:**

Referida alteração trata dos casos em que há regularização fundiária para a fase do parcelamento do solo, sem a imediata titulação dos beneficiários. Essa prática tem como objetivo antecipar as fases da regularização fundiária que já foram finalizadas, sem a necessidade de esperar todo o procedimento da titulação. Plenamente possível, conforme já visto anteriormente, que a regularização seja feita por etapas.

Dentre todas as alterações, este pode ser o dispositivo mais difícil de ser aplicado. A redação do art. 44, §8º dispõe:

§8º O oficial do cartório de registro de imóveis, ao abrir as matrículas individuais decorrentes do projeto de regularização fundiária, deverá, nas matrículas de unidades imobiliárias cujo ocupante não venha a ser informado na lista de beneficiários da CRF, fazer constar o titular originário da matrícula na condição de proprietário anterior, não inserindo esse mesmo proprietário como titular atual da matrícula aberta, mas apenas inserindo, no campo relativo ao proprietário atual, texto informando que o futuro proprietário será oportunamente citado na matrícula quando do envio de listas complementares de beneficiários.

Em todos os procedimentos em que há abertura das “matrículas filhas”, a abertura é feita em nome do proprietário tabular constante no registro anterior. Abrir as matrículas incluindo o proprietário tabular apenas no “registro anterior” prejudica toda a cadeia de titularidade.

A abertura da matrícula sem a menção do atual proprietário (com registro anterior conhecido) pode prejudicar, inclusive, a emissão da certidão da cadeia dominial das matrículas. A certidão da cadeia dominial é o levantamento feito pelo registro de imóveis para o acompanhamento da sequência cronológica e legitimidade de todas as transmissões de propriedade ocorridas sobre um mesmo imóvel, a partir do atual proprietário, até

chegar na origem da titulação. Retirar a informação do proprietário da matrícula poderia prejudicar tal levantamento.

O art. 48 da Lei n. 13.465/2017 estabelece:

Art. 48. Das matrículas abertas para cada parcela deverão constar, nos campos referentes ao registro anterior e ao proprietário:

I – quando for possível identificá-la, a identificação exata da origem da parcela matriculada, por meio de planta de sobreposição do parcelamento com os registros existentes, a matrícula anterior e o nome de seu proprietário; ou

II – quando não for possível identificar a origem exata da parcela matriculada, todas as matrículas anteriores atingidas pela Reurb e a expressão “proprietário não identificado”, dispensadas as especificações a que se referem os itens 4 e 5 do inciso II do caput do art. 167 da Lei n. 6.015, de 1973.

Já havia, portanto, no ordenamento jurídico existente, o procedimento a ser realizado para as áreas parceladas e regularizadas com as titulações ainda não finalizadas. A inclusão do §8º do art. 44 do mesmo dispositivo legal gerou antinomia entre os artigos.

Pela razoabilidade, é possível compreender o objetivo do §8º do art. 44 da Lei n. 13.465/2017, que é evitar que as matrículas das áreas parceladas sejam abertas e fiquem “à mercê” do procedimento da titulação, sem que terceiros interessados tenham conhecimento que a área já foi objeto de titulação, ainda não publicizada na matrícula.

Esta situação pode ser solucionada, garantindo a cadeia de titularidade e a publicização da situação da ocupação. Uma sugestão, acompanhando o posicionamento da registradora imobiliária Michely Freire Fonseca Cunha, é de se averbar a necessidade de titulação final do lote ou da unidade. Tal averbação alertará eventual adquirente ou credores de boa-fé que estiverem contratando com o proprietário originário da gleba<sup>23</sup>.

Desta forma, compreendendo o objetivo do §8º do art. 44 da Lei n. 13.465/17, verifica-se que a melhor opção para o caso é a realização da averbação de publicidade, situação na qual a cadeia de titularidade não seria afetada.

A Lei n. 14.620/2023 trouxe outras previsões que em nada inovaram ou melhoraram o ordenamento já existente, na medida em que o art. 37 foi

<sup>23</sup> CUNHA, 2023, p. 89.

alterado apenas para a inserção da expressão “podendo utilizar-se de recursos financeiros públicos e privados”:

Art. 37. Na Reurb-S, caberá ao poder público competente, diretamente ou por meio da administração pública indireta, implementar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais previstas nos projetos de regularização, assim como arcar com os ônus de sua manutenção, podendo utilizar-se de recursos financeiros públicos e privados.

E o art. 37-A foi introduzido com o objetivo de autorizar a transferência do direito de construir correspondente ao potencial construtivo passível de ser utilizado em outro local, com o objetivo de viabilizar a elaboração de projetos, a indenização, e a realização das obras de infraestrutura em projetos de REURB-S. Não é muito comum verificar essa necessidade, mas não havendo vedação na redação anterior, entende-se que já estava autorizada a transferência de direito de construir.

Art. 37-A. Fica autorizada a transferência do direito de construir correspondente ao potencial construtivo passível de ser utilizado em outro local, prevista no art. 35 da Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), para fins de viabilizar a elaboração de projetos, a indenização e a realização das obras de infraestrutura em projetos de Reurb-S.

Alterações numa norma tão estratégica para a regularização fundiária do território nacional, com a Lei n. 13.465/2017, devem vir cercadas de estudo prévio, debate com as entidades de classe e análise de impacto nos procedimentos já adotados. A prática de alterar por alterar, ou de inserir por inserir, pode fragilizar um instituto que vem oferecendo frutos e resultados significativos à sociedade

## CONCLUSÃO

O presente artigo trouxe uma reflexão sobre a necessidade de se trabalhar com institutos de regularização fundiária, haja vista a quantidade de lotes em território nacional em estado de irregularidade. A realidade nacional de clandestinidade e de irregularidade não conseguiu ser resolvida, de modo bem sucedido pela Lei n. 6.766/1979 ou pela Lei n. 11.977/2009.

Com o surgimento da Lei n. 13.465/2017, regulamentada pelo Decreto n. 9.310/2018, houve um amplo rol de flexibilizações e de dispensas de requisitos, até então existentes, que serviram para impulsionar a regularização em território nacional. Foram relacionadas as principais novidades

trazidas pela lei federal, dentre as quais, sem dúvida, encontra-se o fato de o município ser o grande ator principal do procedimento, exercendo o registrador imobiliário papel fundamental nessa peça.

O resultado desse esforço geral que envolve Poder Judiciário, Poder Executivo e registros de imóveis é marcante, totalizando 600.762 unidades regularizadas no território nacional, sendo desse total 245.493 unidades na vigência da Lei n. 11.977/2009 e 278.104 unidades após a vigência da Lei n. 13.465/2017. Somente em Santa Catarina, já foram regularizadas 27.083 unidades até a presente data, resultado nunca obtido com as legislações anteriores.

Importante uma análise cuidadosa quando o objetivo for alterar uma norma tão estratégica para a regularização fundiária, como a Lei n. 13.465/2017. Tais dispositivos devem vir cercados do devido estudo prévio para que não se estrague ou se fragilize um instituto que vem oferecendo tantos benefícios à sociedade.

## BIBLIOGRAFIA

AMORIM, Miriam. **Invasões e irregularidades**: Florianópolis tem mais de 70 mil lotes ilegais. Disponível em: <<https://ndmais.com.br/infraestrutura/invasoes-e-irregularidades-florianopolis-tem-mais-de-70-mil-lotes-ilegais/>>. Acesso em: 21 set. 2023.

ANDRADE, Maria Isabel de Toledo. **PERO, Valéria. Direitos de propriedade e bem-estar**: avaliação do impacto do programa de regularização fundiária na Quinta do Caju. 2020. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5088>>. Acesso em: 21 set. 2023.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de regularização fundiária urbana – REURB**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023.

FARIA, Bianca Castellar de. **Registro de imóveis**: Brasil x Estados Unidos – comparativo sobre segurança, eficiência e custo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

IPEA – **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/portal/>>. Acesso em: 23 set. 2023.

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. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2020.

MDR – **Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional**. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-r/search?SearchableText=30%20milh%C3%B5es%20de%20im%C3%B3v eis>>. Acesso em: 20 set. 2023.

SAS – **Secretaria de Assistência Social, Mulher e Família**. Disponível em: <<https://www.sas.sc.gov.br/index.php/habitacao>>. Acesso em: 20 set. 2023.

NALINI, José Renato. **Direitos que a cidade esqueceu**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

SEHAB – **Secretaria de Habitação**. Disponível em: <[https://www.joinville.sc.gov.br/institu\\_cional/sehab/](https://www.joinville.sc.gov.br/institu_cional/sehab/)>. Acesso em: 21 set. 2023.

SOTO, Hernando de. **The mystery of capital: why capitalism triumphs in the west and fails everywhere**. New York: Basic Books, 2003.

## REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB) COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA URBANA E A (IN) APLICABILIDADE DO MARCO TEMPORAL

Rafael Cunha Garcia<sup>1</sup>

Tanise Pires de Oliveira<sup>2</sup>

### INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objeto o estudo dos instrumentos de implementação de políticas públicas urbanas, analisando-se a eficácia da utilização da regularização fundiária urbana – REURB, para efetivação do direito à propriedade.

Objetiva-se abordar a utilização da REURB como uma política pública urbana de efetivação dos direitos constitucionalmente assegurados (direito social à moradia, função social da propriedade, direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado) e, especificamente, analisar o alcance da aplicação do marco temporal de incidência previsto na legislação de regência<sup>3</sup>.

A primeira parte do artigo se destina ao estudo do conceito de propriedade e sua evolução ao longo dos tempos, visando balizar a criação e a implementação de políticas públicas urbanas, que buscam a concretização do direito fundamental de propriedade.

No decorrer do artigo será efetuada uma revisão de bibliografia a fim de elaborar uma conceituação de políticas públicas urbanas. Partimos da premissa de que o Estado possui uma função de prestador dos direitos sociais, ou socioambientais, e tem a obrigação de executar a concreção destes direitos, elevando a compreensão das políticas públicas como uma categoria jurídica, para possibilitar ao mesmo Estado a adoção de medidas concre-

1 Graduado em Direito pela UNIVALI, Mestre em Gestão de Políticas Públicas pela UNIVALI, pós-graduado em Direito Processual Civil pela INCIJUR/ACE, Direito da Economia e da Empresa pela FGV, Direito Tributário pela UNIDERP, Professor de Direito Notarial e Registral – UNIDAVI, Tabelião de Notas e Protestos da Comarca de Rio do Oeste/SC. E-mail: tabeliao@cartorioriodoeste.com.br.

2 Graduada em Direito pela UFSM, Mestre em Direitos Humanos pela UNIJUI, pós-graduada em Direito Processual Civil pela Faculdade Damásio de Jesus, e em Direito de Família e sucessões pela Faculdade Unica. Ex-técnica e ex-analista da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul. Auditora do TCE/RS. E-mail: tanise\_pires@hotmail.com.

3 Lei n. 13.465/2017.

tas para incentivar o desenvolvimento urbano.

Neste ponto, se demonstrará que o direito à moradia, o direito de propriedade e a efetivação de sua função social devem ser tratados de forma integrada, reconhecendo-se o seu caráter prestacional, a fim de que lhes seja dado o tratamento adequado, evitando que seja negada sua efetividade, fazendo-se o elo das políticas públicas urbanas com os instrumentos previstos na Constituição Federal e na legislação pátria.

A proteção da propriedade à luz da função social surge com a Constituição Federal de 1934 e se renova nos textos seguintes. Na Constituição Federal de 1988, a leitura do direito de propriedade, à luz da função social, resta bem definida, vez que o texto, por ser prolixo, propaga esse cumprimento em diversos dispositivos e sobre diversos aspectos: de moradia, de meio ambiente, de aquisição de propriedade e até mesmo de tributação.

Finalmente, ingressará na abordagem específica do questionamento acerca da possibilidade de estabelecimento de um marco temporal para a aplicação da legislação que trata da regularização fundiária urbana, e de seu alcance, uma vez que busca a concretização do direito de propriedade, constitucionalmente previsto como um direito fundamental.

Na seção “conclusão”, serão apresentados os pontos conclusivos seguidos de estimulação à continuidade dos estudos e das reflexões sobre o tema.

Para desenvolvimento da presente pesquisa foi utilizado na fase de investigação o método indutivo, e em relação ao problema da pesquisa foi feita abordagem de cunho qualitativo com a interpretação de dados extraídos da doutrina e legislação.

## 1. DIREITO DE PROPRIEDADE: DE DIREITO ABSOLUTO À FUNÇÃO SOCIAL

A regularização fundiária urbana tem como um de seus fundamentos a concretização da função social da propriedade, desta forma, mostra-se de grande importância a definição do direito de propriedade, abordando a sua evolução no decorrer do tempo.

O conceito de propriedade é complexo e varia, a depender do contexto e do momento histórico<sup>4</sup>. A título de exemplo, o conceito de propriedade é

4 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**. EDIPUCRS, 2009. Disponível em: <<http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/4014>>. Acesso em: 05 set. 2023.

concebido de formas diferentes pela doutrina liberal e socialista.

O conceito de propriedade oriundo da doutrina liberal dos séculos XVII e XVIII foi desenvolvido a partir das ideias iluministas e burguesas que nortearam a época. Nesse sentido, com o fim da Idade Média, prevalecia na Europa o absolutismo monárquico. Contudo, as ideias iluministas passaram a combater o poder absoluto dos monarcas, vez que conflitavam com os interesses da burguesia, a qual estava em franca ascensão, diante do florescimento da economia. Esse conflito se dava, inclusive, em relação ao direito de propriedade, pelo que se reivindicava por maior proteção.

Não por acaso, a propriedade foi um dos temas centrais da Revolução Francesa, que combatia a intervenção estatal nesse direito. Como fundamento, pode-se citar teorias liberais capitaneadas, entre outros, por Adam Smith, cujo lema era “*laissez faire*”. No mesmo sentido, para John Locke, a proteção ao direito de propriedade era um dos fundamentos para a própria existência do Estado, vez que “o principal objetivo da união dos homens em comunidades, colocando-se sob governo, é a preservação da propriedade”<sup>5</sup>. E mais, concebia-se o direito de propriedade como direito natural (jusnaturalismo).

Assim, a propriedade liberal apresentava-se como direito natural, de viés absoluto, e foi assim concretizada no art. 17 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1793.

Por outro lado, a partir do século XIX, com o advento dos ideais socialistas, que emergiram no contexto das Revoluções Industriais, a ideia da propriedade como direito individual e absoluto deu lugar à propriedade com viés coletivo, e cumpridora de uma função social. Ademais, a propriedade, pela doutrina marxista, não é tratada como um direito, propriamente, pois diz respeito às relações do homem e a coisa, ao passo que os direitos tutelam as relações entre pessoas. Sobre o assunto, leciona Pagani que “a evolução do direito de propriedade ocorreu partindo-se de uma propriedade-direito para a propriedade-função, em que se colocam, ao lado do interesse de seu titular, interesses de terceiros”<sup>6</sup>.

Atualmente, a propriedade é um direito garantido pelas constituições e conceituado pelos respectivos códigos civilistas. Assim, a propriedade é tida como um direito subjetivo de natureza real que atribui ao seu titular as faculdades de usar, fruir, dispor e reaver de quem quer que injustamente o

5 LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**. São Paulo: IBRASA, 1963. p. 77.

6 PAGANI, 2009, p. 51.

possua ou detenha, mediante o atendimento da função social<sup>7</sup>.

No Brasil, todas as constituições federais, desde o império, positivaram o direito de propriedade. Nesse sentido, as constituições acompanharam os ideais que eram perpetrados a nível mundial, e em relação ao direito de propriedade, não foi diferente.

Por exemplo, as Constituições de 1824 e 1891, na esteira do pensamento liberal, positivaram o direito de propriedade “em sua plenitude” (art. 179, XXII da Constituição de 1824 e art. 72, §17 da Constituição de 1891). Assemelhava-se, portanto, à ideia de propriedade como direito absoluto.

Contudo, o paradigma da propriedade como direito absoluto foi superado na legislação, pelo menos desde a Constituição Federal de 1934, que positivou a função social da propriedade em seu art. 113, item 17. A constituição de 1937 não previu a função social da propriedade. As constituições seguintes, ou seja, 1946 e 1967 também previram o direito de propriedade à luz da função social.

No mesmo sentido, a Constituição Federal de 1988 também determina que a propriedade atenda à função social (art. 5º, inciso XXIII), sendo considerada não apenas direito fundamental, como também princípio da ordem econômica (art. 170, incisos II e III).

Ademais, não apenas de forma expressa a Constituição Federal de 1988 assegura o cumprimento da função social da propriedade; também o faz, por exemplo, ao prever a requisição administrativa da propriedade (art. 5º, inciso XXV), ao proteger a pequena propriedade rural (art. 5º, inciso XXVI), ao impor Imposto Territorial Rural – ITR, progressivo às propriedades improdutivas (art. 153, §4º, inciso I) e Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU, progressivo à propriedade que não cumprir a função social (art. 156, inciso I e §1º, inciso II e art. 182, §4º).

Em relação ao cumprimento da função social pela propriedade urbana, a Constituição Federal de 1988 determina que a propriedade urbana cumpra sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (art. 182, §2º). Prevê também a usucapião constitucional de imóveis urbanos a quem possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 55.

família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural, além de não ser reconhecido, ao mesmo possuidor, mais de uma vez, e é vedada a usucapião de imóveis públicos (art. 183).

Paralelamente, no que diz respeito à propriedade rural, a Constituição Federal de 1988 assegura que são insuscetíveis de desapropriação, para fins de reforma agrária, a pequena e média propriedade rural, bem como a propriedade produtiva (art. 185), determinando que a função social da propriedade rural é atendida quando, simultaneamente, na forma da lei, atende a requisitos como: I) aproveitamento racional e adequado; II) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III) observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e IV) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Além disso, também protege a propriedade rural ao prever que a lei deve regulamentar a aquisição ou arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira, bem como estabelecer os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional (art. 190). Por fim, prevê a Constituição a usucapião constitucional rural, a quem, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade (art. 191), vedada a usucapião de imóveis públicos (art. 191, parágrafo único).

A Constituição Federal de 1988 também se preocupa com o cumprimento da função social ao permitir a expropriação de propriedades urbanas ou rurais que abriguem culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo. Nesse caso, a propriedade expropriada deve ser destinada à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei (art. 243).

O Código Civil de 2002, por sua vez, confere os contornos desse direito e aduz, em seu art. 1.228, que 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. Também estabelece que 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. Além disso, nos moldes do diploma

civilista, dentre as formas de aquisição, tem-se o registro do título de propriedade junto ao registro de imóveis (art. 1.245).

Portanto, desses dispositivos depreende-se que a propriedade: a) tem natureza de direito fundamental; b) deve cumprir a função social; e c) para ser transmitida *inter vivos*, em regra, exige o registro do título junto ao registro de imóveis.

Assim, pode-se observar que o conceito de propriedade varia a depender do contexto e do momento histórico, bem como a proteção que se confere a esse direito. No Brasil, todas as constituições federais protegeram o direito de propriedade, à luz dos valores que cada texto respalda.

## 2. POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS DE EFETIVAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A EVOLUÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL

Ultrapassada a abordagem do conceito de propriedade e sua evolução histórica, passaremos a abordar a evolução do processo de urbanização e a consequente evolução legislativa, no que se refere à criação e à implementação de políticas públicas voltadas à efetivação da função social da propriedade.

Desde a década de 1960, com o processo de urbanização do Brasil, as questões relativas às políticas públicas, à gestão e à organização do território municipal tornaram-se mais desafiadoras à medida que a demanda dos direitos sociais foi aumentando, mormente pelo visível quadro de miséria social verificada nas cidades, o que vem a ter fortes reflexos nas questões ambientais diante da ocupação de áreas ilegais sem qualquer saneamento, mostrando-se fundamental a formulação de políticas públicas<sup>8</sup> para a construção de ambientes urbanos com menor degradação ao meio ambiente natural, bem como para a regularização fundiária.

Após a Constituição Federal de 1988, com a qualificação do Município como ente federativo, ao lado dos Estados e da União, houve o aumento da sua autonomia política administrativa e financeira<sup>9</sup>, definindo-se nos arts. 182 a 183 as diretrizes para a política urbana, tornando primordial a atuação do município como gestor para regular o processo de ocupação do território em harmonia com a política de desenvolvimento urbano, preo-

8 HONDA, Sibila Corral de Arêa Leão; VIEIRA, Marcela do Carmo; ALBANO, Mayara Pissutti; MARIA, Yeda Ruiz. Planejamento ambiental e ocupação do solo urbano em Presidente Prudente (SP). *Rev. Bras. Gest. Urbana*, v. 7, n. 1, p. 62-73, 2015.

9 *Ibid.*

cupando-se com a qualidade de vida e a conservação do meio ambiente, atentando-se para as peculiaridades de cada localidade.

Dentro da política de desenvolvimento urbano, visando o desenvolvimento econômico e social, torna-se fundamental a realização do planejamento urbano para melhor utilização e gestão de uma unidade territorial, sendo a base para se buscar a melhor qualidade de vida para a população.

É importante repetir que no atual ordenamento jurídico a propriedade privada não se trata mais de um direito absoluto e ilimitado<sup>10</sup>, em decorrência da preponderância do interesse público sobre o privado. O direito de propriedade deve ser exercido sempre atento à sua finalidade social, já que corresponde a uma manifestação do direito de solidariedade, estando ligada às constituições do *welfare state*, consagrando o bem estar social.

Ora, atualmente é consenso de que os direitos individuais não se sobrepõem ao interesse coletivo, daí o porquê de se prioriza a utilização da propriedade em prol do bem-estar coletivo, sendo o Plano Diretor o instrumento obrigatório previsto na Constituição Federal para execução da política urbana do município a fim de garantir que a propriedade seja utilizada em atendimento à sua função social<sup>11</sup>. Neste sentido:

Idealmente o Plano Diretor e os instrumentos urbanísticos por ele definidos visam estabelecer um uso racional do solo urbano, disciplinando-o segundo o interesse coletivo e a garantia do bem-estar dos urbanistas. Regulando as funções urbanas, estabelecendo um zoneamento adequado, evitando a expansão desordenada do tecido urbano e proporcionando a ocupação das áreas subutilizadas e não-utilizadas, o Plano Diretor deve dar condições para um crescimento harmonioso da cidade atendendo à adequada localização das zonas urbanas, à demanda habitacional, à otimização na implantação das infra-estruturas urbanas, à melhoria dos transportes e da mobilidade urbana e aos requisitos de um meio ambiente saudável<sup>12</sup>.

Visando a regulamentação dos arts. 182 e 183 da Constituição Federal foi editada a Lei n. 10.257/2001, instituindo o Estatuto da Cidade, regulamentando o uso da propriedade urbana, buscando o bem-estar das pessoas e o equilíbrio ambiental, passando os municípios a possuírem um marco regulatório para a política urbana, tendo atribuição de garantir o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, priorizando o

10 GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito das coisas*. Editora Saraiva: São Paulo, 2011.

11 JATOBA, Sérgio Ulisses. O plano diretor e a função social da propriedade urbana. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, Brasília, n. 01, jul./dez. 2008.

12 *Ibid.*, p.41.

interesse coletivo dos municípios<sup>13</sup>. Por meio do Estatuto da Cidade, foi conferido ao Município uma grande responsabilidade política e moral, a fim de permitir que a administração possa estruturar suas políticas de gerenciamento com o objetivo de tornar próxima a ordem democrática e permitir o acesso ao poder pelo maior número de pessoas possível<sup>14</sup>.

A concessão de maiores poderes aos municípios para gerirem a sua política urbana se justifica pelo fato de existir maior proximidade aos problemas socioambientais, sendo o ambiente mais apropriado para se encontrar as soluções corretas para o crescimento sustentável, dado que podem ser considerados os problemas locais e as aspirações da população.

Por outro lado, consoante já visto, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu diversas diretrizes acerca do cumprimento da função social da propriedade, em que se insere a correta ocupação do espaço. Assim, o Estatuto da Cidade – Lei n. 10.257 de 2000, estabeleceu políticas públicas em âmbito municipal, bem como marcou o protagonismo dos municípios no processo de ocupação do solo urbano.

Contudo, apesar da importância do Estatuto da Cidade como um marco para o estabelecimento do protagonismo municipal e da criação de políticas públicas urbanas, não tratou da regularização fundiária, o qual foi abordado por diversas legislações específicas ao longo dos anos, merecendo uma abordagem específica, dada a importância do tema para o presente artigo.

No Brasil, o regime de exploração da terra teve início com as chamadas “sesmarias”, pelas quais a Coroa Portuguesa concedia a exploração agrícola. Todavia, a insegurança jurídica permeava a zona rural, vez que eram pouquíssimos os fazendeiros com registro de propriedade, além de serem áreas muito extensas, de difícil acesso e delimitação. Nesse contexto, ocupava-se a terra de forma irregular, sendo os sesmeiros minoria e os posseiros a maioria<sup>15</sup>.

Em 1850, a fim de amenizar os conflitos fundiários que emergiram, Dom Pedro II promulgou a Lei de Terras (Lei n. 601 de 1850), pela qual se conferiu maior tratamento à posse e ao registro. Em 1854, foi editado o re-

gulamento n. 1.318 de 1854 a fim de dar maior aplicabilidade à lei, mediante a criação da “Repartição Geral das Terras Públicas”, a quem cabia, entre outros, promover o registro das terras possuídas. Nos termos do art. 97 do regulamento, esse registro cabia aos vigários<sup>16</sup>.

Em 1916, sobreveio o Código Civil de 1916 que manteve a proteção à propriedade mediante a transcrição dos títulos translativos. O diploma civilista previa em seu art. 533 que os atos sujeitos à transcrição não transferem o domínio, senão a partir da data em que fossem transcritos.

Apenas em 1939, com o advento do Decreto n. 4.857, regulamentou-se os serviços concernentes aos registros públicos estabelecidos pelo Código Civil. A partir de então, cria-se o Registro de Imóveis, a cargo de serventuários privativos e vitalícios, nomeados nos termos da legislação, com atribuição para inscrição e transcrição dos títulos translativos da propriedade, pelo que vigia o sistema de registro de transcrição dos títulos.

Com o advento da Lei n. 6.015 de 1973, que entrou em vigor em 1976, reformula-se o sistema de registro, adotando-se o sistema de matrícula, de origem alemã. A partir de então, os imóveis passaram a constar de matrículas próprias, fazendo jus ao sistema da unicidade de matrículas, o que confere maior segurança jurídica às transferências de propriedade, que passam a constar do fólio real.

Paralelamente à estruturação do sistema de registro de imóveis, permaneciam os conflitos fundiários rurais e as cidades cresciam de maneira significativa, fazendo surgir conflitos no âmbito da propriedade urbana. Isso porque, além do precário registro de terras rurais, as cidades cresciam de forma vertiginosa, tanto em razão do aumento populacional, como também pelo processo de êxodo rural ocorrido no final do século XIX e início do século XX.

Para amenizar os conflitos urbanos, surgem diversas legislações e programas habitacionais, podendo-se citar: Decreto-Lei n. 58 regulamentado pelo Decreto n. 3.079 de 1938, que trataram do parcelamento do solo pela primeira vez; o Banco Nacional de Habitação – BNH, o mais popular programa habitacional ocorrido ainda durante o regime militar; Lei n. 4.591, de 1964, para regulamentar a incorporação imobiliária; e a Lei de Parcelamento do Solo, Lei n. 6.766, de 1979, ainda em vigor.

13 RIBEIRO, Maria de Fátima; QUEIROZ, Mary Elbe. Políticas públicas tributárias direcionadas para a construção civil sustentável. *Derecho y Cambio Social*, Ano 11, n. 37, 2014. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4750311>>. Acesso em: 05 set. 2023.

14 GOMES, Daniela, ZAMBAM, Neuro José. *O desafio da sustentabilidade urbana*. Revista Brasileira de Direito – IMED, v. 7, n. 1, p. 39-60, jan./jun. 2011.

15 WESTIN, Ricardo. *Há 170 anos, Lei de Terras oficializou opção do Brasil pelos latifúndios*. 2020. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/ha-170-anos-lei-de-terras-desprezou-camponeses-e-oficializou-apoio-do-brasil-aoslatifundios#:~:text=Em%2018%20de%20setembro%20de,e%20n%C3%A3o%20em%20pequenas%20propriedades>>. Acesso em: 05 set. 2023.

16 Art. 97. Os Vigários de cada huma das Freguezias do Imperio são os encarregados de receber as declarações para o registro das terras, e os incumbidos de proceder á esse registro dentro de suas Freguezias, fazendo-o por si, ou por escreventes, que poderão nomear, e ter sob sua responsabilidade.

Contudo, tais esforços não foram suficientes para sanar os problemas urbanos, inclusive os programas habitacionais, senão vejamos:

Verifica-se que a efetivação dos programas habitacionais perpetuou-se de maneira extremamente frágil e ineficiente, submetida às intempéries da política e, especialmente, da concentração das finanças públicas e de sua gestão no governo central, de maneira que sequer a redemocratização foi capaz de dar concretude aos sistemas habitacionais<sup>17</sup>.

Já as citadas legislações que surgiram, não foram eficazes em sanar os problemas relacionados à regularização fundiária urbana, vez que trataram do crescimento ordenado das cidades – seja pelo parcelamento do solo como pela lei de incorporações. Contudo, o que vinha se agravando era justamente o crescimento desordenado, diante da crescente desigualdade social, o que favorecia assentamentos em locais de difícil acesso ou mesmo em violação às normas de meio ambiente, e sem condições dignas de ocupação.

Posteriormente, sobrevém a Lei n. 11.977 de 2009, que institui o Programa Minha Casa Minha vida, bem como confere tratamento à regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Em que pese existir significativo avanço na tratativa do tema, ainda foi embrionário.

Finalmente, surge a Lei n. 13.465 de 2017, ainda em vigor, e que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Ou seja, muito embora a ocupação irregular do solo seja um problema que surge e cresce, no mínimo, desde o final do século XIX e início do século XX, recebeu tratamento direto apenas em 2017, com o advento da Lei n. 13.465 de 2017, quando efetivamente se passou a ter uma política pública urbana estruturada para a concretização do direito fundamental de propriedade e sua função social, acesso à moradia digna, e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme disposto na Constituição Federal, conforme será analisado no item seguinte.

### 3. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB – LEI N. 13.465/2017) E A APLICAÇÃO DO MARCO TEMPORAL

A Lei n. 13.465/2017 que regulamenta a regularização fundiária urbana e rural, surgiu como instrumento para o desenvolvimento e execução de política pública urbana, tendo como justificativa a simplificação dos procedimentos e consecução de efeitos econômicos mediante a titularização dos imóveis e sua utilização como base de investimentos do capital, além

17 MARTINS, Robson. Reurb e idosos: direito fundamental de resgate da dignidade da pessoa humana. *Revista de Direito Notarial*, v. 4, n. 1, 2022. p. 3.

de colocação dos núcleos urbanos informais identificados no espectro de investimentos públicos federais<sup>18</sup>.

Ao mesmo tempo, considerou a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante o estabelecimento de normas especiais de organização, uso e ocupação do solo e edificação, uma das diretrizes dessa política, com intuito de enfrentar os efeitos do intenso crescimento e adensamento urbano informal<sup>19</sup>.

Em seu art. 9º, a Lei n. 13.465/2017 define que a regularização fundiária urbana abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. Ou seja, o objeto da legislação de regularização fundiária possui uma abordagem ampla, não se limitando apenas à titulação dos ocupantes. Neste sentido, colhe-se o seguinte entendimento:

A legislação fundiária prescreve a necessidade de articular a Reurb à regularização urbanística e ambiental, o que viabiliza o ordenamento espacial, impedindo o adensamento do território. Portanto, visa legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, suplementarmente, proporcionar melhorias no meio ambiente urbano e na qualidade de vida da população. Nessa linha, os órgãos públicos de patrimônio devem implementar políticas públicas de habitação, de acordo com os termos disciplinados na CRFB/88<sup>20</sup>.

Para implementar a regularização, a lei prevê diversos institutos, consoante prevê o art. 15, a saber: I – a legitimação fundiária e a legitimação de posse; II – a usucapião; III – a desapropriação em favor dos possuidores; IV – a arrecadação de bem vago; V – o consórcio imobiliário; VI – a desapropriação por interesse social; VII – o direito de preempção; VIII – a transferência do direito de construir; IX – a requisição, em caso de perigo público iminente; X – a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular; XI – a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor; XII – a concessão de uso especial para fins de moradia; XIII – a concessão de direito real de uso; XIV – a doação; e XV – a compra e venda.

Dentre os institutos previstos em lei, colhe-se a legitimação fundiária, regulado nos arts. 23 e 24 da lei de regência, o qual a define como forma

18 IEIRI, Arianne Kwon; LIMA, Rafael Negreiros Dantas. Execução da política pública de regularização fundiária a partir do estudo de caso dos municípios de Itapevi-SP e Salesópolis-SP. *Revista da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*, v. 3, n. 1, p. 171-196, jan./jun. 2021.

19 *Ibid.*

20 CÂMARA, Andreza Aparecida Franco. Novo marco legal sobre regularização fundiária: novos conceitos, velhos dilemas. *Revista Interdisciplinar de Direito*, v. 19, n. 1, p. 39-52, jan./jun., 2021.

originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da REURB, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016, já sendo estipulado especificamente para esse instituto um marco temporal para sua configuração.

Em relação ao marco temporal para a REURB, o art. 9º, §2 prevê que a REURB, promovida mediante legitimação fundiária, somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016. Consoante se verifica, o legislador apresentou marco temporal para a REURB promovida mediante o instituto da legitimação fundiária, não havendo limitação em relação à REURB promovida por outro instituto, previsto no art. 15.

No mesmo sentido, o art. 1º, §2º do Decreto 9.310/98. estabelece de forma expressa que a REURB, promovida por meio da legitimação fundiária, somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes em 22 de dezembro de 2016. Portanto, também o decreto regulamentador restringe o marco temporal ao instituto da legitimação fundiária.

Em que pese a legislação parecer clara ao delimitar o alcance do marco temporal para a hipótese de legitimação fundiária, o tema não é pacífico, havendo quem defenda que o marco temporal se aplica a qualquer espécie de regularização, vez que a REURB flexibiliza as normas gerais de aquisição e transmissão da propriedade. Nesse sentido,

O Município de Limeira em São Paulo tem indeferido os requerimentos de Reurb em núcleos que se consolidaram após a data de 22 de dezembro de 2016. Na audiência pública realizada para debate da regularização fundiária que ocorreu no dia 22 de setembro de 2022, o secretário Daniel Santos afirmou que o Município mantém o entendimento de que há uma data limite para a regularização fundiária, conforme estabelece a legislação federal, ratificada pela Lei Complementar Nº 813/2018, aprovada em Limeira. O secretário encerrou sua fala afirmando que no momento não é possível ampliar a data para regularização por causa da fixação da lei federal. “Enquanto não houver permissivo legal, a Prefeitura cumprirá com a lei em vigor: parcelamento ilegal é crime”, defendeu<sup>21</sup>.

21 CARDOSO, Narayana; GARCIA, Heloíse Siqueira. A regularização fundiária urbana após a lei nº 13.465/17 e a admissão da regularização fundiária em núcleos urbanos informais consolidados após 22 de dezembro de 2016: urban land regularization after law no. 13.465/17 and the admission of land land regularization in informal urban. **Ponto de Vista Jurídico**, v. 12, n. 1, p. 84-101, 2023.

Outro argumento pela aplicação do marco temporal indistintamente a qualquer instrumento utilizado na REURB, é que a legislação visa “prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais”. Assim, a possibilidade de implantação irrestrita de REURB acabaria por fomentar ocupações irregulares que, mais cedo ou mais tarde, viriam a ser regularizadas.

Todavia, trata-se de argumento de difícil sustentação, vez que dificilmente a existência de uma lei impediria a formação de núcleos informais. A medida mais adequada para evitar as ocupações irregulares seria a efetiva fiscalização dos municípios, não havendo, contudo, interesse político nessa fiscalização<sup>22</sup>.

Em que pese entendimentos contrários, resta evidente que a interpretação literal dos dispositivos legais que norteiam o procedimento da REURB prevê o marco temporal exclusivamente para o instituto da legitimação fundiária. Tratando-se de norma restritiva da aplicação da REURB, e considerando que a legislação surge no intuito de efetivar a função social da propriedade, conceber interpretação ampliativa parece ir de encontro à intenção da norma.

Além disso, a preocupação com a limitação temporal em relação ao instituto da legitimação fundiária vai ao encontro da natureza do instituto, vez que bem amplo. Nesse aspecto, o art. 23 prevê que:

A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016<sup>23</sup>.

Veja-se, portanto, que a legitimação fundiária permite a aquisição originária inclusive de imóveis públicos, o que representa extensão à vedação constitucional à usucapião de imóveis públicos, ponto que não é objeto de estudo do presente trabalho. Ou seja, a preocupação do legislador com o marco temporal em relação à legitimação fundiária encontra fundamento no próprio alcance do instituto.

Ademais, cabe pontuar que a legitimação fundiária é instituto previsto exclusivamente na Lei n. 13.465/17 e decreto regulamentador. Ou seja, somente é possível conceder legitimação fundiária no bojo do procedimento da REURB.

Diferentemente do que ocorre para os demais institutos, que podem

22 CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de regularização fundiária urbana – REURB**. 4. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023. p. 54-56.

23 Lei n. 13.465/2017.

existir em procedimentos independentes da REURB, com exceção da legitimação de posse. De fato, a legitimação de posse, assim como a legitimação fundiária, está prevista exclusivamente no bojo da REURB. No entanto, trata-se de instrumento que se relaciona com a usucapião. Portanto, ao contrário da legitimação fundiária, em que o município confere o título ao ocupante, na legitimação de posse é necessário, ainda, cumprir prazo de usucapião.

É importante lembrar que a REURB tem a intenção de regularizar ocupações irregulares consolidadas, visando uma melhora no espaço urbano como um todo para melhoria da qualidade de vida da população, sendo que, em atendimento a diversos dispositivos constitucionais, é imposto ao Estado a implementação de políticas públicas de habitação. Neste sentido:

A legislação fundiária prescreve a necessidade de articular a Reurb à regularização urbanística e ambiental, o que viabiliza o ordenamento espacial, impedindo o adensamento do território. Portanto, visa legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, suplementarmente, proporcionar melhorias no meio ambiente urbano e na qualidade de vida da população. Nessa linha, os órgãos públicos de patrimônio devem implementar políticas públicas de habitação, de acordo com os termos disciplinados na CRFB/88.

(...)

Verifica-se, aparentemente, que a opção adotada pelo legislador ordinário primou pela consecução do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III da CRFB/1988). Além de enfatizar um dos objetivos fundamentais da República, a erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, inciso III da CRFB/1988). Em seu escopo, a lei evidencia o cumprimento da função social da propriedade em área pública ou privada (art. 5º, inciso XXIII da CRFB/1988), aliando-o ao direito social à moradia (art. 6º da CRFB/1988); e, por fim, observando a política urbana prevista nos arts. 182 e 183 da CRFB/1988<sup>24</sup>.

Logo, sobram argumentos para limitar no tempo a possibilidade de concessão de título de legitimação fundiária. Porém, a mesma limitação não pode ser aplicada aos outros institutos, em uma indevida ampliação da norma restritiva, sob pena de limitar de forma desproporcional a aplicação da REURB e, conseqüentemente, o próprio escopo da lei, violando inquestionavelmente os dispositivos constitucionais, acima citados, e que fundamentam a implementação de importante política pública urbana.

24 SANTIN, Janaína Rigo e COMIRAN, Rafael. Direito urbanístico e regularização fundiária. *Revista de Direito da Cidade*, v. 10, n. 3, p. 1595-1621, 2018.

## CONCLUSÃO

A partir da pesquisa, constatou-se que o conceito e a extensão do direito de propriedade alteram-se a depender do contexto e do momento histórico. Nesse sentido, o direito de propriedade liberal era tido como natural e absoluto, ao passo que sofreu certa relativização com a doutrina socialista, de onde emerge a necessidade de cumprimento da função social.

Nesse contexto, o cumprimento da função social da propriedade faz com que o Estado confira proteção não apenas do ponto de vista individual, como almejava a doutrina liberal, mas também coletivo. Assim, o cumprimento da função social exige a observância de normas ambientais, tributárias, urbanísticas, entre outros.

No Brasil, todas as constituições garantiram o direito de propriedade. Contudo, a função social da propriedade passa a ser prevista na Constituição de 1934 e ganha contorno ímpar na Constituição Federal de 1988.

Paralelamente à evolução doutrinária e legislativa da ideia de propriedade e de cumprimento da função social, a sociedade brasileira presenciava conflitos fundiários tanto no campo como na cidade. Para solucionar, gradativamente vão surgindo legislações que visavam pacificar esses conflitos.

Contudo, a regulamentação da ocupação irregular do solo urbano surge, apenas, com o advento da Lei n. 13.465/17. Essa legislação previu uma série de institutos que visam conceder título de propriedade, além de adotar medidas urbanísticas, ambientais, de saneamento, a fim de cumprir a função social da propriedade.

Entretanto, a Lei n. 13.465/17 limitou a aplicação, de acordo com seu texto literal, do instituto da legitimação fundiária a núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016. Com base nisso, muitos defendem que a limitação temporal deve atingir os outros institutos previstos na normativa.

Contudo, a partir da pesquisa realizada, verificou-se que a limitação temporal tem razão de existir em relação ao instituto da legitimação fundiária. Isso porque, trata-se de mecanismo que existe exclusivamente no bojo da REURB, e que confere aquisição originária de propriedades públicas e privadas, além da limitação temporal prevista no texto.

Por outro lado, a limitação temporal não tem razão de existir em relação aos outros institutos, os quais podem ser utilizados mesmo fora do procedi-

mento da REURB. Além disso, os outros instrumentos não são tão abrangentes como a legitimação fundiária, não sendo possível ampliar a interpretação do texto literal da norma. Até mesmo porque, essa ampliação vai de encontro à própria intenção do legislador, que é favorecer a implementação da REURB.

Diante do exposto, entende-se que o marco temporal se restringe ao instituto da legitimação fundiária, não sendo aplicável a REURB promovida por outros institutos.

## BIBLIOGRAFIA

CÂMARA, Andreza Aparecida Franco. Novo marco legal sobre regularização fundiária: novos conceitos, velhos dilemas. *Revista Interdisciplinar de Direito*, v. 19, n. 1, p. 39-52, jan./jun., 2021.

CARDOSO, Narayana; GARCIA, Heloíse Siqueira. A regularização fundiária urbana após a lei nº 13.465/17 e a admissão da regularização fundiária em núcleos urbanos informais consolidados após 22 de dezembro de 2016: urban land regularization after law no. 13.465/17 and the admission of land land regularization in informal urban. *Ponto de Vista Jurídico*, v. 12, n. 1, p. 84-101, 2023.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. *Manual de regularização fundiária urbana – REURB*. 4. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023.

GOMES, Daniela, ZAMBAM, Neuro José. O desafio da sustentabilidade urbana. *Revista Brasileira de Direito – IMED*, v. 7, n. 1, p. 39-60, jan./jun. 2011.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito das coisas*. Editora Saraiva: São Paulo, 2011.

HONDA, Sibila Corral de Arêa Leão; VIEIRA, Marcela do Carmo; ALBANO, Mayara Pissutti; MARIA, Yeda Ruiz. Planejamento ambiental e ocupação do solo urbano em Presidente Prudente (SP). *Rev. Bras. Gest. Urbana*, v. 7, n. 1, p. 62-73, 2015.

IEIRI, Arianne Kwon; LIMA, Rafael Negreiros Dantas. Execução da política pública de regularização fundiária a partir do estudo de caso dos municípios de Itapevi-SP e Salesópolis-SP. *Revista da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*, v. 3, n. 1, p. 171-196, jan./jun. 2021.

JATOBA, Sérgio Ulisses. O plano diretor e a função social da propriedade urbana. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, Brasília, n. 01, jul./dez. 2008.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil*. São Paulo: IBRASA, 1963.

MARTINS, Robson. Reurb e idosos: direito fundamental de resgate da dignidade da pessoa humana. *Revista de Direito Notarial*, v. 4, n. 1, 2022.

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. EDIPUCRS, 2009. Disponível em: <<http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/4014>>. Acesso em: 05 set. 2023.

RIBEIRO, Maria de Fátima; QUEIROZ, Mary Elbe. Políticas públicas tributárias direcionadas para a construção civil sustentável. *Derecho y Cambio Social*, Ano 11, n. 37, 2014. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4750311>>. Acesso em: 05 set. 2023.

SANTIN, Janaína Rigo; COMIRAN, Rafael. Direito urbanístico e regularização fundiária. *Revista de Direito da Cidade*, v. 10, n. 3, p. 1595-1621, 2018.

WESTIN, Ricardo. *Há 170 anos, Lei de Terras oficializou opção do Brasil pelos latifúndios*. 2020. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/ha-170anos-lei-de-terras-desprezou-camponeses-e-oficializou-apoio-do-brasil-aoslatifundios#:~:text=Em%2018%20de%20setembro%20de,e%20n%C3%A3o%20em%20pequenas%20propriedades>>. Acesso em: 05 set. 2023.

## LIMITES DA QUALIFICAÇÃO REGISTRAL DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS IMOBILIÁRIAS NO PROCESSAMENTO DA REURB

Maryon Feuser Siqueira<sup>1</sup>

Rodrigo Feuser Siqueira<sup>2</sup>

### INTRODUÇÃO

Em meados do século XX, o Brasil passou por um forte processo de êxodo rural, em razão da sua industrialização tardia, gerando, consequentemente, um aumento significativo nos índices de habitantes nas áreas urbanas. No entanto, esse processo de passagem para os centros urbanos se deu de maneira totalmente descontrolada e desregulamentada, levando a uma desordenada e precária expansão urbana.

Ao decorrer do tempo, deparava-se com uma falta de instrumentos jurídicos que possibilitasse a regularização fundiária, sendo que pouco a pouco houve o amadurecimento da legislação visando a realização de uma política de regularização fundiária. Diante de tal panorama, por força da Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017, foi criado um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação de núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes, comumente conhecido como Regularização Fundiária Urbana – REURB.

A regularização fundiária urbana veio como um mecanismo com capacidade de diminuir os efeitos negativos do processo de ocupação e expansão do solo ocorrido de forma irregular, considerando que instituiu diversos instrumentos voltados à desburocratização, simplificação e flexibilização de alguns procedimentos necessários à regularização imobiliária.

Com a prenotação da Certidão de Regularização Fundiária – CRF, no

- 1 Especialista em Direito Imobiliário Aplicado pela Escola Paulista de Direito. Graduada em Direito pela Universidade do Sul de Santa Catarina. Oficial Designada do 2º Ofício de Registro de Imóveis de Blumenau/SC. E-mail: maryonfeuser@gmail.com.
- 2 Pós-Graduando em Direito Imobiliário pelo Complexo de Ensino Renato Saraiva Ltda. Graduado em Direito pela Universidade do Sul de Santa Catarina. Oficial Substituto do 1º Ofício de Registro de Imóveis de Itajaí/SC. E-mail: rodrigo\_feuser@hotmail.com.

registro de imóveis, o oficial inicia com a qualificação registral, ou seja, o juízo prudencial do registrador acerca da aptidão e higidez do título apresentado, analisando a possibilidade, ou impossibilidade, do acesso do título ao fôlio real, lastreado pela averiguação da consonância de inúmeros pressupostos legais e princípios registrares, cujo cumprimento é obrigatório, e sujeito ao princípio da legalidade.

A competência referente à qualificação registral é tema bastante discutido, ainda mais na regularização fundiária urbana, haja vista que são feitas algumas reconsiderações e alguns abrandamentos de princípios jurídicos, tornando a discussão ainda maior. Nesse ínterim, indaga-se sobre quais são os limites da qualificação registral exercida pelas serventias extrajudiciais no âmbito da regularização fundiária urbana: deve o oficial observar todos os princípios registrares, ou deve apoiar-se nas normas específicas da regularização fundiária e aceder em mitigar algumas exigências para o processamento da REURB?

Desse modo, o presente artigo busca identificar os limites e a amplitude da qualificação registral pelas serventias extrajudiciais imobiliárias no processamento da REURB, de modo que não interfira na segurança jurídica do registro, pois de uma perspectiva temos uma qualificação registral bastante sólida, inflexível e legalista, que pode prejudicar a regularização das propriedades, e de outra, dispomos de uma qualificação registral mais branda, que visa mitigar alguns princípios registrares, dentre eles o da legalidade, continuidade e especialidade.

## 1. EXPANSÃO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO

A partir da década de 1930, o processo de urbanização brasileira se intensificou, sendo bastante influenciado pelo processo de industrialização, que também iniciou nesse período. Em decorrência do avanço da indústria, uma série de mudanças socioespaciais ocorreram nas áreas urbanas e rurais, principalmente em virtude da mecanização do campo e da oferta de empregos na cidade.

Com isso, a população urbana acabou superando a rural, e esse acontecimento ficou conhecido como “êxodo rural”, no qual houve uma grande evasão para a zona urbana das cidades, fenômeno que impactou tanto as áreas que receberam, quanto as que perderam habitantes<sup>3</sup>. Nesse sentido,

3 SILVA, Manoel Mariano Neto da; LIMA, Daniela de Freitas; SOUSA JUNIOR, Almir Mariano de; CAR-

a expansão urbana é compreendida como um processo natural que ocorre nas cidades, podendo ser de maior ou menor intensidade.

Contudo, esse movimento implicou no crescimento e na ocupação do solo de forma desordenada e irregular, com moradias e habitações totalmente informais. Segundo José Carlos de Freitas, o “crescimento urbano veio desacompanhado de um planejamento que pudesse absorver as necessidades de oferta de equipamentos urbanos (água, luz, esgoto, etc.) e de serviços públicos de transporte, educação e saúde pública”<sup>4</sup>.

Nas sábias palavras de Vitor Frederico Kümpel:

Esse processo informal de desenvolvimento das cidades brasileiras, ditado pela exclusão social e pela falta de políticas públicas e legislação adequadas, propiciou a multiplicação de assentamentos urbanos informais, caracterizados pela situação de moradia precária. Esse processo foi marcado pela ocupação de terras vazias e edifícios ociosos por grupos de baixa renda; por loteamentos irregulares e clandestinos comercializados ilegalmente; pela formação de cortiços e favelas etc.<sup>5</sup>

A revolução industrial e o avanço tecnológico foram fatores econômicos e sociais que demonstraram a grande migração para os centros urbanos. Para Luiz Guilherme Loureiro, a tendência das indústrias é focalizar nos grandes núcleos urbanos, pois é onde há a maior concentração de comunicação e transporte de cargas e pessoas, o que acabou provocando uma demanda crescente de mão de obra e, conseqüentemente, a rápida concentração da população nas zonas urbanas<sup>6</sup>.

Para elucidação da tamanha migração que ocorreu nesses tempos, apresenta-se os números: segundo as estatísticas marcantes do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística – IBGE, enquanto na década de 1960 mais de 50% da população brasileira era rural, em 2015 cerca de 84% era formada por habitantes de zonas urbanas e cidades<sup>7</sup>.

VALHO, Carla Caroline Alves. Segregação socioespacial: os impactos das desigualdades sociais frente à formação e ocupação do espaço urbano. *Revista Monografias Ambientais*, Santa Maria, v. 15, n. 1, p. 256-263, 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/remoa/article/view/21330/pdf>>. Acesso em: 10 set. 2023.

4 FREITAS, José Carlos de. Loteamentos clandestinos: uma proposta de prevenção e repressão. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 52-69, ago./set. 2005.

5 KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. *Tratado notarial e registral*. São Paulo: YK Editora, 2020. Tomo II. v. 5, p. 2166.

6 LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros públicos: teoria e prática*. 12. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023.

7 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Censo Brasileiro de 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=9&uf=00>>. Acesso em: 10 set. 2023.

Nessa esfera, toda a complexa expansão e ocupação do solo urbano foi pautada pela atuação não organizada e casuística de aspectos locais na questão espacial intraurbana e na extração de infraestrutura social básica, que foram condicionadas a respostas setoriais isoladas, como na habitação. As diversas tentativas legislativas dispostas não foram capazes de determinar panoramas gerais de uma ação integrada<sup>8</sup>.

Nas tentativas de controlar expansão e ocupação do solo de maneira desenfreada, houve a promulgação do Decreto-Lei n. 58, de 10 de dezembro de 1937, que dispôs sobre o regime de loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações, ao lado de políticas habitacionais, como a criação do Banco Nacional da Habitação – BNH, e o Sistema Financeiro da Habitação – SFH, instituídos por força da Lei n. 4.380, de 21 de agosto de 1964, que previa um regime de urbanização das cidades, com construções de casas populares, oferecendo propostas de terrenos já regularizados e urbanizados a fim de solucionar os problemas habitacionais. Entretanto, os referidos ordenamentos jurídicos foram insuficientes para garantir a proteção do direito à moradia e o acesso ao solo urbano.

Apesar de terem proporcionado uma acentuada transformação nas áreas urbanas, as políticas habitacionais impostas não geraram um rompimento com os regimes adotados anteriormente, uma vez que o direito à moradia e o acesso ao solo urbano não chegaram à parcela do grupo social considerada “incapaz” por conta de sua condição financeira de adentrar aquele sistema<sup>9</sup>. Isso, contudo, apenas intensificou a segregação espacial, e a exclusão social agravou o problema da moradia<sup>10</sup>.

Isto posto, até o período, foram promulgadas leis e políticas que visavam o combate do problema apenas por meio de construções de mais conjuntos habitacionais, ou pelo aumento da estocagem de moradias. O foco permaneceu no “estoque de moradias”, e, por muito tempo, acreditou-se ser este o único caminho para a solução das dificuldades de acesso ao solo urbano e à habitação.

Importante salientar que, além das habitações fornecidas pelo Estado, no mercado imobiliário formal existem, de acordo com os regulamentos e cronogramas de desenvolvimento, a provisão privada de lotes, ou unida-

des autônomas, que se darão por meio do parcelamento do solo urbano.

Parcelamento do solo urbano é um subsistema do macrossistema da cidade que expressa a operação polivalente de integração de espaços públicos e privados pelo fracionamento sustentável da propriedade imobiliária, servindo de base a múltiplas acomodações civis, urbanísticas e ambientais relevantes<sup>11</sup>.

Com a edição da Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a qual dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e outras providências, foram estabelecidas as diretrizes e vedações legais concernentes ao parcelamento de imóveis levando em conta a condição geográfica e os requisitos urbanísticos do solo – tais como área mínima, planta do imóvel, projetos elaborados por responsáveis técnicos, memorial descritivo e cronograma de execução das obras de parcelamento.

O pleno desenvolvimento sustentável de uma cidade depende do parcelamento do solo, pois é por meio deste que se definirão as confrontações, as características, os equipamentos urbanos, os sistemas de abastecimentos, o sistema viário, o lazer, entre outros, possibilitando, desse modo, uma condição favorável e digna a todos que habitam naquela circunscrição.

As ocupações irregulares da cidade e do campo (ilegais e vedantes ao planejamento público) são motivos e causas de diversos problemas. No entanto, devem ser regularizados para remover ou diminuir os resultados de segregação espacial e desigualdade social dos quais eles resultam, e pelos quais competem adicionalmente em uma relação de causa-efeito.

Portanto, é fundamental que seja planejado e efetivado por meio de um vasto arcabouço jurídico, em que o Estado possa aproveitar, adequar e aprovar as estruturas e os equipamentos existentes, a fim de complementar a estocagem de moradias formais. Para tanto, após sucessivas tentativas de regulamentação do uso e da ocupação da terra no Brasil, buscou-se criar novos mecanismos e instrumentos para erradicar a irregularidade imobiliária, sendo promulgada a Lei n. 13.465/2017, com o objetivo de resolver o problema habitacional brasileiro, e de permitir o acesso de quase todo imóvel ao fôlio real e ao mercado formal<sup>12</sup>.

8 KACOWICZ, Mateus. **Desenvolvimento e política urbana**. Rio de Janeiro: IBAM, 1976. p. 128.

9 SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 379.

10 MARICATO, Erminia. **Habitação e cidade**. 6. ed. São Paulo: Atual, 1997. p. 48.

11 AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI, Vicente de Abreu. **Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo urbano em seus aspectos essenciais (loteamento e desmembramento)**. 4. ed. Campinas: Millennium Editora, 2014. p. 6.

12 MARCHI, Eduardo C. Silveira *et al.* **Regularização fundiária urbana: estudos sobre a Lei n. 13.465/2017**. 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2019. p. 23.

## 2. PRINCIPAIS INSTRUMENTOS PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A Lei n. 13.465/2017 introduziu princípios inovadores, que asseguram que os ocupantes sejam devidamente titulados após a regularização do parcelamento, ou empreendimento do solo, por meio de uma das formas legais. A simples abertura das matrículas perante o registro de imóveis de nada adiantava se o ocupante não tivesse acesso ao fôlio real e o reconhecimento formal da propriedade por meio de um título hábil a registro.

Uma vez que a premissa é a existência de ilegalidade ou irregularidade, frequentemente se constata que o ocupante de uma determinada área a ser regularizada não possui um título de propriedade sobre o terreno em questão. Por esta razão, é necessário realizar a regularização fundiária urbana, que tem como objetivo garantir a efetiva titulação dos ocupantes e, dessa forma, assegurar a efetividade do processo de regularização<sup>13</sup>.

O art. 15 da Lei n. 13.465/2017 define os institutos jurídicos que podem ser utilizados para realizar a regularização fundiária. Ressalte-se que essa lista não é exaustiva, já que a lei explicitamente autoriza o município a utilizar outros instrumentos jurídicos que considere necessários para o reconhecimento do núcleo urbano informal identificado<sup>14</sup>.

Os institutos jurídicos previstos são: I – a legitimação fundiária e a legitimação de posse; II – a usucapião; III – a desapropriação em favor dos possuidores; IV – a arrecadação de bem vago; V – o consórcio imobiliário; VI – a desapropriação por interesse social; VII – o direito de preempção; VIII – a transferência do direito de construir; IX – a requisição, em caso de perigo público iminente; X – a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular; XI – a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor; XII – a concessão de uso especial para fins de moradia; XIII – a concessão de direito real de uso; XIV – a doação; e XV – a compra e venda.

Entretanto, destaca-se, os dois instrumentos mais importantes no âmbito da Lei da REURB, preconizados no art. 15, §1º, da Lei n. 13.465/2017, seja pela inovação, seja pela importância, quais sejam: a legitimação fundiária e a legitimação de posse.

Conforme *caput* do art. 23, da Lei n. 13.465/2017,

13 DAL TOÉ, Cristine Camilo Dagostin. **Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente**: possibilidades e limites. 1. ed. Florianópolis: Habitus, 2021. p. 77.

14 DAL TOÉ, 2021, p. 76.

[...] a legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

De acordo com o que se pode inferir do dispositivo, este instrumento é forma originária de aquisição; portanto, transfere a propriedade para o ocupante sem qualquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições que constem no registro anterior, exceto quando relacionados diretamente ao beneficiário da regularização. Por ser de natureza originária, não haverá incidência de qualquer imposto *inter vivos* – Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis – ITBI, ou Imposto de Transmissão *Causa Mortis* e Doação – ITCMD.

Ademais, a legitimação fundiária deve ser concedida – por ato do poder público –, exclusivamente no âmbito da REURB, aos ocupantes de imóveis públicos ou privados com destinação urbana que o ocuparam até o marco temporal de 22 de dezembro de 2016. É fundamental que se trate de núcleo informal consolidado, contudo, a lei não fixa qualquer prazo mínimo de ocupação.

O registro que estabelece o direito de propriedade sobre o imóvel se fundamenta em um título que dispensa maiores formalidades. Não é preciso fornecer o título individual de cada beneficiário, tampouco cópias de documentos referentes à identificação dos beneficiários. Nesse sentido, Victor Frederico Kumpel afirma:

O legislador, ante o interesse social e regularizador da propriedade, autorizou que informações no tocante ao lote e ao beneficiário possam constar da própria CREF, por listagem feita pelo Poder Público, com a informação das qualificações e identificações da área ocupada. Ainda que não conste da listagem inicial, o Poder Público poderá conferir legitimação fundiária por cadastramento complementar, sem prejuízo dos direitos de quem haja constado na listagem inicial<sup>15</sup>.

Assim, tem-se que a legitimação fundiária é modo originário de aquisição da propriedade, que pode ser realizada sobre bens públicos ou privados, desde que integrantes de núcleo informal consolidado, e garante a propriedade de forma imediata, aplicando-se aos núcleos consolidados até o marco temporal de 22 de dezembro de 2016, e dispensa maiores formalidades.

15 KÜMPEL; FERRARI, 2020, p. 2191.

Extrai-se do *caput* do art. 25, da Lei n. 13.465/2017, que a legitimação de posse

“[...] constitui ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade na forma da lei [...]”.

Ou seja, a legitimação de posse é instituto jurídico da regularização fundiária urbana que possibilita o reconhecimento administrativo da usucapião, razão pela qual sua aplicação é proibida em propriedades públicas.

O documento que oficializa a legitimação de posse, emitido pelo poder público, deve apresentar informações como a identificação dos ocupantes, a duração da ocupação e a natureza da posse. Ele é registrado no fôlio real como um ato de registro, que não apenas reconhece o direito do ocupante sobre a área em questão com efeito *erga omnes*, mas também inicia a contagem do prazo de cinco anos para a conversão automática da posse em propriedade<sup>16</sup>.

Acerca do referido tema, discorre Victor Frederico Kümpel:

A legitimação de posse funda-se no princípio da inviolabilidade da propriedade e da sua função social (art. 5º, inc. XXIII, da CF/88), operacionalizada nas diretrizes gerais de política urbana (arts. 182 e 183 da CF/88) e da política agrária (arts. 184 a 191 da CF/88). Regulada no art. 25, *caput*, da Lei n. 13.465/2017, constitui ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel, objeto da Reurb<sup>17</sup>.

A conversão da posse em propriedade ocorre por meio do processo de usucapião administrativa, que é um instituto jurídico distinto da legitimação de posse. Embora se relacionem ao imóvel, a legitimação de posse não confere título de propriedade, que só é obtido após a conversão da posse em propriedade. Essa conversão é o modo originário de adquirir um direito real, resultando no cancelamento automático de todos os registros e anotações anteriores na matrícula original, exceto aqueles relacionados ao próprio beneficiário da regularização.

O título de legitimação de posse pode ser revogado pelo poder público em qualquer momento antes da sua conversão em propriedade, caso os requisitos legais não sejam mais atendidos, ou se for identificada alguma

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 2192.

<sup>17</sup> *Ibid.*, *loc. cit.*

irregularidade na sua emissão com base no poder de autotutela. Se o cancelamento ocorrer por ilegalidade no preenchimento dos requisitos, os efeitos retroagem à data da concessão do título, sem gerar direito à indenização para o beneficiário que agiu de forma irregular<sup>18</sup>.

### 3. DA QUALIFICAÇÃO REGISTRAL

O registro de imóveis é a instituição fundamental para garantir a segurança jurídica nas transações imobiliárias. Por meio do referido sistema, é possível registrar e publicizar informações sobre os imóveis, conferindo-lhes autenticidade, publicidade e eficácia jurídica. No entanto, para que essa segurança seja efetiva, é imprescindível a realização da qualificação registral.

De acordo com o art. 28 da Lei n. 8.935/94, essa qualificação deve ser feita pelo registrador de maneira independente e livre, com a ressalva de seguir as leis e os princípios que regem sua atividade:

Art. 28. Os notários e oficiais de registro gozam de independência no exercício de suas atribuições, têm direito à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia e só perderão a delegação nas hipóteses previstas em lei.

A qualificação registral, então, é o processo de análise minuciosa dos documentos apresentados para registro ou a averbação de um título em um determinado fôlio real. Essa etapa é realizada pelo oficial de registro de imóveis, profissional capacitado e legalmente designado para exercer tal função. Assim, quando o título é submetido a registro, o registrador aplica os princípios registraes para determinar se é possível acessar o fôlio real<sup>19</sup>.

O objetivo principal da qualificação registral é verificar a legalidade, a autenticidade e a validade dos documentos, bem como a regularidade da cadeia de transmissões do imóvel. O princípio da legalidade é garantido por meio do exame de qualificação do título apresentado e, independentemente da natureza deste, ele está sujeito à qualificação registral.

Para Ricardo Dip, a definição de “qualificação registral” pode ser apresentada como o “[...] juízo prudencial, positivo ou negativo, da potência de um título em ordem a sua inscrição predial, importando no império de seu registro ou de sua irregistrção”<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> MARCHI, 2019, p. 60.

<sup>19</sup> LOUREIRO, 2023, p. 675.

<sup>20</sup> DIP, Ricardo. **Registro de imóveis**: princípios. Descalvado: Editora Primus, 2018. Tomo II. p. 51-52.

Ainda nesse sentido, Afrânio de Carvalho corrobora ao afirmar que qualificação registral “[...] é uma espécie de filtro, que à entrada do registro, impeça a passagem de títulos que rompem a malha da lei, quer porque o disponente careça de faculdade de dispor, quer porque a disposição esteja carregada de vícios ostensivos”<sup>21</sup>.

Durante o processo de qualificação registral, o registrador avalia diversos aspectos relacionados ao imóvel e aos documentos apresentados. Entre os elementos analisados estão a identificação correta do imóvel, a existência de ônus, restrições ou gravames que possam afetar a propriedade, a compatibilidade das cláusulas contratuais com a legislação vigente, entre outros.

Consoante o entendimento de Vicente de Abreu Amadei:

Esse juízo de qualificação registral, portanto, é o ponto mais nobre do exercício da função registral imobiliária, e dois de seus atributos são dignos de destaque: (I) a legalidade, que a informa em modo estrito, a tal ponto que falar em princípio de legalidade em direito registral imobiliário é, antes de tudo, falar em qualificação registrária, (II) a integralidade, que impõe ao registrador o exame completo, a análise de todos os pontos necessários à boa inscrição predial, desde a constatação de sua competência para a prática do ato de registro até a possibilidade de o assento predial existente comportar, em si, a inscrição pretendida, passando, necessariamente, pela apreciação formal do título apresentado, pela verificação do registro existente e, ainda pela averiguação da conexão entre ambos<sup>22</sup>.

Portanto, o título apontado para inscrição, previamente a seu assento registral, submete-se a uma qualificação rigorosa, de tal sorte que os efeitos da publicidade sejam decorrentes de atos jurídicos que obedeçam às normas adjetivas e substantivas.

Efetivamente, a qualificação registral é o juízo crítico do oficial de registro de imóveis acerca da legalidade dos atos, cuja publicidade se almeja e se opera tanto sobre aspectos formais quanto materiais, sendo que, sobre o último, repousa a limitação.

Ademar Fioranelli destaca a importância da apreciação da legalidade:

[...] a precisão do Registro Imobiliário no mundo dos negócios é vital para que nele existam, de forma irrepreensível, segurança e confiabilidade, verdadeiros pilares que hão de sustentá-lo. Sem essas bases sólidas, os

negócios imobiliários, via de regra vultosos, estariam sujeitos a fraudes, prejuízos, decepções e irreparáveis danos àqueles que dele se valessem. Assim, a segurança e a confiabilidade transmitidas pelo registro é que proporcionam a estabilidade nas relações entre os participantes dos múltiplos negócios realizados nessa área<sup>23</sup>.

Muito embora seja presente a rigidez da análise, o registrador não possui a virtude de identificar vícios que fogem ao título, carecendo a apreciação de efeito saneador. Dessa forma, a inscrição no fôlio real, em que pese tenha – em regra – efeito constitutivo, não torna líquido o domínio ou qualquer outro direito real, visto que o ato registral possui presunção *juris tantum*, submetendo o direito sobre a propriedade por meios do conhecimento público a eventuais contestações<sup>24</sup>.

Despido do predicado reparador de eventuais vícios por não possuir o vigor para tornar válido o fato, ato ou negócio jurídico inscritível, apresenta-se a qualificação registral como um mecanismo a favor da legalidade, por meio do qual o registrador aufere a validade do que se pretende inscrever tabularmente. Nesse momento, se opera o exame da validade e a autenticidade do fato, ato ou negócio, utilizando-se como parâmetro justamente a legalidade ou, mais especificamente, a norma específica<sup>25</sup>.

Seguro que ao registrador é aplicada limitação em seu dever/poder de qualificar o documento, restringindo-se ao título propriamente imobiliário, tendo em vista a possibilidade de estar presente em um mesmo diploma elementos de competências múltiplas (registro de títulos e documentos; registro comercial; registro de imóveis; registro civil das pessoas naturais; e títulos administrativos), sendo que não poderá, o qualificador, invadir habilitação alheia<sup>26</sup>.

O oficial de registro tem a responsabilidade de impedir o registro de um título que não cumpra os requisitos estabelecidos pela legislação, mediante análise e verificação dos seus requisitos de validade extrínsecos. Essa função é exercida independentemente da origem do título, podendo ser público, privado ou judicial. Essa ação não é apenas uma opção, mas sim um dever e um poder desse profissional, que tem a incumbência de preservar, em primeiro lugar, a regularidade do serviço, evitando a possibilidade de

21 CARVALHO, Afrânio. **Registro de imóveis**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1982. p. 269-270.

22 AMADEI, Vicente de Abreu. **Registro de imóveis e parcelamento do solo**: registro especial de loteamento e desmembramento. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. Coleção Direito Imobiliário. v. IV, p. 83.

23 FIORANELLI, Ademar. **Direito registral imobiliário**. Porto Alegre: SAFE, 2001. p. 381.

24 CARVALHO, 1982, p. 269-270.

25 DIP, 2018, p. 51-52.

26 LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos**: teoria e prática. 9. ed. Salvador: Juspodivm, 2018. p. 569.

futuras demandas<sup>27</sup>.

Em suma, a qualificação registral – no âmbito do registro de imóveis – é um procedimento essencial para garantir a segurança jurídica nas transações imobiliárias. Resulta de um meio técnico perfeito para propor à coletividade o conhecimento do tráfego imobiliário, gerando, assim, segurança para determinados atos, fatos e negócios jurídicos concebidos extrarregistralmente.

#### 4. LIMITES DA QUALIFICAÇÃO REGISTRAL NO PROCESSAMENTO DA REURB

A dinamicidade da atividade realizada no cartório de registro de imóveis, assim como a evolução da legislação, é diretamente influenciada pelas necessidades da população, que surgem a partir das transformações sociais que acontecem ao longo do tempo. Tem-se, como exemplo significativo, a regularização fundiária urbana, cuja regulamentação legislativa surgiu como resposta à demanda de formalização de propriedades de milhões de pessoas em todo o território brasileiro.

O direito é uma área em constante evolução e nunca foi uma ciência estática, pelo contrário, está sujeito a mudanças contínuas. A sua interpretação, portanto, não pode mais ser limitada à busca da intenção original do legislador. Em vez disso, deve-se levar em consideração a vontade legislativa em consonância com o contexto social e o momento em que é aplicado.

Nesse sentido, nas palavras de Rafaela Dutra Vieira:

Essa capacidade de adaptação é essencial não apenas no âmbito do Direito Notarial e Registral, mas também em todo o Direito, de forma ampla, tendo em vista que, a partir do momento em que se verifica o desarranjo entre a realidade fática e a realidade jurídica, se o Direito não cuidar de reestabelecer esse equilíbrio, as normas jurídicas passam a ser inúteis, incapazes de atender às necessidades sociais, as quais estão em constante transformação<sup>28</sup>.

A regularização fundiária urbana desempenha um papel fundamental na garantia do direito à moradia digna e na promoção da inclusão social. Para que esse processo seja efetivo, é necessário o envolvimento de diferentes atores, e um desses protagonistas é o registro de imóveis, que

27 RODRIGUES, Marcelo. **Tratado de registros públicos e direito notarial**. 4. ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: Editora Juspodvim, 2022. p. 598.

28 VIEIRA, Rafaela Dutra. **O papel do oficial de registro de imóveis na regularização fundiária urbana: abrangência e limites da qualificação registral**. São Paulo: Editora Dialética, 2022. p. 65.

desempenha um papel fundamental no processamento da regularização fundiária urbana, garantindo a segurança jurídica e a legitimidade na fase do processo registral.

Dada a contextualização do tema, tem-se que o oficial, no processo de regularização fundiária urbana, deve atuar como um facilitador do procedimento, colaborando com os órgãos competentes, como prefeituras e órgãos de habitação, fornecendo informações e documentos relevantes para o prosseguimento do feito. Experiência e conhecimento na área imobiliária são valiosas ferramentas para auxiliar na resolução de eventuais impasses e na agilização do processo.

De acordo com Dinart Machado Francisco:

Os Cartórios de Imóveis têm papel fundamental na efetivação do direito de propriedade consagrado na Constituição Federal. Com as alterações legislativas recentes, especialmente da Lei n. 13.645/2017 (REURB), ao registrador de imóveis recaiu um certo protagonismo na análise do caso concreto, em via extrajudicial, buscando-se agilidade e efetividade nos procedimentos. A regularização fundiária, a usucapião e o direito de laje são exemplos de instrumentos jurídicos essenciais ao reconhecimento da propriedade, trazendo à realidade habitacional a necessária formalidade, capaz de ofertar dignidade à pessoa humana e inclusão social por meio de acesso ao crédito e reconhecimento de direitos<sup>29</sup>.

Ressalta-se que o oficial de registro de imóveis não é responsável pela segunda fase do procedimento da regularização fundiária urbana, sendo que este procedimento envolve a colaboração de diversos agentes, como órgãos públicos, entidades sociais e os próprios ocupantes dos imóveis. Para tanto, a atuação conjunta e coordenada de todos os envolvidos é fundamental para o sucesso da regularização fundiária.

A regularização fundiária urbana é um processo essencial para garantir o direito à moradia, a função social da propriedade, e o acesso a direitos aos ocupantes de áreas urbanas informais. Nesse contexto, por se tratar de um procedimento especial, impõe-se ao oficial o dever de concluí-lo no prazo máximo de 60 (sessenta) dias.

A qualificação registral da CRF é especial, ou extraordinária, des-

29 MACHADO, Dinart Francisco. **Os cartórios de imóveis têm papel fundamental na efetivação do direito de propriedade**. CORI-RS, Santa Catarina. 2022. Disponível em: <<https://www.colegiorisc.org.br/noticias/novidades/os-cartorios-de-imoveis-tem-papel-fundamental-na-efetivacao-do-direito-de-propriedade/#:~:text=Os%20Cart%C3%B3rios%20de%20Registro%20de,mostra%20mais%20acentuada%20na%20sociedade>>. Acesso em: 10 ago. 2023.

tacando-se a existência de limites para a atuação do oficial de registro de imóveis, uma vez que a regularização fundiária envolve questões complexas, sujeitando-se às regras registrais próprias e questões procedimentais singulares elencadas na Lei n. 13.465/2017. Dessa forma, entende-se pela não aplicação de todos os princípios e regras registrais, haja vista a necessidade da flexibilização das questões registrais para atender os propósitos da respectiva lei<sup>30</sup>.

A atuação do oficial de registro de imóveis deve estar voltada para o objetivo principal do procedimento de regularização fundiária urbana, que é garantir o efetivo registro do título hábil na matrícula do imóvel. Nesse sentido, Marcelo Augusto Santana de Melo destaca que o registrador de imóveis tem a incumbência da fase final desse processo, sendo responsável por conduzir o procedimento e garantir o cumprimento dos requisitos legais<sup>31</sup>.

Tendo em vista que a regularização fundiária tem como objetivo principal legalizar os núcleos populacionais irreversíveis já consolidados, a qualificação registral deve mitigar algumas regras básicas dos registros públicos para tornar possível o registro, abandonando uma interpretação mais restritiva e conservadora.

A Lei n. 13.465/2017 estabelece alguns princípios e objetivos, tais como a melhoria das condições urbanísticas e ambientais dos ocupantes de áreas informais, a garantia de acesso a serviços públicos, a melhoria das condições de moradia, a harmonização dos imóveis com o ambiente urbano até a criação de direitos reais em favor dos ocupantes de imóveis irregulares, entre outros. É necessário, contudo, levar em consideração esses aspectos durante a qualificação registral a fim de evitar a inefetividade e ineficiência da Lei de Regularização Fundiária Urbana e a não concretização dos objetivos previstos<sup>32</sup>.

Segundo Márcio Guerra Serra e Monete Hipólito Serra:

Não compete ao registro de imóveis fiscalizar o correto processamento do procedimento administrativo da regularização fundiária, se houve a notificação correta de todas as partes envolvidas, se houve respeito aos prazos corretos etc. O que compete ao registro é qualificar o título que

30 KÜMPEL; FERRARI, 2020, p. 2216.

31 MELLO, Marcelo Augusto Santana de. O direito à moradia e o papel do registro de imóveis na regularização fundiária. *Revista de Direito Imobiliário*, Ano 33, n. 69, jul./dez. 2010. p. 3.

32 VIEIRA, 2022, p. 70.

será apresentado para registro e verificar se todos os requisitos legais e normativos estão plenamente atendidos nele<sup>33</sup>.

É contraproducente ter uma legislação mais simplificada e menos rigorosa para a REURB se, na fase final, qual seja a registrária, ocorrerem empecilhos devido a exigências inflexíveis e excessivamente rigorosas. Nada obstante, isso não implica que o oficial de registro de imóveis permita práticas e condutas ilegais sob hipótese alguma.

Nas palavras de Luiz Guilherme Loureiro:

A ideia é regularizar e legalizar núcleos populacionais já consolidados e irreversíveis, bem como permitir que os ocupantes das unidades imobiliárias obtenham títulos formais de propriedade ou direito real de uso que facilite o seu acesso ao crédito e à uma vida produtiva e mais satisfatória. Por isso, a qualificação registral deve se limitar à verificação da observância dos requisitos legais sem questionar a licitude ou legitimidade da atividade da autoridade municipal, tendo em vista que o ato administrativo goza de presunção de legalidade. Do mesmo modo, os princípios e interesses sociais, ambientais e de ordenação territorial implicam na mitigação de determinados princípios registrais, como o da especialidade, desde que não resulte em prejuízo à segurança do Registro e à violação de outros direitos fundamentais por ele tutelados, como a propriedade, a informação correta e o livre tráfico de bens<sup>34</sup>.

Uma qualificação excessivamente conservadora, baseada exclusivamente nos princípios registrais, coloca em xeque a aplicação e eficácia da Lei de Regularização Fundiária. De outra forma, uma qualificação realizada pela serventia extrajudicial imobiliária, sem levar em consideração tais princípios, violaria uma das funções essenciais das serventias de registro, que é promover a segurança jurídica ao tráfico imobiliário. É necessário, portanto, encontrar um equilíbrio adequado, garantindo a aplicação da legislação de regularização fundiária sem comprometer a segurança jurídica dos registros públicos.

Não se trata de escolher entre respeitar os princípios que regem a atividade do oficial de registro de imóveis ou os princípios, objetivos e fundamentos estabelecidos na Constituição Federal e na Lei de Regularização Fundiária Urbana, uma vez que não há oposição entre eles. Pelo contrário, é necessário aplicá-los e observá-los de forma conjunta, levando em consi-

33 SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. *Registro de imóveis*. 5. ed. São Paulo. Editora Foco, 2021. p. 375.

34 LOUREIRO, 2023, p. 1015.

deração a flexibilização adequada dos princípios registrais para viabilizar a concretização dos demais<sup>35</sup>.

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 pagamentos de tributos; averbação prévia de cancelamento do cadastro de 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.

Sendo assim, ao realizar a qualificação registral, o oficial deve levar em conta que a primeira fase, de responsabilidade do município, já foi concluída, e a emissão da Certidão de Regularização Fundiária, bem como a aprovação do projeto de regularização fundiária, só foram possíveis após o cumprimento de todos os requisitos estabelecidos pela Lei n. 13.465/2017 e seu Decreto-Regulamentador n. 9.310/2018.

Consoante Vitor Frederico Kümpel e Carla Modina Ferrari:

Ressalte-se não competir ao Oficial averiguar se os padrões dos memoriais descritivos, das plantas, e das demais representações gráficas, inclusive escalas adotadas e outros detalhes técnicos, estão em consonância com as diretrizes estabelecidas pela autoridade municipal ou distrital competente. Afinal, essa análise compete ao Município ou ao Distrito Federal. Por conseguinte, essas diretrizes consideram-se atendidas com a própria emissão da CRF por estes entes, não devendo o Oficial levantar questões relativas à competência do órgão ambiental municipal. Em sede de qualificação registral da Reurb, caberá ao Oficial verificar apenas o aspecto formal da legalidade das aprovações dos órgãos competentes. Isso, entretanto, não impede a atividade fiscalizatória do Oficial de Registro de Imóveis, que poderá recusar o registro caso constate qualquer irregularidade dentro do âmbito da sua competência<sup>36</sup>.

Assim, a qualificação registral pela serventia extrajudicial imobiliária deve basear-se na análise dos elementos extrínsecos ao título, bem como no cumprimento das disposições legais e dos princípios registrais, sem a obrigação de analisar o procedimento administrativo desta fase da regulariza-

35 VIEIRA, 2022, p. 72.

36 KÜMPEL; FERRARI, 2020, p. 2217.

ção fundiária urbana, cuja competência é do Município ou Distrito Federal.

Nesta senda, com a observância da flexibilização que o procedimento da REURB precede, a serventia extrajudicial imobiliária viabiliza a efetivação dos objetivos da regularização fundiária, e conseqüentemente possibilita a garantia dos princípios da moradia e da dignidade da pessoa humana, aos ocupantes de imóveis irregulares localizados em núcleos urbanos informais, os quais eram pendentes de regularização perante o registro de imóveis.

Por fim, a título de conhecimento, para demonstrar a eficácia da flexibilização da qualificação registral nos procedimentos de REURB, os registros de imóveis e os Municípios de Santa Catarina regularizaram, em fevereiro do ano corrente, mais de 35 mil imóveis por meio da Regularização Fundiária Urbana, dados estes levantados pelo Colégio Registral Imobiliário de Santa Catarina. Outrossim, é notória a relevância da parceria entre serventias de registros de imóveis e municípios e a delimitação da competência de cada um para alcançar o objetivo do instituto da REURB, instrumento indispensável para o progresso da sociedade<sup>37</sup>.

## CONCLUSÃO

O presente artigo abordou sobre a regularização fundiária, tema extremamente sensível, com inúmeras complexidades, que ainda possui inúmeras amarras que necessitam ser desmistificadas.

Do histórico do sistema registral brasileiro, pode-se destacar a expansão e ocupação do solo urbano, no qual ficou conhecido o fenômeno do êxodo rural, podendo ser definido como a grande migração da população da zona rural para os grandes centros urbanos, como um marco que gerou diversas consequências no tocante à irregularidade fundiária, tendo em vista que a migração ocorreu de forma desordenada e desregulamentada pelo Estado.

Destaca-se dois princípios que norteiam o tema da regularização fundiária urbana, sendo o primeiro o princípio da função social da propriedade que estabelece que um bem deve estar condicionado ao cumprimento de certas obrigações e responsabilidades em relação à sociedade como um

37 INTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL; TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA. **REURB: Registros Imobiliários catarinenses regularizam mais de 35 mil propriedades já em fevereiro deste ano.** IRIB, Santa Catarina, 9 mar. 2023. Disponível em: <[https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/reurb-registros-imobiliarios- catarinenses-regularizam-mais-de-35-mil-propriedades-em-fevereiro-deste-ano](https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/reurb-registros-imobiliarios- Catarinenses-regularizam-mais-de-35-mil-propriedades-em-fevereiro-deste-ano)>. Acesso em: 15 set. 2023.

todo, tal definição pode variar dependendo do contexto legal e das diferentes visões filosóficas e políticas. O segundo é o princípio da moradia digna, em que todas as pessoas devem ter acesso a uma moradia adequada, que seja segura, habitável e que proporcione um ambiente adequado para o desenvolvimento pessoal, a saúde e o bem-estar. Além disso, a moradia digna deve oferecer acesso a serviços essenciais, como água potável, saneamento básico, energia elétrica, transporte e infraestrutura social.

Buscando resolver a complexidade da situação posta, a Lei n. 13.465/2017, criou mecanismos e instrumentos para erradicar a irregularidade imobiliária, dentre os inúmeros instrumentos trazidos no art. 15 da referida lei, enfatiza-se a legitimação fundiária e a legitimação de posse, ambos constituídos como ato do poder público.

Observa-se que o procedimento da regularização fundiária é dividido em duas fases, sendo a primeira a fase administrativa (competência dos Municípios ou DF), e a segunda a fase registral (competência dos registros de imóveis), ambas de suma importância, cada qual com suas atribuições bem delimitadas, sendo necessário um diálogo bem construído entre a rede (municípios, cartórios e equipe técnica) para o sucesso do procedimento, que quando finalizado traz impactos significativos para todos os segmentos da sociedade.

Nesta senda, demonstrou-se como a atuação das serventias extrajudiciais imobiliárias, em relação à qualificação registral dos documentos da regularização fundiária urbana, deve se dar de forma mais flexível, conforme estabelecido e preconizado na Lei n. 13.465/2017, sem deixar, contudo, de ser pautada nos princípios registrais. Ressaltando que a qualificação registral da CRF é especial, ou extraordinária, devido às suas próprias regras registrais, não devendo o registro de imóveis colocar entaves, devendo ater-se apenas no aspecto formal da legalidade, visando atender os propósitos da respectiva lei.

Lastreados nessas premissas, é responsabilidade, portanto, do oficial de registro de imóveis analisar os elementos extrínsecos do título, cumprir as disposições legais, bem como os princípios registrais, não sendo sua atribuição a análise do procedimento administrativo realizado durante a primeira fase da regularização fundiária urbana, cuja responsabilidade é da municipalidade. Ao agir dessa maneira, as serventias extrajudiciais imobiliárias viabilizarão a concretização dos objetivos e princípios da REURB,

que são fundamentais para atender o direito e a função social da propriedade, garantir o princípio da moradia digna, e preservar a dignidade humana dos ocupantes de imóveis irregulares perante o serviço registral.

## BIBLIOGRAFIA

- AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI, Vicente de Abreu. **Como lotear uma gleba**: o parcelamento do solo urbano em seus aspectos essenciais (loteamento e desmembramento). 4. ed. Campinas: Millennium Editora, 2014.
- AMADEI, Vicente de Abreu. **Registro de imóveis e parcelamento do solo**: registro especial de loteamento e desmembramento. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. Coleção Direito Imobiliário. v. IV.
- CARVALHO, Afrânio. **Registro de imóveis**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1982.
- DAL TOÉ, Cristine Camilo Dagostin. **Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente**: possibilidades e limites. 1. ed. Florianópolis: Habitus, 2021.
- DIP, Ricardo. **Registro de imóveis**: princípios. Descalvado: Editora Primus, 2018. Tomo II.
- FIORANELLI, Ademar. **Direito registral imobiliário**. Porto Alegre: SAFE, 2001.
- FREITAS, José Carlos de. Loteamentos clandestinos: uma proposta de prevenção e repressão. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 52-69, ago./set. 2005.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=9&uf=00>>. Acesso em: 10 set. 2023.
- INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL; TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA. **REURB: Registros Imobiliários catarinenses regularizam mais de 35 mil propriedades já em fevereiro deste ano**. IRIB, Santa Catarina, 9 mar. 2023. Disponível em: <[https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/reurb-registros-imobiliarios- catarinensesregularizam-mais-de-35-mil-propriedades-em-fevereiro-deste-ano](https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/reurb-registros-imobiliarios- Catarinensesregularizam-mais-de-35-mil-propriedades-em-fevereiro-deste-ano)>. Acesso em: 15 set 2023.
- KACOWICZ, Mateus. **Desenvolvimento e política urbana**. Rio de Janeiro: IBAM, 1976.
- KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado notarial e registral**. São Paulo: YK Editora, 2020. Tomo II. v. 5.
- LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos**: teoria e prática. 12. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023.
- LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos**: teoria e prática. 9. ed. Salvador: Juspodivm, 2018.
- MACHADO, Dinart Francisco. **Os cartórios de imóveis têm papel fundamental na efetivação do direito de propriedade**. CORI-RS, Santa Catarina. 2022. Disponível em: <<https://www.colegiorisc.org.br/noticias/novidades/os-cartorios-de-imoveis-tem-papel-fundamental-na-efetivacao-do-direito-de-propriedade/#:~:text=Os%20Cart%C3%B3rios%20de%20Registro%20de,mostra%20mais%20acentuada%20na%20sociedade>>. Acesso em: 10 ago. 2023.
- MARCHI, Eduardo C. Silveira *et al.* **Regularização fundiária urbana**: estudos sobre a Lei n. 13.465/2017. 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2019.
- MARICATO, Erminia. **Habitação e cidade**. 6. ed. São Paulo: Atual, 1997.
- MELLO, Marcelo Augusto Santana de. O direito à moradia e o papel do registro de imóveis na regularização fundiária. **Revista de Direito Imobiliário**, Ano 33, n. 69, jul./dez. 2010.
- RODRIGUES, Marcelo. **Tratado de registros públicos e direito notarial**. 4. ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.
- SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de imóveis**. 5. ed. São Paulo: Editora Foco, 2021.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA, Manoel Mariano Neto da; LIMA, Daniela de Freitas; SOUSA JUNIOR, Almir Mariano de; CARVALHO, Carla Caroline Alves. Segregação socioespacial: os impactos das desigualdades sociais frente à formação e ocupação do espaço urbano. **Revista Monografias Ambientais**, Santa Maria, v. 15, n. 1, p. 256-263, 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/remoa/article/view/21330/pdf>>. Acesso em: 10 set. 2023.

VIEIRA, Rafaela Dutra. **O papel do oficial de registro de imóveis na regularização fundiária urbana: abrangência e limites da qualificação registral**. São Paulo: Editora Dialética, 2022.

## A HIPOTECA JUDICIÁRIA E O REGISTRO DE IMÓVEIS

Renata Nápoli Vieira Serafim<sup>1</sup>

### INTRODUÇÃO

A hipoteca judiciária, apesar de introduzida no ordenamento jurídico brasileiro pelo Código Civil de 1916 (art. 824), é instituto processual cuja sistemática ainda se mostra pouco conhecida, não obstante a persistente dificuldade de satisfação de crédito por parte dos credores em geral.

Sedimentada pelo art. 495 do Código de Processo Civil (Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015), que atualizou o art. 466 do diploma processual anterior (Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973), a hipoteca judiciária é constituída pela decisão condenatória de pagamento em dinheiro, ou que tenha convertido em prestação pecuniária uma obrigação originariamente de fazer, de não fazer ou de dar coisa.

Mesmo quando genérica a condenação, e ainda que o credor tenha a possibilidade de promover o cumprimento provisório da sentença, ou que esta tenha sido objeto de recurso com efeito suspensivo, a cópia da decisão condenatória é o título por meio do qual se dá o ingresso da hipoteca judiciária no registro de imóveis, independentemente de determinação judicial específica ou demonstração de urgência.

Contudo, essa aparente celeridade no acesso do título judicial ao fôlio real não faz com que o requerimento de hipoteca judiciária seja frequentemente objeto de apontamento no registro de imóveis. Por essa razão, a análise dos pormenores acerca desse instituto processual é de interesse não apenas dos titulares dos créditos assentados em títulos judiciais pendentes de execução, mas também dos oficiais registradores de imóveis com relação à qualificação registral e prática do ato registral.

<sup>1</sup> Titular do Ofício de Registro de Imóveis de Lauro Müller/SC. Mestre em Direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense-UNESC. Especialista em Direito Notarial e Registral pela Universidade Anhanguera – UNIDERP, e em Direito Processual Civil pela Universidade do Sul de Santa Catarina – UNISUL. E-mail: renatanvs@gmail.com.

## 1. BREVES APONTAMENTOS SOBRE A HIPOTECA

A hipoteca, um dos mais importantes direitos reais de garantia, foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro a partir das concepções originárias do direito romano, e resulta do negócio jurídico que tem como partes, de um lado, o credor hipotecário (favorecido pela constituição da garantia) e, de outro, o devedor hipotecário (aquele que concede o bem em garantia de sua dívida)<sup>2</sup>. Com a Lei n. 317, de 21 de outubro de 1843<sup>3</sup>, que criou o registro imobiliário, e posteriormente com o Decreto n. 169-A de 1890 (Lei de Hipotecas), foi que a hipoteca se assentou como instituto intimamente ligado ao sistema de registro imobiliário, amparada nos pilares da publicidade e da especialização do objeto da garantia, os quais são “responsáveis, nos sistemas hipotecários modernos, pela segurança no comércio imobiliário e o desenvolvimento do crédito imobiliário”<sup>4</sup>. Prevista nos arts. 1.473 e seguintes do atual Código Civil (Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – que apresentou inovações pontuais em relação ao Código Civil de 1916, porém, sem mudanças muito significativas), a hipoteca é direito real de garantia que, gravando bens do devedor ou de terceiro garantidor, sujeita-os imediata e preferencialmente ao pagamento de uma obrigação ou à efetividade de uma responsabilidade de valor determinado, sem, contudo, retirá-los da posse daqueles<sup>5</sup>.

Enquanto direito real e, portanto, oponível *erga omnes*, permite ao credor a satisfação do seu crédito pela alienação do bem hipotecado (direito de excussão), preferindo a outros credores (direito de preferência)<sup>6</sup>, ainda que o bem tenha sido alienado a outra pessoa (direito de sequela). Em decorrência do direito de sequela, ou seja, em virtude de a garantia hipotecária acompanhar o bem gravado, mesmo em caso de alienação, é que o diploma civil considera nula a cláusula que proíbe o proprietário (devedor/garantidor) alienar o imóvel hipotecado, sendo permitido apenas a pactuação no sentido de que a transmissão da propriedade importará no vencimento

2 GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Manual de direito civil**. 3. ed. rev. amp. e atual. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 714.

3 O art. 35 da Lei n. 317/1843 criou o registro geral de hipotecas, nos lugares e pelo modo que o governo estabelecer nos seus regulamentos.

4 TEPEDINO, Gustavo; MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo; RENTERIA, Pablo. **Fundamentos do direito civil**: direitos reais. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 756.

5 LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos**: teoria e prática. 9. ed. rev. atual e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2018. p. 725.

6 A excussão, a preferência e a sequela, assim como a indivisibilidade e o vencimento antecipado da obrigação garantida, são efeitos dos direitos reais de garantia. Pela excussão, em caso de inadimplemento do devedor, o credor tem o direito de promover a alienação do bem recebido em garantia para, com o valor obtido, satisfazer o seu débito (art. 1.422 do Código Civil). O credor hipotecário também tem preferência sobre os demais credores para receber o seu crédito a partir do produto obtido com a venda do bem dado em garantia.

antecipado do crédito hipotecário (art. 1.475 do Código Civil).

Possuindo como objetivo assegurar o cumprimento de certa obrigação, apresenta-se também como direito acessório e temporário, uma vez que não subsiste sem a obrigação principal da qual se origina, de modo que uma vez extinta aquela, dar-se-á o seu desaparecimento. A dívida principal, entretanto, pode ser futura e condicionada, de modo que a execução da hipoteca, nesse caso, “(...) em razão da aleatoriedade ou condicionalidade do crédito garantido, depende de prévia e expressa concordância do devedor quanto à verificação da condição (suspensiva ou resolutiva) ou ao montante da dívida”<sup>7</sup>.

Quando se fala, portanto, que a hipoteca brasileira é acessória, não está se referindo ao título que fundamenta o registro, mas à obrigação garantida. A causa é o contrato da hipoteca, que pode ser simultâneo (pacto adjeto) ou posterior à tomada do crédito; e o negócio principal, por sua vez, é a obrigação garantia, a qual a hipoteca é acessória<sup>8</sup>.

O cumprimento parcial ou proporcional da obrigação principal, por conta do princípio da indivisibilidade (art. 1.421 do Código Civil)<sup>9</sup>, não extingue a hipoteca, que subsiste sobre a totalidade do bem gravado e sobre todas as suas frações, exceto se as partes tiverem estabelecido expressamente o contrário.

A hipoteca também se configura como um direito solene que deve recair sobre um bem imóvel (e seus acessórios, acessões, melhoramentos ou construções), ou que tenha natureza imobiliária<sup>10</sup> – domínio direto e domínio útil, estradas de ferro, navios e aeronaves, direito especial de uso para fins de moradia e direito real de uso, entre outros –, desde que alienáveis<sup>11</sup>.

7 Maria Helena Diniz, apud GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2019, p. 718.

8 KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado notarial e registral**. 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2020. v. 5, p. 1624.

9 Conforme art. 1.488 do CC/02, “se o imóvel, dado em garantia hipotecária, vier a ser loteado, ou se nele se constituir condomínio edilício, poderá o ônus ser dividido, gravando cada lote ou unidade autônoma, se o requererem ao juiz o credor, o devedor ou os donos, obedecida a proporção entre o valor de cada um deles e o crédito.” Esse fracionamento da hipoteca foi permitido pela lei em atenção à razão social do contrato. (REsp. 691.738/SC, rel. Min. Nancy Andrighi. Terceira Turma. j. em 12.05.2005, DJ 26.09.2005).

10 O Código Civil, em seu art. 1.473, prevê que também podem ser objeto de hipoteca o domínio direto (II), o domínio útil (III), as estradas de ferro (IV), as jazidas e demais recursos minerais, os potenciais de energia hidráulica, os monumentos arqueológicos e outros recursos naturais previstos em lei especial (V), os navios (VI) e as aeronaves (VII), o direito real de uso para fins de moradia (VIII), o direito real de uso (IX), a propriedade fiduciária (X) e os direitos oriundos da imissão provisória na posse, quando concedida à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou às suas entidades delegadas e a respectiva cessão e promessa de cessão (XI, incluído pela Lei n. 14.620/2023).

11 Os bens imóveis considerados impenhoráveis e inalienáveis, tais como os bens públicos, os gravados com cláusulas de inalienabilidade e impenhorabilidade ou aqueles que a lei assim os declare, não podem ser objeto de hipoteca.

A hipoteca é classificada em convencional, legal e judiciária. A primeira é a que se estabelece por convenção ou acordo entre as partes, dependendo da observância dos requisitos de validade do negócio jurídico<sup>12</sup>, e tendo a escritura pública como substância do ato<sup>13</sup>, salvo se lei especial a dispensar expressamente.

Também por convenção, podem credor e devedor autorizar a emissão de cédula hipotecária, na forma e para os fins previstos em lei especial, conforme previsão do art. 1.486 do Código Civil, admitindo-se, aqui, uma subespécie denominada hipoteca cedular<sup>14</sup>.

A hipoteca legal, por sua vez, apresenta-se em cinco hipóteses expressas e taxativamente previstas no art. 1.489 do Código Civil<sup>15</sup>, e, para que se dê seu registro, apesar de o atual Código de Processo Civil ser omissivo quanto ao procedimento, faz-se necessária a apresentação de pedido de especialização pelo interessado ao juiz competente, instruído com prova do domínio, e mediante arbitramento do valor da responsabilidade e da avaliação dos bens por perito nomeado. Ou, ainda, “especialização da hipoteca legal pode ser feita por documento notarial, sempre que o interessado for capaz de contratar, por aplicação analógica do art. 703, parágrafos 2 a 4, do novo CPC, evitando-se o procedimento judicial<sup>16</sup>.”

Em relação à hipoteca legal, especial garantia instituída por norma cogente, evidencia-se que o sistema normativo pretendeu “(...) acautelar eventual direito das pessoas ali mencionadas que, em virtude da posição ou situação em que se encontram, experimentam potencial risco de dano<sup>17</sup>.”

A hipoteca judiciária, objeto do presente artigo, é a que decorre de decisão, e a respeito da qual se discutirá no tópico a seguir.

Independentemente do tipo de hipoteca, para sua constituição, e para

12 A validade do negócio jurídico requer: I – agente capaz; II – objeto lícito, possível, determinado ou determinável; III – forma prescrita ou não defesa em lei (Código Civil, art. 104).

13 Recaindo sobre bem imóvel com valor superior a trinta salários-mínimos, a hipoteca convencional dependerá de escritura pública para sua constituição (Código Civil, art. 108).

14 A cédula de crédito hipotecária constitui-se em título representativo do crédito com este ônus real, que deve ser sempre nominativo e pode ser transferido por endosso.

15 A lei confere hipoteca: I – às pessoas de direito público interno (art. 41) sobre os imóveis pertencentes aos encarregados da cobrança, guarda ou administração dos respectivos fundos e rendas; II – aos filhos, sobre os imóveis do pai ou da mãe que passar a outras núpcias, antes de fazer o inventário do casal anterior; III – ao ofendido, ou aos seus herdeiros, sobre os imóveis do delinquente, para satisfação do dano causado pelo delito e pagamento das despesas judiciais; IV – ao co-herdeiro, para garantia do seu quinhão ou torna da partilha, sobre o imóvel adjudicado ao herdeiro reponente; V – ao credor sobre o imóvel arrematado, para garantia do pagamento do restante do preço da arrematação.

16 LOUREIRO, 2018, p. 731.

17 GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2019, p. 721.

que se produza efeitos em face de terceiros, há necessidade do seu registro no ofício de registro de imóveis competente<sup>18</sup>, visto que “(...) apenas com a inscrição, que confere a indispensável publicidade a terceiros, é que se considera constituída a garantia real<sup>19</sup>.”

A instituição da hipoteca também deve observar o princípio da especialização, pelo qual o título convencional ou judicial deve conter a descrição detalhada do débito, do bem gravado e das partes envolvidas (art. 1.424), e da prioridade<sup>20</sup>, segundo o qual, esses títulos devem seguir a ordem cronológica de apontamento, uma vez que o número de ordem de apresentação determinará a prioridade e, conseqüentemente, a preferência entre duas ou mais hipotecas ou outros ônus reais (art. 1.493).

O princípio da prioridade é relativizado apenas no caso de título que constitua segunda hipoteca, sem que tenha sido realizado o registro da primeira. Conforme previsão constante da Lei n. 6.015/73<sup>21</sup>, diante dessa situação, é necessário o sobrestamento daquele pelo prazo de trinta dias, a fim de se aguardar o apontamento do título responsável pela constituição da primeira hipoteca e, caso se dê o decurso do prazo sem sua apresentação, a segunda hipoteca será registrada com primeira.

Conforme art. 1.499 do Código Civil, a hipoteca extingue-se com o desfecho da obrigação principal, com o perecimento da coisa dada em garantia, com a resolução da propriedade, com a renúncia do credor, com a remição e com arrematação ou adjudicação. Esse rol, entretanto, não é taxativo, na medida em que se pode indicar outras razões pelas quais a hipoteca se extingue, tais como a perempção (decurso do prazo de 30 anos)<sup>22</sup> ou a confusão das qualidades de credor e proprietário do imóvel na mesma pessoa (art. 158, Código Civil). Contudo, o cancelamento da hipoteca também dependerá de ato de averbação, à vista da respectiva prova, perante o registro de imóveis (art. 1.500).

18 As hipotecas serão registradas no cartório do lugar do imóvel, ou no de cada um deles, se o título se referir a mais de um (Código Civil, art. 1.492).

19 LOUREIRO, *op. cit.*, p. 729.

20 O número de ordem determina a prioridade e, esta, a preferência entre as hipotecas (Código Civil, art. 1.493, parágrafo único).

21 Lei n. 6.015/73, art. 189. Apresentado título de segunda hipoteca, com referência expressa à existência de outra anterior, o oficial, depois de prenotá-lo, aguardará durante 30 (trinta) dias que os interessados na primeira promovam a inscrição. Esgotado esse prazo, que correrá da data da prenotação, sem que seja apresentado o título anterior, o segundo será inscrito e obterá preferência sobre aquele.

22 A hipoteca convencional possui prazo máximo de 30 anos, a contar da data da instituição por negócio jurídico, findo o qual dá-se a sua perempção, conforme art. 1.485 do Código Civil. Esse prazo, que era de 20 anos, foi ampliado pelo atual código, de modo que, perfazendo-se esse prazo, só poderá subsistir a hipoteca mediante novo título e novo registro.

Em face desses breves apontamentos acerca do direito real de hipoteca, passa-se à análise das especificidades da hipoteca judiciária.

## 2. HIPOTECA JUDICIÁRIA – BREVE HISTÓRICO, NATUREZA JURÍDICA E CARACTERÍSTICAS

O primeiro diploma legal a tratar da hipoteca judiciária no ordenamento jurídico brasileiro foi o Código Civil de 1916, que, em seu art. 824, estabeleceu que ao exequente competiria o direito de dar seguimento à execução da sentença contra os adquirentes dos bens do executado, necessitando que, para oposição em face de terceiros, fossem inscritos e especializados.

O Código de Processo Civil de 1973, por sua vez, tratou do instituto em seu art. 466, dispondo que a sentença condenatória em pagamento de prestação em dinheiro ou coisa valeria como título constitutivo de hipoteca judiciária, cuja inscrição seria determinada pelo juiz conforme prescrito na lei de registros públicos<sup>23</sup>.

Para o registro da hipoteca judiciária, com base no art. 466 do CPC/73, portanto, era necessária a expedição de ordem judicial específica, bastando que o interessado a requeresse, com base na sentença com eficácia condenatória já proferida<sup>24</sup>.

O Código Civil de 2002 silenciou-se em relação ao anterior (de 1916), enquanto o Código de Processo Civil de 2015, reeditando o art. 466 do antigo código, estabeleceu no art. 495, que “(...) a decisão que condenar o réu ao pagamento de prestação consistente em dinheiro e a que determinar a conversão de prestação de fazer, de não fazer ou de dar coisa em prestação pecuniária valerão como título constitutivo de hipoteca judiciária”. Nesse sentido,

A hipoteca judiciária confere direito real de seqüela e direito de preferência (art. 495, §4º, CPC). O CPC disciplina expressamente o assunto, resolvendo omissão legislativa do CPC-1973. Foi uma homenagem à coerência do sistema, pois o art. 1.422 do Código Civil já determinava que o credor hipotecário e o pignoratício têm direito de executar a coisa hipotecada ou empenhada, e preferir, no pagamento, a outros credores, observada, quanto à hipoteca, a prioridade no registro<sup>25</sup>.

23 A Lei n. 6.015/73, em seu art. 167, inciso I, item 2, apenas prevê o registro das hipotecas legais, judiciais e convencionais.

24 JUSTEN FILHO, Marçal; MOREIRA, Egon Bockmann; TALAMINI, Eduardo. Sobre a hipoteca judiciária. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 133, p. 83-88, jan./mar. 1997. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/197/r133-09.PDF>>. Acesso em: 27 set. 2023. p. 84.

25 DIDIER JUNIOR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandre de. *Curso de direito processual civil*. 10. ed. Salvador/BA: Editora Juspodivm, 2015. p. 435.

O texto processual, em seu §1º, fixou que a hipoteca judiciária é produzida, embora a condenação seja genérica (inciso I), ainda que o credor possa promover o cumprimento provisório da sentença, ou esteja pendente de arresto sobre bem do devedor (inciso II), e mesmo que a decisão tenha sido impugnada por recurso com efeito suspensivo (inciso III), de modo que, uma vez constituída, implicará no direito de preferência do credor hipotecário em relação a outros credores, conforme a prioridade registral (§4º).

O inciso I dispensa a liquidez da decisão, entretanto, é prudente que o juiz fixe um valor provisório para fins de estabelecimento e registro da hipoteca judiciária, evitando-se maiores danos ao devedor.

O inciso II torna desnecessária a promoção de execução provisória, procedimento processual estritamente judicial, e muitas vezes lento, que possibilita o esvaziamento do patrimônio do executado, e acaba por frustrar a concretização da decisão.

O inciso III, por sua vez, permite que a hipoteca judiciária seja produzida a partir de decisão pendente de recurso com efeito suspensivo, e, nesse caso, mesmo que a parte sucumbente interponha recurso de apelação, poderá o credor constituí-la, garantindo a satisfação de seu crédito antes do julgamento em segundo grau da ação<sup>26</sup>.

Os referidos incisos já constavam do art. 466 do CPC/1973, porém o dispositivo tratava apenas de sentença, enquanto o atual art. 495 do CPC/2015 utiliza a expressão decisão, admitindo-se, assim, a constituição de hipoteca judiciária a partir de decisão interlocutória, desde que de cognição exauriente e com natureza condenatória<sup>27</sup>.

Sobre as decisões jurisdicionais, é importante rememorar que podem produzir efeitos diferenciados no plano fático, de modo que, segundo a doutrina, classificam-se em: (1) declaratórias, que têm como único objetivo a declaração da existência ou da inexistência de uma relação jurídica; (2) constitutivas (ou desconstitutivas), que têm por finalidade criar, modificar ou extinguir certa relação jurídica; e (3) condenatórias, que reconhecem a existência de uma obrigação de dar, de fazer ou não fazer, ou de pagar, cujo descumprimento

26 MEIMES, Marcos. *Os novos rumos da hipoteca judiciária*. 2017. Disponível em: <<https://santossilveiro.com.br/arq/2017.4.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2023. p. 42.

27 PEIXOTO, Ravi. Aspectos relevantes da hipoteca judicial no CPC/2015. *Revista de Processo – RePro*, v. 243, mai. 2015. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_boi\\_2006/RPro\\_n.243.10](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_boi_2006/RPro_n.243.10)>. Acesso em: 27 set. 2023. p. 5.

mento gera sanções. Essa última, é cindida por alguns autores em (4) mandamentais e (5) executivas, sendo aquelas as cumpridas por emissão de ordem judicial e mediante imposição de métodos coercitivos, e estas, as cumpridas por métodos sub-rogatórios substitutivos das vontades das partes<sup>28</sup>.

Além desses efeitos principais, as decisões ainda possuem efeitos anexos ou secundários, decorrentes diretamente do texto normativo ou de negócio jurídico realizado entre as partes. Ou seja, não é necessário que o magistrado se manifeste a respeito, uma vez que esses efeitos não nascem de uma eficácia interna à demanda, mas lhe seriam absolutamente externos por não estarem incluídos nos pedidos formulados pelas partes<sup>29</sup>.

Diferentemente das sentenças declaratórias e constitutivas, cuja carga eficaz é completa, e a satisfação do direito da parte se dá pela sua simples prolatação, as sentenças condenatórias dependem de atos de força por parte do Poder Judiciário para o seu adimplemento, sempre que a obrigação nelas consubstanciada não seja prontamente cumprida pela parte vencida<sup>30</sup>.

A hipoteca judiciária, objetivando o cumprimento da obrigação pela parte vencida, consiste em um efeito acessório, secundário ou anexo da decisão condenatória, não sendo, portanto, prerrogativa ou faculdade do autor, ou exequente, em vista de que descende de forma automática da própria decisão<sup>31</sup>.

A hipoteca judiciária é efeito 'acessório', 'anexo' ou 'secundário' da sentença com eficácia condenatória. Não se trata de prerrogativa ou faculdade vinculada à qualidade de 'autor da demanda'. A lei estabeleceu que, de forma automática, da simples existência da 'sentença que condenar' deflue a hipoteca judiciária, independentemente de qual seja o seu conteúdo e do que ela conste. Basta que traga em si alguma condenação ou à entrega de coisa<sup>32</sup>.

Com a finalidade resguardar a sua execução, quando consistente ou convertida em pagamento de dinheiro, a decisão condenatória permite que a parte credora obtenha garantia hipotecária, evitando, assim, a ocorrência de fraude à execução e permitindo que o credor exequente retome o bem

28 GAJARDONI, Fernando Fonseca; ZUFELATO, Camilo. **Processo civil para concursos de técnico e analista dos tribunais e MPU**. 6. ed. rev. amp. e atual. Salvador: Editora Juspodivm, 2017. p. 258.

29 PEIXOTO, *op. cit.*, p. 3.

30 GAJARDONI, *op. cit.*, *loc. cit.*

31 JUSTEN FILHO; MOREIRA; TALAMINI, 1997, p. 84.

32 STJ. REsp. 762.230/SP. rel. Min. Castro Meira. Segunda Turma. j.16.10.2008. DJe 06.11.2008.

das mãos de quem quer que com ele esteja<sup>33 34</sup>.

A natureza jurídica da hipoteca judiciária, no entanto, é controvertida. De certa maneira, pode ser visualizada como uma constrição antecipada, pela qual a parte diretamente destaca certo bem para garantir execução futura, antes mesmo da emissão do mandado e/ou termo de penhora, ou mesmo como tutela cautelar, em razão da sua pensão conservatória.

Como instrumento voltado à garantia da frutuosidade futura da tutela jurisdicional dos direitos mediante constrição patrimonial, a hipoteca judiciária constitui instrumento análogo à tutela cautelar e à penhora: análogo à tutela cautelar, porque tem natureza conservativa; análogo à penhora, porque constitui apreensão patrimonial preordenada à execução. Essas semelhantes autorizam a aplicação analógica das regras sobre a penhora, notadamente no que tange à preferência e à substituição dos bens, à hipoteca judiciária. Especialmente, autorizam a aplicação analógica da regra do meio idôneo com menor restrição possível (arts. 797 e 805, CPC)<sup>35</sup>.

Apesar de a hipoteca judiciária ter como objetivo principal a garantia da satisfação do direito material pleiteado judicialmente, caso não haja cumprimento voluntário da decisão por parte do devedor/executado, e, conseqüentemente, a prevenção da fraude à execução, é de se afirmar que o instituto não apresenta feições meramente processuais, na medida em que se aproxima intimamente dos direitos reais<sup>36</sup>, sendo admitido como uma espécie de hipoteca, na medida em que carrega muitos dos efeitos desses.

E, apesar de a maioria dos doutrinadores compreendê-la como uma espécie de hipoteca, para alguns a judiciária seria considerada como uma subespécie de hipoteca legal<sup>37</sup>. Entretanto, esses dois institutos se diferem, na medida em que a hipoteca judiciária é constituída pela própria decisão jurisdicional (e desde que tenha caráter condenatório), enquanto a hipoteca legal é concebida por fato/ocorrência prevista em lei, e, tão somente, se materializa por uma decisão jurisdicional<sup>38</sup>.

33 BARBOSA, Fernanda Leal; TEIXEIRA, Maria Luíza Firmiano. Instituto da hipoteca judiciária e a sua atual aplicabilidade no ordenamento pátrio. **Revista CEI**, Brasília, Ano XV, n. 55, p. 65-75, out./dez. 2011. Disponível em: <<https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/download/1497/1525/>>. Acesso em: 27 set. 2023. p. 66.

34 Importante salientar que sentenças homologatórias de acordo não constituem título hábil ao registro da hipoteca judiciária, uma vez que o CPC exige a natureza condenatória da decisão. Nessa hipótese, havendo interesse das partes na constituição de garantia real, devem assim pactuar expressamente no acordo a ser homologado.

35 MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIEIRO, Daniel. **Novo código de processo civil comentado**. 3. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 559.

36 PEIXOTO, 2015, p. 5.

37 TEPEDINO; MONTEIRO FILHO; RENTERIA, 2021, p. 796.

38 KÜMPEL; FERRARI, 2020, p. 1643.

Por certo, o atual Código Processual Civil regulamentou a hipoteca judiciária de maneira a otimizar e simplificar sua aplicação, relativizando os requisitos para seu ingresso no registro de imóveis, conforme discutir-se-á no tópico seguinte.

Contudo, o art. 495 apresentou, também, regras de responsabilização objetiva em caso de modificação da decisão que pautou a constituição do direito real, determinando, em seu §5º que, em caso de modificação ou invalidação da decisão condenatória, os danos suportados pela parte em decorrência da hipoteca judiciária serão indenizados, independentemente de culpa, conforme valor a ser liquidado nos próprios autos. Ou seja,

(...) uma vez constituída, a hipoteca judiciária implicará, para o credor hipotecário, o direito de preferência, quanto ao pagamento, em relação a outros credores, observada a prioridade no registro. Se a sentença autorizadora da hipoteca judiciária vier a ser reformada ou invalidada, a parte que constituiu o gravame responderá, independentemente de culpa, pelos danos que a outra parte tiver sofrido. O valor da indenização será liquidado e executado nos próprios autos<sup>39</sup>.

A responsabilização objetiva da parte que levar a efeito a hipoteca judiciária e posteriormente tiver a decisão que a lastreou modificada ou invalidada trata-se de grande inovação que, certamente, demanda extrema cautela.

Embora seja louvável a intenção do legislador de promover a maior efetividade do processo civil, a disciplina legal da hipoteca judiciária deve ser compatibilizada com os princípios do devido processo legal, do contraditório e da proporcionalidade, de modo a permitir o controle judicial da adequação da especificação dos bens afetados pelo gravame hipotecário. Na atual ordem jurídica, comprometida com a proteção integral dos direitos dos indivíduos, a tutela jurisdicional deve intervir tempestivamente de maneira a inibir comportamentos abusivos, e não apenas depois de consumados os prejuízos decorrentes da instituição de ônus real manifestamente excessivo em relação ao valor potencial da responsabilidade do devedor<sup>40</sup>.

De toda sorte, tratando-se de medida processual de grande impacto na efetividade da decisão condenatória, é interessante que seja implementada de maneira célere, especialmente antes do início da execução forçada, e, até mesmo como é permitido pela lei processual, antes do seu trânsito em julgado.

39 THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil: teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum**. 56. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. v. 1.

40 TEPEDINO; MONTEIRO FILHO; RENTERIA, *op. cit.*, p. 797.

Por isso, é importante atentar que, mesmo tratando-se de efeito secundário de decisão condenatória, a hipoteca judiciária pode, ou não, ser constituída pelo credor ou interessado, ao qual cabe a promoção do seu registro perante o registro de imóveis competente, com vistas à garantia da futura execução da decisão condenatória que lhe é favorável, e a fim de evitar a fraude à execução.

### 3. O REGISTRO DE IMÓVEIS E O REGISTRO DA HIPOTECA JUDICIÁRIA

Assim como as demais modalidades de hipoteca, a judiciária depende do ingresso no registro de imóveis competente<sup>41</sup> para sua constituição e produção de efeitos em face de terceiros. O título que lastreia o ato registral é a decisão judicial de cognição exauriente e com natureza condenatória, apresentada pelo credor diretamente no cartório, sem necessidade de ordem judicial específica, de declaração expressa do juiz ou de demonstração de urgência (art. 495, §2º).

O artigo indica que a cópia da decisão serviria de amparo ao ato registral. Ocorre que, conforme o rol taxativo do art. 221 da Lei de Registros Públicos, são admitidos a registro as cartas de sentença, formais de partilha, certidões e mandados extraídos de autos de processo (inciso IV). Desse modo, considera-se que a dicção processual apenas afastou a necessidade de expedição de ordem judicial especificamente para esse fim, dependendo, o registro da hipoteca judiciária, de toda forma, da expedição de carta de sentença formada pelas peças processuais necessárias ao atendimento da legislação registral<sup>42</sup>.

Porém, para alguns doutrinadores a própria cópia da decisão (sentença ou interlocutória), deve ter ingresso no fólio real, desde que se trate de cópia autenticada ou certidão judicial, atendendo-se ao princípio da segurança jurídica<sup>43</sup>.

De toda forma, o art. 495 consubstancia-se numa grande inovação, em vista de que "(...) na antiga ordem processual o registro da hipoteca judiciária no Registro de Imóveis dependia de mandado judicial com fim específico", situação que apenas atrasava o acautelamento patrimonial do devedor para a execução futura, mas, também, sobrecarregava as serven-

41 Conforme art. 169 da Lei n. 6.015/736, os atos de registro previstos no art. 167 da mesma lei, devem, obrigatoriamente, ser realizados na serventia de situação do imóvel (princípio da territorialidade).

42 KÜMPPEL; FERRARI, 2020, p. 1645.

43 PEIXOTO, 2015, p. 5.

tias extrajudiciais<sup>44</sup>.

Não obstante, seja apresentada carta de sentença, cópia autenticada ou certidão da decisão, tal como os demais títulos apresentados a registro, o documento deve ser submetido à qualificação registral<sup>45</sup>, não com relação ao seu mérito, mas sob a perspectiva da regularidade formal (formalidades extrínsecas). Nesse sentido, esclarece Loureiro:

Apenas os requisitos formais ou extrínsecos e os obstáculos provenientes do próprio Registro podem ser analisados pelo registrador. Não pode este profissional questionar a legalidade da sentença, uma vez que não detém função jurisdicional, não lhe cabendo verificar se a decisão é ou não tecnicamente correta e tampouco menosprezar a coisa julgada<sup>46</sup>.

Apesar de se submeter à qualificação registral, não há necessidade de que a decisão seja líquida, podendo a condenação, inclusive, ser genérica. Nesse caso, tem-se “(...) uma exceção ao princípio da especialidade, que exige que também o valor da obrigação seja expressamente mencionado no título, juntamente com a exata descrição do imóvel objeto da garantia”<sup>47</sup>.

Em que pese a especialização da garantia ser requisito registral dos direitos reais, a hipoteca judiciária, enquanto exceção, pode ser registrada com base em decisão condenatória em valor genericamente considerado, ficando a fixação do *quantum* indenizatório para momento posterior. O requisito não fica totalmente afastado, mas certamente mitigado, na medida em que, “em regra, é indispensável a especialização da garantia de modo a definir o valor da dívida, ou valor máximo, mesmo que por estimativa”<sup>48</sup>.

A especialização do imóvel no título também fica dispensada, “bastando ao credor indicar, no requerimento do registro, a matrícula do imóvel sobre o qual deverá recair o ônus”<sup>49</sup>.

O requerimento, entretanto, deve ser formulado pelo credor ou parte interessada, na medida em que a expressão “qualquer pessoa”, utilizada

44 ZEGER, Arthur. A importância do registro de imóveis para potencializar a satisfação da execução judicial. *Colégio Notarial do Brasil*. Seção São Paulo, nov. 2017. Disponível em: <<https://cnbsp.org.br/2017/11/21/>>. Acesso em: 01 set. 2023.

45 “A qualificação registral traduz o juízo prudencial do registrador acerca da aptidão e higidez do título, resultando no seu registro ou na sua irresignação. A formação deste juízo de valor acerca da registrabilidade do documento decorre de uma atividade intelectual e jurídica, realizada à luz dos princípios registrares e da legalidade”. KÜMPEL; FERRARI, 2020, p. 578.

46 LOUREIRO, 2018, p. 652-653.

47 *Ibid.*, p. 732.

48 KÜMPEL; FERRARI, *op. cit.*, p. 1646.

49 *Ibid.*, p. 1644.

pelo texto legal, refere-se a qualquer interessado<sup>50</sup>, restando clara a ilegitimidade de terceiros para o apontamento do título judicial no registro de imóveis, em atendimento ao princípio da continuidade, conforme decisão jurisprudencial catarinense.

REGISTRO DE IMÓVEIS – DÚVIDA – REGISTRO DE HIPOTECA JUDICIÁRIA – CONSTRICÇÃO DETERMINADA EM PROCESSO NO QUAL A TITULAR DE DOMÍNIO NÃO É PARTE – OFENSA AO PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE – AUSÊNCIA DE DECISÃO JUDICIAL RECONHECENDO FRAUDE À EXECUÇÃO OU FRAUDE CONTRA CREDITORES – DÚVIDA PROCEDENTE – RECURSO NÃO PROVIDO. (...) Em suma, não havendo correlação entre o titular de domínio e a executada no processo no qual foi determinada a hipoteca judiciária, não há como deferir o registro pretendido, sob pena de se afrontar o princípio da continuidade registral<sup>51</sup>.

Por força do art. 167, inciso I, n. 2 da Lei de Registros Públicos (Lei n. 6.015/73), o ato a ser praticado é de registro (*stricto sensu*), sendo dever do requerente informar ao juízo da causa acerca da sua realização no prazo de até 15 (quinze) dias, a fim de dar-se ciência à outra parte (art. 495, §3º, Código de Processo Civil).

Trata-se de típica disposição de controle da medida constritiva, através do qual a contraparte tomará ciência dos gravames hipotecários instituídos sobre seus bens, quando então poderá averiguar eventual excesso de garantia ou algum gravame constituído de forma indevida<sup>52</sup>.

É a partir desse momento que se dá eventual controle acerca da medida promovida pelo credor requerente, de modo que, “caso à parte, após intimada, verifique algum excesso na realização da hipoteca, poderá comunicar ao magistrado, que, decidindo, poderá determinar a modificação da hipoteca”<sup>53</sup>.

Por mais que a hipoteca judiciária consista, em efeito secundário, da decisão condenatória, o seu registro não se opera de forma automática, dependendo de requerimento formulado pelo legítimo interessado e, logicamente, do pagamento dos emolumentos incidentes – salvo se concedido o benefício da gratuidade de justiça –, calculados em face do valor de mercado do imóvel.

O registro da hipoteca judiciária, de fato, não é ser essencial à compro-

50 KÜMPEL; FERRARI, 2020, p. 1646.

51 TJSC. Apelação Cível n. 0069199-52.2013.8.26.0100. Rel. Des. Elliot Akel. DJE, de 22.10.2014.

52 MEIMES, 2017.

53 PEIXOTO, 2015, p. 7.

vação da fraude à execução, mas faz com que essa seja presumida quando o executado aliena ou onera bem imóvel com registro da hipoteca judiciária na sua matrícula (art. 792, inciso III, do CPC/2015)<sup>54</sup>.

A omissão do credor ou interessado no registro da hipoteca judiciária, da mesma forma, não impede que a fraude à execução seja caracterizada por outros meios, assim como não impede que seja comprovada a má-fé de terceiro adquirente, nos termos do Enunciado n. 149, aprovado na II Jornada de Direito Processual Civil do Conselho da Justiça Federal (2018):

A falta de averbação da pendência de processo ou da existência de hipoteca judiciária ou de constrição judicial sobre bem no registro de imóveis não impede que o exequente comprove a má-fé do terceiro que tenha adquirido a propriedade ou qualquer outro direito real sobre o bem<sup>55</sup>.

Mesmo com os inúmeros reflexos positivos decorrentes da hipoteca judiciária, o seu registro, enquanto faculdade do credor ou interessado, muitas vezes não é promovido, sendo inconstante o apontamento desse título judicial nas serventias imobiliárias, possivelmente por falta de conhecimento a respeito dessa necessidade/possibilidade, por questões financeiras, por cautela acerca dos reflexos da responsabilização objetiva decorrente da mudança ou invalidação da decisão (mencionada no tópico antecedente), ou mesmo por simples opção por parte do credor.

Entretanto, é preciso destacar-se que o presente instituto processual é ferramenta de grande utilidade não só ao credor com relação à garantia da concretização da decisão jurisdicional que lhe é favorável, mas, principalmente, ao Poder Judiciário no que diz respeito à ampliação do propósito de desjudicialização<sup>56</sup> dos procedimentos mediante atuação das serventias extrajudiciais.

## CONCLUSÃO

No presente artigo tratou-se inicialmente das generalidades acerca da

54 CPC, art. 792. A alienação ou a oneração de bem é considerada fraude à execução: (...) III – quando tiver sido averbado, no registro do bem, hipoteca judiciária ou outro ato de constrição judicial originário do processo onde foi arguida a fraude.

55 BRASIL. Conselho da Justiça Federal. Enunciado n. 149. **II Jornada de Direito Processual Civil**. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/1282>>. Acesso em: 27 set. 2023.

56 A desjudicialização teve início com a Emenda Constitucional n. 4<sup>o</sup> 5, de 8 de dezembro de 2004, que a estabeleceu como alternativa à Reforma do Poder Judiciário, mediante resolução de conflitos por vias não judiciais. Para as serventias extrajudiciais, a retificação de registro imobiliário (Lei n. 10.931, de 02.08.2004), a separação consensual, divórcio consensual, inventário e partilha de bens (Lei n. 11.441, de 04.01.2007), a usucapião extrajudicial (Lei n. 13.105, de 16.03.2015, Novo Código de Processo Civil), são exemplos de procedimentos decorrentes da desjudicialização.

hipoteca, enquanto direito real de garantia, diferenciando-se, principalmente, suas espécies. Na sequência, apresentou-se um breve histórico da hipoteca judiciária e suas características essenciais, para, ao final, discorrer acerca dos requisitos e efeitos do ingresso do título judicial que lhe dá amparo no registro de imóveis.

O art. 495 do Código de Processo Civil de 2015, por certo, ampliou a abrangência do instituto processual da hipoteca judiciária permitindo a sua constituição a partir de decisões intermediárias ou finais, desde que exaurientes e de natureza condenatória, que determinem o pagamento em dinheiro ou que tenham convertido a obrigação de fazer, não fazer ou dar coisa em prestação pecuniária.

Consistindo em efeito secundário da própria decisão judicial, a formação da hipoteca judiciária passou a dispensar, com o advento do referido art., a expedição de mandado ou ofício com ordem específica, assim como, também, não mais exige que a decisão seja líquida, bastando que indique ou estime um valor aproximado.

Contudo, tal como as demais modalidades de hipoteca, apenas se constitui a partir do registro perante o registro de imóveis competente, mediante requerimento expresso formulado pelo legítimo interessado, acompanhado de cópia autenticada da decisão, para os que aplicam a literalidade do art. 495, ou de carta de sentença composta dos documentos aptos à qualificação registral positiva, para os que aplicam o referido artigo combinado com o art. 221 da Lei n. 6.015/73.

De toda forma, trata-se de um instituto processual capaz de constituir direito real em favor do credor, antes do início da execução forçada e ainda que não tenha se dado o trânsito em julgado da decisão, fazendo com que seja presumida a fraude à execução caso o devedor hipotecário aliene o bem após o seu registro na matrícula do imóvel.

A hipoteca judiciária se mostra como instrumento célere e eficaz à garantia da concretização do direito consubstanciado na decisão jurisdicional condenatória, dependendo apenas da iniciativa do credor na promoção do seu registro perante o registro de imóveis competente, a partir do qual, investindo-se na figura do credor hipotecário, passa a exercer os direitos de preferência, sequela e excussão, oponíveis *erga omnes*, inerentes aos direitos reais de garantia.

O desconhecimento das prerrogativas desse instrumento processual,

possivelmente, é o principal motivo pelo qual o seu apontamento é incomum nos ofícios imobiliários, de maneira que, com o presente artigo, procurou-se não apenas aclarar os trâmites do procedimento pelo qual se dá a sua formação, mas, ao final, sobrelevar sua importância à garantia da satisfação creditícia, ampliando-se, assim, as oportunidades de solução de conflitos com a participação das serventias imobiliárias.

## BIBLIOGRAFIA

BARBOSA, Fernanda Leal; TEIXEIRA, Maria Luíza Firmiano. Instituto da hipoteca judiciária e a sua atual aplicabilidade no ordenamento pátrio. **Revista CEJ**, Brasília, Ano XV, n. 55, p. 65-75, out./dez. 2011. Disponível em: <<https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/download/1497/1525/>>. Acesso em: 27 set. 2023.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. Enunciado n.º 149. **II Jornada de Direito Processual Civil**. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/1282>>. Acesso em: 27 set. 2023.

DIDIER JUNIOR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandre de. **Curso de direito processual civil**. 10. ed. Salvador/BA: Editora Juspodivm, 2015.

GAJARDONI, Fernando Fonseca; ZUFELATO, Camilo. **Processo civil para concursos de técnico e analista dos tribunais e MPU**. 6. ed. rev. amp. e atual. Salvador: Editora Juspodivm, 2017.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Manual de direito civil**. 3. ed. rev. amp. e atual. São Paulo: Saraiva, 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal; MOREIRA, Egon Bockmann; TALAMINI, Eduardo. Sobre a hipoteca judiciária. **Revista de informação legislativa**, Brasília, n. 133, p. 83-88, jan./mar. 1997. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/197/r133-09.PDF>>. Acesso em: 27 set. 2023.

KÜMPPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado notarial e registral**. 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2020. v. 5.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 9. ed. rev. atual e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2018.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIEIRO, Daniel. **Novo código de processo civil comentado**. 3. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

MEIMES, Marcos. **Os novos rumos da hipoteca judiciária**. 2017. Disponível em: <<https://santossilveiro.com.br/arq/2017.4.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2023.

PEIXOTO, Ravi. Aspectos relevantes da hipoteca judicial no CPC/2015. **Revista de Processo – RePro**, v. 243, mai. 2015. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/docum\\_entacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_boletim\\_2006/RPro\\_n.243.10](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/docum_entacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_boletim_2006/RPro_n.243.10)>. Acesso em: 27 set. 2023.

TEPEDINO, Gustavo; MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo; RENTERIA, Pablo. **Fundamentos do direito civil: direitos reais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil: teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum**. 56. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. v. 1.

ZEGER, Arthur. A importância do registro de imóveis para potencializar a satisfação da execução judicial. **Colégio Notarial do Brasil**. Seção São Paulo, nov. 2017. Disponível em: <<https://cnbsp.org.br/2017/11/21>>. Acesso em: 01 set. 2023.

## A ESTREMAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE DESJUDICIALIZAÇÃO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: UMA ANÁLISE DA NORMATIZAÇÃO CATARINENSE

Endrigo Wilson Cenzi<sup>1</sup>

### INTRODUÇÃO

Em 12 de agosto de 2019, foi publicado no Diário da Justiça Eletrônico de Santa Catarina o Provimento n. 01/2019 da Corregedoria Geral da Justiça deste Estado, trazendo às normas catarinenses o instituto da estremação de imóveis rurais. Com isso, um importante instrumento de regularização fundiária rural foi, ainda que tardiamente, implementado em nosso Estado, contribuindo com o desenvolvimento econômico, a circulação de riquezas, e a função social da propriedade, ao permitir a divisão extrajudicial de imóveis mantidos em regime de condomínio *pro diviso*, ou seja, de copropriedades, em que os condôminos exercem a posse sobre frações fisicamente delimitadas.

Em sua introdução, o mencionado Provimento justifica a necessidade de sua existência,

(...) considerando o número elevado de propriedades rurais mantidas em condomínio *pro diviso*; o caráter absoluto do direito de propriedade; a dificuldade de obtenção de financiamentos bancários para o desenvolvimento agrícola enfrentada pelos condôminos *pro diviso*; a função social da propriedade.

Vê-se, portanto, que o objetivo da norma foi de regularizar propriedades mantidas em situação de condomínio *pro diviso*, permitindo sua divisão extrajudicial.

Posteriormente, a Corregedoria-Geral da Justiça de Santa Catarina editou o Provimento n. 63, de 24 de novembro de 2020, alterando o Código de Normas deste Estado, para criar o Capítulo IX-A (Estremação de Imóveis em Condomínio de Fato), modernizando, ampliando e aperfeiçoando o ins-

<sup>1</sup> Oficial de Registro de Imóveis Titular da Comarca de Correia Pinto/SC. Pós-Graduado em Direito Público pela Fundação Universidade Regional de Blumenau – FURB. E-mail: endrigo.cenzi@gmail.com.

tituto da estremação.

Apesar disso, verifica-se que ainda há uma certa resistência na utilização da estremação, e este artigo pretende servir como um modesto propulsor a tão importante instituto.

Tendo participado do processo de discussões que levaram à edição do Provimento n. 63/2020, pude verificar a dificuldade em encontrar material doutrinário que trate desse tema, motivo que me fez trabalhar neste artigo, na tentativa de auxiliar todos aqueles que se empenham na tarefa de regularização de imóveis por meio da estremação: registradores de imóveis, tabeliães de notas, prepostos dos cartórios, advogados, técnicos e engenheiros agrimensores, entre outros.

A ausência de regulamentação em âmbito federal me fez optar por escrever apenas a respeito das normas de Santa Catarina.

Não há maiores pretensões acadêmicas com este modesto artigo, que visa ser direto e objetivo, sem excessos teóricos, tentando fornecer algum subsídio aos profissionais que atuam no extrajudicial catarinense.

## 1. DIREITO DE PROPRIEDADE

A conceituação do direito de propriedade tem se mostrado tarefa árdua através dos tempos. Mas podemos iniciar dizendo que se trata do direito subjetivo absoluto de um indivíduo sobre uma coisa. “Trata-se do mais completo dos direitos subjetivos, a matriz dos direitos reais e o núcleo do direito das coisas”<sup>2</sup>.

A propriedade é o direito que alguém possui em relação a um bem determinado. Trata-se de um direito fundamental, protegido no art. 5º, inciso XXII, da Constituição Federal, mas que deve sempre atender a uma função social, em prol de toda a coletividade. A propriedade é preenchida a partir dos atributos que constam do Código Civil de 2002 (art. 1.228), sem perder de vista outros direitos, sobretudo aqueles com substrato constitucional<sup>3</sup>.

Apesar de o Código Civil não apresentar um conceito para o mais importante direito real, o art. 1.228 enumera os poderes do proprietário, dispondo que este “tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito

2 GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**: direito das coisas. 18. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2023. v. 5, p. 87.

3 TARTUCE, Flávio. **Direito civil**: direito das coisas. 14. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2022. v. 4, p. 152.

de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”.

Propriedade, então, é o direito real mediante o qual um indivíduo pode usar, gozar e dispor de uma coisa (atributos), oponível *erga omnes*, podendo reavê-la de quem a possua ou detenha de forma injusta (ação reivindicatória).

## 2. CONDOMÍNIO GERAL: COPROPRIEDADE IMOBILIÁRIA NO DIREITO BRASILEIRO

Ainda que possa ocorrer condomínio em outros direitos reais, no presente trabalho abordaremos o condomínio como comunhão de propriedade (copropriedade, ou compropriedade) e, apenas, no que diz respeito a bens imóveis.

Via de regra, a propriedade ocorre de uma só pessoa sobre a coisa. Entretanto, casos há em que uma pluralidade de pessoas exerce esse direito, concomitantemente, tratando-se, em verdade, de um estado anormal da propriedade, como bem leciona Maria Helena Diniz:

Determinado direito pode pertencer a vários indivíduos ao mesmo tempo, caso em que se configura a comunhão. Se recair tal comunhão sobre um direito de propriedade tem-se, na concepção de Bonfante, o condomínio ou compropriedade, a que Clóvis considerou como um estado anormal da propriedade; uma vez que, tradicionalmente, a propriedade pressupõe assenhoreamento de um bem com exclusão de qualquer outro sujeito, a existência de uma cotitularidade importa uma anormalização de sua estrutura<sup>4</sup>.

No condomínio geral, portanto, cada um dos condôminos “pode usar da coisa conforme sua destinação, sobre ela exercer todos os direitos compatíveis com a indivisão, reivindicá-la de terceiro, defender a sua posse e alhear a respectiva parte ideal, ou gravá-la” (art. 1.314 do Código Civil). Por outro lado, “nenhum dos condôminos pode alterar a destinação da coisa comum, nem dar posse, uso ou gozo dela a estranhos, sem o consenso dos outros”.

## 3. CONDOMÍNIO *PRO DIVISO*

Foco deste trabalho, o condomínio *pro diviso*, pode-se dizer, é a “anormalidade dentro da anormalidade”. Trata-se de situação em que a copropriedade, que é a anomalia da propriedade, encontra-se tão somente no

4 DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**: direito das coisas. 36. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. v. 4, p. 84.

plano formal, mostrando-se na vida real como propriedades exclusivas dentro de um mesmo imóvel.

No fôlio real, os condôminos constam como proprietários de frações ideais não localizadas (obviamente, pois “fração ideal localizada” tecnicamente não é fração ideal). Porém, no mundo dos fatos, há o fracionamento físico do bem, exercendo cada um dos coproprietários (ou alguns, ou grupos de condôminos) a posse sobre área determinada e estremada das demais.

Em relação à sua forma ou modo de ser apresenta-se como condomínio *pro diviso* e *pro indiviso*. No *pro diviso*, a comunhão existe juridicamente, mas não de fato, já que cada comproprietário tem uma parte certa e determinada do bem, como ocorre no condomínio em edifícios de apartamentos. Logo, por outras palavras, esse condomínio *pro diviso* ocorre quando os consortes, com a aprovação tácita recíproca, se instalam em parte da área comum, exercendo sobre ela todos os atos de proprietário singular e com exclusão de seus condôminos como se a gleba já tivesse sido partilhada. No *pro indiviso*, a comunhão perdura de fato e de direito; todos os comunheiros permanecem na indivisão, não se localizando no bem, que se mantém indiviso<sup>5</sup>.

Essa divisão fática, portanto, é conhecida e aceita, faltando para que cada condômino tenha a propriedade plena da sua fração, a divisão do imóvel, com aberturas de matrículas imobiliárias individualizadas.

É aí que reside a problemática que desembocou no surgimento do instituto objeto deste estudo e que será tratado adiante.

#### 4. EXTINÇÃO DE CONDOMÍNIO

O condomínio sempre foi visto como socialmente inconveniente, por ser fonte de inúmeros conflitos e controvérsias entre os condôminos. O instituto conhecido pelos romanos como *mater rixarum* (mãe de rixas) já foi jocosamente chamado de **condemônio**, em alusão ao pandemônio que causa entre os coproprietários, envolvidos em infinitos debates acerca do uso da coisa, dos limites de atuação de cada um, da divisão de despesas empregadas na manutenção do bem e de tantas outras questões tormentosas que o compartilhamento da propriedade suscita<sup>6</sup>.

Afora os casos em que a copropriedade se forma voluntariamente, como na hipótese de pessoas que se reúnem e adquirem um imóvel com a

finalidade de explorá-lo em conjunto, na grande maioria dos casos os condomínios gerais se formam de maneira involuntária, por exemplo, em razão de sucessão hereditária.

Tratando-se de anomalia do direito da propriedade, via de regra a intenção dos coproprietários é transformar a fração ideal em propriedade exclusiva, havendo para tanto a possibilidade de ajuizamento de ação de divisão e a lavratura de escritura pública de extinção de condomínio (divisão amigável), caso haja consenso entre as partes.

O direito de requerer a divisão configura direito potestativo, que pode ser exercido por qualquer dos condôminos independentemente da vontade dos demais. O Código Civil brasileiro, a exemplo de outras codificações, permite que os condôminos pactuem que a coisa permaneça indivisa por prazo não superior a cinco anos, suscetível de prorrogação ulterior por novo acordo entre os condôminos. De qualquer forma, mesmo na vigência do pacto de indivisão, pode o juiz extinguir o condomínio a requerimento de qualquer interessado “se graves razões o aconselharem” (art. 1.320, §3º). Com isso, acolhe-se a conveniência prática da preservação do condomínio em certas hipóteses sem impedir soluções de conflitos que podem ser inalcançáveis com a manutenção do estado de indivisão.

A extinção do condomínio dá-se com a divisão da coisa comum entre os diversos condôminos, cada um recebendo uma parcela correspondente à sua parte ideal. Se, todavia, a coisa for indivisível, os condôminos podem (a) concordar em atribuí-la a um dos consortes, que indenizará os demais, ou (b) decidir pela venda da coisa, caso em que o preço obtido com a alienação será dividido entre os vários condôminos, na proporção de suas frações ideais. O procedimento a ser seguido na ação de divisão encontra-se descrito nos arts. 588 e seguintes do novo Código de Processo Civil<sup>7</sup>.

Tratando da ação divisória, o Código de Processo Civil de 1973 dispunha:

Art. 946. Cabe:

I – a ação de demarcação ao proprietário para obrigar o seu confinante a estrear os respectivos prédios, fixando-se novos limites entre eles ou aviventando-se os já apagados;

II – a ação de divisão, ao condômino para obrigar os demais consortes, a partilhar a coisa comum.

O atual Código de Processo Civil pouco acrescentou nesse ponto, estabelecendo o inciso II do art. 569 que cabe: “ao condômino a ação de divisão,

5 DINIZ, 2022, p. 86.

6 SCHREIBER, Anderson. **Manual de direito civil contemporâneo**. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553622364/>>. Acesso em: 16 ago. 2022. p. 312.

7 SCHREIBER, 2022, p. 314.

para obrigar os demais consortes a estreimar os quinhões”.

Já o art. 57, este sim inovou, dispondo que: “a demarcação e a divisão poderão ser realizadas por escritura pública, desde que maiores, capazes e concordes todos os interessados (...)”.

Tratando da demarcação, o art. 575 do atual CPC estabelece que: “qualquer condômino é parte legítima para promover a demarcação do imóvel comum, requerendo a intimação dos demais para, querendo, intervir no processo”.

Entretanto, em um grande número de casos, a divisão consensual se mostra impossível, incômoda, inconveniente, ou simplesmente desinteressante a um ou alguns dos coproprietários, deixando àquele(s) que deseja(m) ter sua(s) área(s) delimitada(s) a única opção de se socorrer junto ao Poder Judiciário.

Há inúmeros casos em que os condôminos sequer são conhecidos entre si, tamanho é o número de sucessões ocorridas nas frações ideais do imóvel. Porém, no mundo dos fatos, cada qual exerce a posse sobre área delimitada, estando o condomínio constituído tão somente no registro imobiliário. Foi visando, em especial, tais situações, que a necessidade de um instituto célere de resolução dos condomínios *pro diviso* surgiu.

Da leitura dos dispositivos do CPC que disciplinam a divisão e a demarcação, extrai-se a interpretação que, apesar de não haver normatização federal do procedimento extrajudicial de estremação, o Código de Processo Civil admite a sua existência e a menciona, ainda que tacitamente, no art. 569, não havendo que se falar em eventual ilegalidade ou inconstitucionalidade das normas estaduais que disciplinam sua aplicação.

Em outras palavras, o instituto da estremação não foi criado por ato das Corregedorias de Justiça dos Estados, mas apenas estabelecido seu procedimento e sua aplicação.

## 5. A DESJUDICIALIZAÇÃO E A ATIVIDADE REGISTRAL E NOTARIAL

É seguro dizer que um dos embriões do movimento de desjudicialização, ou extrajudicialização, ou seja, de utilização de instrumentos extrajudiciais de resolução de conflitos, envolvendo a atividade registral e notarial, surgiu no Brasil com o advento da Lei n. 9.514/1997, que trouxe ao ordenamento jurídico pátrio o instituto da alienação fiduciária em garantia de bem imóvel.

Ainda que não tenha sido essa a expressa intenção do legislador (não

há menção específica quanto a isso no respectivo projeto de lei), a alienação fiduciária de bem imóvel mostrou-se um instrumento alternativo eficiente na cobrança de créditos pelas instituições financeiras, em contraponto à morosidade das execuções judiciais de hipotecas.

Já a alienação fiduciária caracteriza-se como negócio jurídico de transmissão condicional (Código Civil, arts. 125 e seguintes e 1.361, e Lei n. 9.514/1997, art. 22), em razão da qual o transmitente (devedor fiduciante) se demite da propriedade e a transfere ao adquirente (credor fiduciário), em caráter resolúvel, tornando-se titular do direito aquisitivo, sob condição suspensiva.

Assim, enquanto pendente a condição suspensiva, o devedor fiduciante tem direito expectativo à aquisição da propriedade, que será efetivada nos termos do art. 25 da Lei n. 9.514/1997, segundo o qual o pagamento da dívida importa na resolução da propriedade fiduciária e, ipso facto, na reversão da propriedade plena ao devedor fiduciante.

Entretanto, deixando o devedor de pagar, procede-se à intimação do devedor fiduciante, por intermédio do Registro de Imóveis ou de outros meios indicados pela lei, para que purgue a mora; a purgação da mora importa no convalidamento do contrato, enquanto a não purgação caracteriza o inadimplemento absoluto da obrigação garantida, do qual resulta a consolidação da propriedade no credor, mediante averbação no Registro de Imóveis (art. 26 e seus parágrafos).

Por força do art. 27 e de seus parágrafos, o credor, no prazo máximo de trinta dias após a consolidação, deverá ofertar o imóvel à venda, mediante leilão, entregando ao devedor o quantum que sobejar; se, no leilão, não se alcançar o valor da dívida, o credor dará quitação ao devedor, exonerando-o do pagamento de eventual resíduo<sup>8</sup>.

Em apertada síntese, tornando-se inadimplente o devedor, este será intimado pelo ofício de registro de imóveis da circunscrição competente, para que efetue o pagamento. Não purgada a mora, o credor consolida-se na propriedade do bem, devendo realizar leilões a fim de buscar a satisfação de seu crédito e, não ocorrendo a arrematação, torna-se proprietário de pleno direito, podendo dar ao imóvel o destino que lhe aprouver.

A previsão desse “micro procedimento” de cobrança realizado fora do Poder Judiciário, faz com que mesmo depois de mais de vinte e cinco anos, as instituições de crédito continuem utilizando amplamente a alienação fiduciária de bens imóveis como forma de garantia em seus contratos.

8 CHALHUB, Melhim Namem. *Alienação fiduciária: negócio fiduciário*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 382-383.

Outro marco de suma importância na pavimentação do caminho da extrajudicialização ocorreu em 2004, com a edição da Lei n. 10.931, de 02 de agosto daquele ano, que entre outras disposições fez inserir os arts. 212 e 213 na Lei n. 6.015/1973, autorizando a retificação extrajudicial de registros imobiliários, nos casos de: assentos que se mostrem omissos, imprecisos ou não exprimam a verdade; indicação ou atualização de confrontações; alteração de denominação de logradouro público; indicação de rumos, ângulos de deflexão ou inserção de coordenadas georreferenciadas; correção de dado que dependa de mero cálculo matemático; reprodução de linha divisória de imóvel confrontante já retificada; inserção ou modificação de dados de qualificação pessoal das partes; e, o mais importante, nos casos de inserção ou alteração de medida perimetral, com ou sem alteração de área, a requerimento do interessado e cumprindo-se os requisitos constantes da Lei – a chamada “retificação de registro bilateral”.

A vigência, em especial, do inciso II do art. 213 da Lei n. 6.015/1973 (retificação bilateral), automática e imediatamente retirou da esfera judicial quase que a totalidade das ações de “retificação de área”. Essas ações, que levavam anos para ter um desfecho, passaram a ser processadas e concluídas (quando procedentes, obviamente), no prazo máximo de trinta dias (na redação anterior à Lei n. 14.382/2022) e, atualmente, vinte dias úteis.

Com o advento da Lei n. 10.931, cujo artigo 59 alterou os artigos 212 a 214 da Lei dos Registros Públicos, a necessidade de retificar a descrição tabular de um imóvel deixou de ser um enorme transtorno e passou a estar subordinada a regras muito mais céleres e simples.

Apesar da simplificação, o procedimento atual ficou ainda mais seguro, uma vez que sua competência passou para o registrador imobiliário, profissional do direito que tem o dever legal de zelar pelos dados registrares, conhece a fundo a situação real de sua circunscrição e, pela proximidade com os envolvidos, tem melhores condições para analisar cada caso e decidir com maior convicção sobre a procedência ou não do pedido.

O procedimento de retificação de registro é um instrumento muito importante tanto para o refinamento dos dados registrados como para viabilizar uma regularização fundiária. Sua utilização de forma correta possibilita a solução de vários problemas envolvendo a propriedade imobiliária, colaborando diretamente na formalização dos direitos pendentes e, indiretamente, no combate à pobreza<sup>9</sup>.

9 AUGUSTO, Eduardo Agostinho Arruda. **Registro de imóveis, retificação de registro e georreferenciamento: fundamento e prática**. São Paulo: Editora Saraiva, 2013. p. 290.

Procedimento dos mais complexos a ter ingresso no registro de imóveis, a retificação extrajudicial mostra-se, quase vinte anos depois da sua criação, um importante, célere e efetivo instrumento de extrajudicialização e regularização imobiliária.

Em 04 de janeiro de 2007, outro imenso passo rumo ao desafogamento do Poder Judiciário ocorreu com a publicação da Lei n. 11.441, que alterou dispositivos da Lei n. 5.869/1973 – o já revogado Código de Processo Civil – possibilitando a realização de inventários, partilhas, separações e divórcios consensuais, extrajudicialmente.

Essa medida diminuiu sobremaneira o número de ações judiciais de tal natureza.

O número médio de divórcios e inventários feitos em cartório aumentou 84% em 2021 e 2022 se comparado à média de atos registrados nos 14 anos anteriores. O levantamento inédito foi feito pelo Colégio Notarial do Brasil (CNB) e obtido pelo Valor. Foram mais de 329 mil inventários e divórcios registrados nos últimos dois anos, enquanto a média anual, entre 2007 e 2020, ficou em 178,7 mil atos.

(...)

O movimento dos Tribunais de Justiça dos Estados de passar a permitir que casais com filhos menores de idade façam o divórcio em cartórios já repercute na quantidade de atos extrajudiciais registrados. Houve um aumento de 34% na média de dissoluções de casamentos feitos em cartórios de notas nos anos de 2021 e 2022, quando comparado à média de atos dos 14 anos anteriores.

Enquanto em 2021 foram registradas 83,6 mil dissoluções de casamentos em todo o país, a média entre 2007 e 2020 não ultrapassou os 60 mil atos anuais. Em 2022, foram 77,2 mil atos.

Atualmente, 19 dos 26 Estados e do Distrito Federal permitem que casais com filhos menores façam o divórcio fora do Poder Judiciário. Em 13, as autorizações dos tribunais foram editadas a partir de 2019, segundo levantamento do Colégio Notarial. Na grande maioria deles, o advogado pode ir diretamente no cartório após questões que afetam os filhos menores – como guarda e pensão alimentícia – já tenham sido resolvidas na via judicial<sup>10</sup>.

As disposições da referida Lei n. 11.441/2007 acabaram por ser absorvi-

10 COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL. **Valor econômico**: número de divórcios e inventários feitos em cartórios aumenta 84%. 2023. Disponível em: <<https://www.notariado.org.br/04-04-2023-valor-economico-numero-de-divorcios-e-inventarios-feitos-em-cartorios-aumenta-84/>>. Acesso em: 14 set. 2023.

das pelo Código de Processo Civil atualmente em vigor (Lei n. 13.105/2015), que trouxe ao ordenamento jurídico pátrio outra inovação na seara da extrajudicialização: o procedimento extrajudicial de usucapião, acrescentando à Lei n. 6.015/1973 o art. 216-A, e estabelecendo que “sem prejuízo da via jurisdicional, é admitido o pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, que será processado diretamente perante o cartório do registro de imóveis da comarca em que estiver situado o imóvel usucapiendo, a requerimento do interessado, representado por advogado”.

Esperava-se que a usucapião extrajudicial tivesse uma adesão semelhante à que houve com os inventários, separações e divórcios, mas a rigidez das disposições trazidas pelo Provimento n. 65/2017 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, que impôs inúmeras barreiras ao procedimento, não previstas no “novo” Código de Processo Civil, acabou por diminuir sua efetividade. Espera-se que o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça (já vigente, mas ainda em fase de consultas públicas) resolva tal perplexidade.

Por fim, mais recentemente, com a Lei n. 14.382/2022, incluiu-se na Lei n. 6.015/1973 o art. 216-B, estabelecendo que “sem prejuízo da via jurisdicional, a adjudicação compulsória de imóvel objeto de promessa de venda ou de cessão poderá ser efetivada extrajudicialmente no serviço de registro de imóveis da situação do imóvel”.

No dia 11 de setembro de 2023, o Conselho Nacional de Justiça publicou o Provimento n. 150, que acrescenta artigos ao Código Nacional de Normas, estabelecendo o procedimento da adjudicação compulsória pela via extrajudicial.

Trata-se de procedimento ainda muito jovem, mas com potencial de impactar um pouco mais nos números da desjudicialização.

Finalizando este capítulo, forçoso concluir que os procedimentos extrajudiciais de caráter judicial necessitam, sempre, de consensualismo (ou ausência de litigiosidade). Mesmo quando há impugnação fundada, digamos, em um procedimento de retificação extrajudicial, a decisão do registrador não opera trânsito em julgado.

Não há possibilidade de realização de qualquer procedimento extrajudicial “substitutivo” de judicial, se não houver entre os interessados o acordo de vontades. Não há divórcio, nem inventário, nem retificação de

registro, nem usucapião, nem adjudicação compulsória, nem estremação, extrajudiciais, que sejam contenciosos. Depois de realizados, seu conteúdo pode ser objeto de discussão judicial. Mas na esfera extrajudicial, só se realizam com a existência de consenso.

Esses procedimentos extrajudiciais de caráter judicial se baseiam, sobretudo, na boa-fé (que a sociedade tanto pede) e, como dito, no consensualismo. Com isso, a possibilidade de produção de provas se torna sobremaneira reduzida, cabendo ao eventual prejudicado a busca pelas vias ordinárias judiciais. Por exemplo: se em um procedimento de retificação bilateral de registro imobiliário extrajudicial, um confrontante é notificado, apresenta impugnação infundada e vê a retificação ser deferida, cabe a ele apenas a via judicial para pleitear seu eventual direito.

Com isso, garante-se também a inafastabilidade da jurisdição, garantindo-se, em qualquer caso, que a ausência do consenso possa por óbvio ser apreciada pelo Poder Judiciário.

Além da celeridade e da conveniência, os procedimentos extrajudiciais tornam-se mais baratos não só para as partes envolvidas, como também aos cofres públicos.

As autorizações para a chamada desjudicialização foram intensificadas durante a pandemia da covid-19. E trouxeram, segundo o Colégio Notarial do Brasil, economia de R\$ 1,5 bilhão aos cofres públicos nos últimos dois anos.

O cálculo considera o valor médio de um processo judicial, que tem um custo de R\$ 2.369,73, segundo levantamento do Centro de Pesquisas sobre o Sistema de Justiça (CPJus) do Instituto Brasileiro de Direito Público (IDP)<sup>11</sup>.

## 6. ESTREMAÇÃO

Não há como falar em desjudicialização, sem tocar o instituto da estremação.

Como dito anteriormente, não há em âmbito federal legislação que discipline a aplicação e o procedimento a ser observado para demarcação e divisão extrajudicial de terras particulares.

Essa lacuna legislativa, aliada à imensa demanda social decorrente da

<sup>11</sup> COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL, 2023.

dificuldade em extinguir os condomínios *pro diviso*, bem como considerando os custos e a demora inerentes aos processos judiciais, decorrente do afogamento do Poder Judiciário, impuseram às Corregedorias de Justiça dos Estados a missão de normatizar o instituto da estremação.

Pode-se afirmar, com alguma segurança, que o pioneiro movimento, no sentido de preencher o vácuo legislativo e efetivamente estabelecer um procedimento extrajudicial de estremação, veio da Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, que em 12 de abril de 2005 publicou o Provimento n. 07/2005, que instituiu o Projeto “Gleba Legal”.

Antes de qualquer coisa, note-se que a Corregedoria Geral Gaúcha se apressou em normatizar a localização de parcelas em condomínio *pro diviso*, publicando o referido provimento apenas oito meses depois da entrada em vigor da Lei n. 10.931/2004, que como dito anteriormente, desjudicializou as retificações de registro.

O Projeto Gleba Legal é, inclusive, anterior à Lei n. 11.441/2007, que também como já abordado, trouxe ao ordenamento jurídico pátrio a possibilidade de realização extrajudicial de inventários, separações e divórcios.

A justificativa do Provimento n. 07/2005 merece reprodução, pois explica com clareza o momento histórico a que pertence, e grava de forma indelével o procedimento da estremação como, possivelmente, o mais efetivo instrumento de regularização fundiária rural:

Considerando que o universo das normas da legislação ordinária que versam sobre a função da propriedade imóvel, sua aquisição e perda, deve ser visto pelo prisma dos objetivos constitucionais, para a preservação da unidade e coerência do sistema jurídico;

Considerando que a inviolabilidade do direito à propriedade merece ser dimensionada em harmonia com o princípio, também constitucional, de sua função social;

Considerando que a construção de um estado democrático de direito, em que a plenitude do exercício da cidadania avulta como um de seus autênticos objetivos fundamentais, com o resguardo dos valores mínimos da dignidade humana;

Considerando que a moderna função do direito não se limita à clássica solução conceitual de conflitos de interesses e de geração de segurança jurídica, mas, além disso, importa na criação de condições para a valorização da cidadania e na promoção da justiça social;

Considerando que um dos principais objetivos das regras legais regula-

mentadoras do parcelamento do solo rural sempre foi a proteção jurídica dos adquirentes de imóveis e o asseguramento de condições para uma adequada produção agrícola, não obstante a ausência de preocupação do legislador com a formação de condomínios *pro diviso*;

Considerando que a magna carta, ao consagrar o direito de propriedade, não estabeleceu limitações outras, assegurando ao cidadão não apenas o acesso à propriedade e à posse, mas sua decorrente e imprescindível titulação, porque só com a implementação deste requisito torna-se possível seu pleno exercício;

Considerando que a legislação federal vem impondo, desde os primórdios dos anos 60 do século passado, a escrituração e o registro de imóveis rurais como frações ideais, impedindo sua correta e completa definição/localização e estabelecendo a criação de milhares de condomínios irrealis;

Considerando que essa situação, a par de estabelecer registros imobiliários deficientes e não correspondentes à realidade, tem obstado o direito dos agricultores, notadamente os pequenos proprietários, de disporem de seus imóveis para a obtenção de financiamentos bancários destinados ao próprio desenvolvimento agrícola;

Considerando que esse estado de coisas erige-se como obstáculo ao desenvolvimento da política agrícola nacional, contrariando preceitos constitucionalmente estabelecidos;

Considerando haver imóveis rurais com situação fática consolidada e irreversível, mas cujo título não espelha a real localização, impedindo que cada quinhão adquira autonomia e destinação social compatíveis, com evidente repercussão na ordem jurídica, prejuízo aos proprietários e ao desenvolvimento da política governamental de apoio à agricultura;

Considerando o peculiar interesse da sociedade na regularização dos condomínios *pro diviso*, através de normatização inexistente até o momento;

Considerando que nem sempre é possível ao proprietário da parcela obter a anuência de todos os condôminos, obrigando-se a recorrer ao poder judiciário, o que gera importante oneração de prazos e custos;

Considerando o empenho de notários e registradores de imóveis para que, com segurança jurídica, possam ser alcançadas as soluções necessárias;

(...)

Considerando a edição da lei federal 10.931, de 02 de agosto de 2004, que alterou o procedimento de retificação no registro imobiliário; resolve prover (...)

Vê-se, portanto, que o objetivo da norma gaúcha foi garantir: a função social da propriedade; a plenitude do direito à cidadania; a justiça social;

a titulação da propriedade, para garantia de seu pleno exercício; o combate à formação de “condomínios irreais”; a circulação de bens e riquezas; o desenvolvimento agrícola, notadamente de pequenos proprietários rurais; o desenvolvimento da política governamental de apoio à agricultura; a desnecessidade de busca do Judiciário para solução dos conflitos decorrentes dessa matéria.

O Projeto Gleba Legal foi modelo para diversos Estados, que até hoje continuam utilizando-o como base para suas próprias normas. Santa Catarina, inclusive, copiou-o, quase que integralmente, quando publicou sua primeira norma a tratar da estremação, por meio do Provimento n. 1/2019 da Corregedoria-Geral da Justiça.

Não é objetivo deste trabalho realizar estudo comparativo entre as normas de estremação existentes em cada um dos Estados que as possuem, mas foi possível localizar disposições acerca do procedimento nos códigos de normas de várias Unidades Federativas.

No Acre, procedimento semelhante à estremação, chamado de “Regularização de Condomínio de Frações Ideais”, encontra-se descrito nos arts. 1.255 a 1.257 do Código de Normas dos Serviços Notariais e de Registro daquele Estado, em vigor desde março de 2016. Antes disso, o Código de Normas de 2013 previa procedimento chamado “Localização de Áreas em Condomínio”, nos arts. 431 e 432. Em ambos os casos, aparentemente, tratava-se de regularização apenas de imóveis urbanos.

O Código de Normas do Estado da Bahia, publicado em 2018, possui capítulo denominado “Da individualização de imóvel em condomínio – estremação”, compreendido entre os arts. 1.431 e 1.437, prevendo o procedimento para imóveis urbanos e rurais.

O Código de Normas e Procedimentos do Foro Extrajudicial do Estado de Goiás, de 2021, destinou o Capítulo IV, entre os arts. 1.115 a 1.124, para tratar da estremação, porém restrita apenas a imóveis rurais.

Em Mato Grosso, os arts. 1.266 a 1.276 do Código de Normas, de dezembro de 2020, disciplinam a “regularização de parcelas de imóveis rurais em condomínio *pro diviso*”, sem dispor acerca da aplicação do instituto a imóveis urbanos, sendo bastante semelhante ao Projeto Gleba Legal do Rio Grande do Sul.

Também “copiou” a norma gaúcha a Corregedoria de Mato Grosso do

Sul, que nos arts. 1.524 a 1.534 disciplina o procedimento.

No Paraná, a estremação encontra-se disciplinada entre os arts. 623-A e 623-L do Código de Normas, incluídos com o recente Provimento n. 318, de 8 de março de 2023, porém abarcando somente imóveis rurais.

Mas o texto que mais influenciou a atual norma catarinense foi, sem dúvida, o atual Código de Normas de Minas Gerais. Publicado em junho de 2020, o código mineiro apresentou inovações importantes com relação àquelas normas derivadas do Projeto Gleba Legal.

Em primeiro lugar, a norma mineira estendeu a aplicação da estremação aos imóveis urbanos. Ainda que os condomínios *pro diviso* ocorram mais comumente em imóveis rurais, não se pode negar que aconteçam também em imóveis urbanos, não havendo razão lógica para que não seja permitido aos proprietários desses bens a utilização do procedimento.

A segunda novidade foi permitir que a estremação seja requerida por titular de fração ideal ainda não registrada, mediante a apresentação do título e da certidão imobiliária no momento da lavratura da escritura pública declaratória, e promovendo os registros desta e do título aquisitivo no registro de imóveis, concomitantemente.

Seguiu inovando a norma mineira, ao permitir que qualquer pessoa falecida que deva figurar na escritura pública, possa ser representada pelo respectivo inventariante.

Andou bem, também, ao dispensar a anuência dos entes públicos, quando a confrontação da parcela a ser estremada ocorrer com bens públicos de uso comum do povo (rios públicos, vias públicas, etc.), bastando declaração do responsável técnico de que respeitou essas divisas. Também, quanto aos entes públicos, havendo necessidade de anuência destes, não é necessário, em Minas Gerais, que compareçam à lavratura da escritura pública, bastando que prestem anuência por qualquer meio inequívoco: na planta, no memorial descritivo, em carta de anuência, etc.

Assim, em 24 de novembro de 2020 foi publicado o Provimento n. 63/2020 da Corregedoria-Geral da Justiça de Santa Catarina, acrescentando ao Código de Normas deste Estado o “Capítulo IX-A Estremação de Imóveis em Condomínio de Fato”, contendo os arts. 712-A a 712-H.

A norma catarinense tornou-se a mais moderna e vanguardista do país, trazendo inúmeras melhorias, como a ampliação da aplicação do ins-

tituto para imóveis urbanos, a previsão de notificação de confrontante que não compareça ofertando anuência no procedimento, a possibilidade do registro da estremação concomitantemente ao registro do título aquisitivo da parcela a estremar, a dispensa de inserção de medidas ou certificação junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, da gleba originária, a não obrigatoriedade de coincidência entre a área apurada no procedimento e aquela constante da matrícula, entre outras medidas de desburocratização e aperfeiçoamento do procedimento.

Finalizado esse esboço histórico, passamos à conceituação do instituto.

O significado de “estremar” é: “Demarcar com extremas; delimitar, demarcar. Separar, dividir, apartar”<sup>12</sup>. Já “estrema” é: “Limite de terras. Marco divisório de propriedades rústicas. Sulco ou rego que demarca terrenos”<sup>13</sup>.

Vê-se que o verbo estremar já traz em si o sentido não só de delimitar, mas também de dividir.

Com base nisso, e considerando que o objetivo da estremação é fazer inserir as medidas de uma gleba, extinguindo o condomínio com relação a esta, pode-se dizer que: estremação é o instituto jurídico por meio do qual proprietários de imóveis urbanos e rurais, que estejam em situação de condomínio *pro diviso*, ou seja, com frações ideais fisicamente delimitadas, podem, extrajudicialmente, destacar suas áreas da matrícula mãe, sem a necessidade de participação de todos os demais condôminos e sem a necessidade de apresentação de justificativa da escolha pelo procedimento.

Do conceito, importa destacar o fato de que o procedimento de estremação não é residual ou subsidiário, ou seja, não é preciso que o interessado declare ou comprove as razões que o impedem de extinguir o condomínio por qualquer outra forma prevista no ordenamento jurídico.

Em nenhuma das normas estaduais pesquisadas, há a necessidade de o interessado em realizar a estremação, justificar as razões que o levaram a buscar tal procedimento. Parece irrelevante tal menção, mas muitos procedimentos de usucapião extrajudicial esbarram na necessidade de “ser justificado o óbice à correta escrituração das transações para evitar o uso da usucapião como meio de burla dos requisitos legais do sistema notarial e

registrar e da tributação dos impostos de transmissão incidentes sobre os negócios imobiliários” (art. 13, §2º, do Provimento n. 65 do CNJ).

Para o deferimento do pedido extrajudicial, como veremos a seguir basta o cumprimento dos requisitos normativos: existência de condomínio *pro diviso*, tempo de posse, escritura pública declaratória, anuência dos confrontantes diretos da gleba, apresentação dos trabalhos técnicos realizados por profissional habilitado, com anotação de responsabilidade técnica, eventual aprovação municipal, no caso de imóvel urbano, cumprimento de obrigações cadastrais (apresentação de certificado de cadastro de imóvel rural, inscrição no cadastro ambiental rural, etc.). Presentes os requisitos essenciais, caberá ao(à) registrador(a) imobiliário(a) proceder à qualificação registral do procedimento, analisando o cumprimento das demais exigências legais e normativas e, em sendo procedente o pedido, realizar seu registro.

A estremação privilegia a boa-fé, que deve ser sempre presumida, o que não ocorre com o citado provimento que trata da usucapião extrajudicial, em que o interessado deve produzir prova da impossibilidade de registro das transações, o que por vezes é impossível.

Mais uma vez: a estremação não é residual, nem subsidiária, de qualquer outro procedimento e não depende de justificativa quanto ao fato de ter sido escolhida pelos interessados, ainda que possível a extinção do condomínio mediante divisão amigável.

## 7. DA ESTREMAÇÃO EM SANTA CATARINA – ANÁLISE DO PROCEDIMENTO

Como já mencionado, o instituto da estremação está localizado no “Capítulo IX-A – Estremação de Imóveis em Condomínio de Fato”, do Código de Normas da Corregedoria-Geral da Justiça de Santa Catarina, compreendendo oito artigos, do 712-A ao 712-H.

Note-se que a norma denominou o condomínio *pro diviso* de “condomínio de fato”, deixando claro que essas situações são, em verdade, condomínios somente na matrícula imobiliária e não na vida real.

Inicia a norma, estabelecendo que “a regularização de parcelas de imóveis rurais e urbanos em condomínio, porém em situação localizada de fato, obedecerá ao disposto neste capítulo” (art. 712-A, *caput*), e que “a regularização abrangerá quaisquer glebas, sem distinção entre as oriundas de condomínios em que seja impossível definir a área maior e seus respectivos

12 DICIO, Dicionário Online de Português. **Significado de Estremar**. 2023. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/estrema/>>. Acesso em: 10 ago. 2023.

13 DICIO, Dicionário Online de Português. **Significado de Estrema**. 2023. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/estrema/>>. Acesso em: 10 ago. 2023.

condôminos, daquelas dentro de área maior identificada e da qual sejam eles conhecidos” (art. 712-A, parágrafo único).

Da leitura do primeiro artigo da norma, extraem-se duas importantes conclusões: 1) a estremação é, em Santa Catarina, tratada como instituto de regularização imobiliária; 2) a estremação pode ser realizada em qualquer imóvel, independentemente de se tratar de bem com matrícula da área total com descrição precária, ou de bem com matrícula da área total já objeto de inserção de medidas perimetrais, com descrição perfeita.

Seguindo, o art. 712-B dispõe que

Com relação aos condomínios de fato que apresentem situação consolidada e localizada, o oficial aceitará pedido de regularização de frações com abertura de matrícula autônoma, respeitada a fração mínima de parcelamento e condicionada à anuência dos confrontantes das parcelas a serem estremadas.

Novamente, a norma trata a estremação como forma de regularização e fixa também o requisito temporal para deferimento do pedido, estabelecendo que a posse sobre a parcela objeto da estremação deve ser de no mínimo 5 (cinco) anos.

Para a configuração do tempo de posse, é permitida a soma com a posse de proprietários anteriores e, para a sua comprovação, a única prova exigida é a declaração do proprietário, corroborada pelos confrontantes. Não há, como na usucapião, a necessidade de comprovação material do exercício do condomínio *pro diviso*, bastando que o proprietário e os confrontantes compareçam ao ato de lavratura da escritura e forneçam declaração nesse sentido.

Citado artigo também define a obrigatoriedade de respeito à fração mínima de parcelamento do bem, que posteriormente, no inciso III do §1º do mesmo artigo, esclarece que deve ser observada tanto na área objeto da estremação, quanto na remanescente, ressalvadas os casos legais em que se admite o fracionamento de imóvel com área inferior.

Quanto aos confrontantes, o *caput* do art. 712-B exige sua anuência, estabelecendo o art. 712-D, §1º, que deverão os confinantes comparecer à lavratura da escritura pública de estremação, ou, caso não compareçam, deverá tal situação ser mencionada na escritura, promovendo-se a notificação no registro de imóveis, da mesma forma que ocorre nos procedimentos de retificação de medidas (art. 712-D, §3º, I e II).

Importante notar que a participação dos confrontantes no procedimen-

to de estremação não tem apenas o condão de ofertar concordância com as linhas divisórias representadas nos trabalhos técnicos, mas também, como dito acima, serve para corroborar a declaração do tempo de posse do requerente da estremação. Disso decorre que, havendo necessidade de notificação de confinante ausente à lavratura da escritura declaratória, caso venha este a oferecer anuência depois de notificado, deverá também dar declaração de que o tempo de posse do requerente confere com o alegado na escritura.

Ainda no que diz respeito aos confinantes, a norma da estremação diz que “consideram-se confrontantes, para fins de estremação, aqueles listados no art. 706 deste Código de Normas, integrantes, ou não, do condomínio da área maior”. O art. 706 não descreve expressamente quem será considerado confrontante, devendo-se observar o disposto no §10º do art. 213 da Lei n. 6.015/1973, com redação dada pela Lei n. 14.382/2022, que assim dispõe:

§10º. Entendem-se como confrontantes os proprietários e titulares de outros direitos reais e aquisitivos sobre os imóveis contíguos, observado o seguinte:

I – o condomínio geral, de que trata o Capítulo VI do Título III do Livro III da Parte Especial da Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), será representado por qualquer um dos condôminos;

II – o condomínio edilício, de que tratam os arts. 1.331 a 1.358 da Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), será representado pelo síndico, e o condomínio por frações autônomas, de que trata o art. 32 da Lei n. 4.591, de 16 de dezembro de 1964, pela comissão de representantes; e

III – não se incluem como confrontantes:

- a) os detentores de direitos reais de garantia hipotecária ou pignoratícia; ou
- b) os titulares de crédito vincendo, cuja propriedade imobiliária esteja vinculada, temporariamente, à operação de crédito financeiro.

Outra relevante inovação trazida às normas consta do *caput* do art. 712-C do Código de Normas, ao permitir que o(a) Oficial admita estremação de fração ideal ainda não registrada, quando apresentados a registro tanto a escritura pública de estremação, quanto o título aquisitivo da parcela, devendo-se observar o disposto no §13º do art. 213 da Lei n. 6.015/1973, que atualmente estabelece:

§13º. Se não houver dúvida quanto à identificação do imóvel:

- I – o título anterior à retificação poderá ser levado a registro desde que requerido pelo adquirente, promovendo-se o registro em conformidade com a nova descrição; e

II – a prenotação do título anterior à retificação será prorrogada durante a análise da retificação de registro.

Com a experiência de já haver registrado aproximadamente 170 (cento e setenta) escrituras públicas de estremação, podemos dizer com segurança que os maiores problemas verificados nos procedimentos de localização de parcelas dizem respeito não aos trabalhos técnicos, nem às escrituras declaratórias, nem a eventuais anuências, mas sim, aos títulos aquisitivos precários, muitas vezes antigos, como formais de partilha e mandados de averbação que carecem dos requisitos legais para ingresso ao fólio real, prejudicando a efetividade da estremação. De qualquer forma, possibilitar a lavratura da escritura de estremação, ainda que pendente o registro do título aquisitivo é, sem dúvida, um avanço para o procedimento de estremação.

Na sequência, o §1º do art. 712-C do Código de Normas estabelece a possibilidade de comparecimento do inventariante, caso falecido o proprietário. O dispositivo não deixa claro, mas é de se concluir que tal medida seja aplicável tanto ao proprietário da gleba objeto da estremação, quanto aos confrontantes.

Relevante deixar claro que, caso se trate de inventário já finalizado, não há que se falar em inventariança, nem em inventariante, não se aplicando o citado dispositivo. O mesmo, por óbvio, caso ainda não haja inventário em andamento.

Prosseguindo, o art. 712-D corrobora a necessidade de formalização do procedimento mediante escritura pública, não havendo exceção, ou seja, não importa o valor do imóvel, a escritura é da essência do ato.

O *caput* do art. 712-E do Código de Normas estabelece a exigência de apresentação, no registro de imóveis, de planta e memorial descritivo, sendo certo que, assim como nos procedimentos de retificação de registro bilateral, devem ser apostas as assinaturas, com firmas reconhecidas, dos requerentes, confrontantes e responsável técnico.

Na sequência, estabelece requisitos relativos à regularidade cadastral e fiscal da gleba objeto da estremação, como apresentação de Certificado de Cadastro de Imóvel Rural – CCIR, quitação do Imposto Territorial Rural – ITR, e inscrição do imóvel no Cadastro Ambiental Rural – CAR, para imóveis rurais, ressaltando que tais documentos poderão se referir à gleba originária, já que previamente ao registro da estremação e existência da respectiva matrícula individual, não é possível obter tais documentos.

Ainda no art. 712-E, o Código de Normas faz menção aos requisitos necessários à estremação de áreas urbanas, exigindo-se não só a anuência do Município, como a comprovação da preexistência de infraestrutura essencial prevista no §1º do art. 36 da Lei n. 13.465/2017:

§1º Para fins desta Lei, considera-se infraestrutura essencial os seguintes equipamentos:

- I – sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual;
- II – sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual;
- III – rede de energia elétrica domiciliar;
- IV – soluções de drenagem, quando necessário; e
- V – outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais.

Tal comprovação deve ser obtida junto ao próprio Município, mediante documento público oficial, não bastando mera declaração do interessado.

No art. 712-F, cuida-se da forma como serão praticados os atos no registro de imóveis, caso haja decisão de procedência por parte do(a) registrador(a), definindo-se a seguinte sequência:

- 1 – averbação da inserção das medidas da área estremada, de forma idêntica ao que ocorre nos procedimentos de retificação de registro, devendo este ato ser praticado na matrícula da área total;
- 2 – registro da localização da gleba, extinguindo-se o condomínio relativamente à área estremada, também na matrícula da área total;
- 3 – ainda que não expressamente constante do artigo, deve-se proceder a uma averbação de desmembramento, indicando que a área estremada será destacada da área total, indicando o número do assento em que será registrada;
- 4 – abertura da matrícula para a parcela estremada, constando-se como proprietário(s) apenas o(s) condômino(s) que promoveram a estremação, procedendo-se, por óbvio, aos transportes necessários.

No art. 712-G, o Código de Normas estabelece a dinâmica a ser adotada, caso haja “cláusulas, ônus ou gravame”, mas somente no que afetar a área objeto da estremação. Desnecessário transcrever cada um deles, posto que bastante claros, mas algumas situações merecem destaque.

Em primeiro lugar, havendo hipoteca sobre a fração estremada, os atos serão normalmente praticados, havendo obrigação ao(à) registrador(a), para que comunique o fato ao credor hipotecário, depois de realizado o

registro. A norma não prevê nenhuma formalidade para tal comunicação, bastando mero ofício.

No caso de penhora “comum” da área objeto da estremação, da mesma forma não haverá necessidade de prévia autorização judicial, devendo igualmente ser o fato comunicado ao juiz competente, por ofício. Caso, porém, trate-se de penhora fiscal em favor do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, em razão da indisponibilidade que dela decorre, deverá a estremação ser precedida de expressa anuência do ente público.

Havendo registro de alienação fiduciária em garantia ou de usufruto sobre a fração estremada, deverá o ato ser realizado com a participação conjunta do credor fiduciário e do usufrutuário, respectivamente.

Esses os principais pontos do procedimento de estremação nas normas catarinenses, devendo sempre serem observadas as cautelas inerentes a qualquer procedimento de retificação de registro bilateral.

Importante notar que, assim como nos procedimentos de retificação/ inserção de medidas, também a estremação, via de regra, terá prazo de conclusão no registro de imóveis, de 20 (vinte) dias úteis, de acordo com a nova sistemática temporal estabelecida pela Lei n. 14.382/2022, o que representa uma celeridade sem precedentes para quem objetiva a extinção de condomínio *pro diviso*.

E, também como nos procedimentos de retificação de registro, a estremação não faz coisa julgada, sendo inafastável eventual análise por parte do Poder Judiciário.

## CONCLUSÃO

Fica evidente, ao fim deste breve estudo, que a estremação segue os passos de diversos procedimentos extrajudiciais de caráter judicial, apresentando-se como forma mais célere, barata e igualmente segura para a extinção de condomínios, na modalidade *pro diviso*.

Falando em termos numéricos, desde o advento do Provimento n. 1/2019 da CGJ/SC, no Registro de Imóveis da Comarca de Correia Pinto/SC, do qual sou titular e que abrange os municípios de Correia Pinto e Ponte Alta, houve o registro de aproximadamente 170 (cento e setenta) estremações, desde que entrei em exercício na aludida Serventia, por aprovação em concurso público, em novembro de 2015, foram registradas

2 (duas) divisões judiciais.

De grande relevância mencionar que, destas aproximadamente cento e setenta estremações, não houve sequer uma impugnação judicial aos procedimentos, deixando claro que se trata não só de instituto célere e eficiente, mas também absolutamente seguro.

O recorte temporal e geográfico é pequeno, e, por óbvio, não tem qualquer relevância estatística, mas serve para demonstrar a força do instituto como instrumento de extrajudicialização e regularização fundiária, notadamente quanto a imóveis rurais, normalmente e por óbvio, em razão de suas dimensões, mais passíveis de comportar condomínios *pro diviso*.

Por fim, julgo importante apresentar um caso prático que serve de modelo da efetividade da estremação como instrumento de desafogamento do Judiciário, ao mesmo tempo em que cumpre seu papel de regularização imobiliária.

Havia no 3º Ofício de Registro de Imóveis da Comarca de Lages, uma matrícula, de n. 8.416, que representava um imóvel rural com área de 8.566.494,00 m<sup>2</sup>, localizado no município e comarca de Correia Pinto, atualmente na circunscrição do Registro de Imóveis de Correia Pinto, com 37 (trinta e sete) proprietários (mas não apenas 37 pessoas, já que a maioria dos proprietários eram casados) e 89 (oitenta e nove) atos nela registrados e/ou averbados.

Em tal matrícula, em razão da alteração da circunscrição imobiliária, era legalmente impossível praticar-se atos de registro, fossem voluntários (compras e vendas, doações, permutas, etc.), fossem “involuntários” (partilhas em inventários e divórcios, por exemplo).

E em razão do grande número de condôminos, sendo muitos já falecidos e tantos outros com sucessores também já falecidos, não se mostrava possível a realização de retificação de medidas, a fim de descerrar matrícula na nova circunscrição.

Os custos e a demora inerentes às ações judiciais de divisão também acabavam por inibir os condôminos descontentes a procurar tal solução, bem como as restrições impostas pelo Provimento n. 65/2017 do CNJ, que desestimulavam as partes a tentarem a solução por meio da usucapião extrajudicial.

Foi apenas com o Provimento n. 1/2019 da Corregedoria-Geral da

Justiça de Santa Catarina que alguns dos condôminos do referido imóvel conseguiram se desvincular da matrícula mãe. Atualmente, esse imóvel, objeto da matrícula n. 4.449 do Registro de Imóveis de Correia Pinto já teve 9 (nove) estremações registradas.

E, assim como essa situação, há inúmeras outras que já foram solucionadas por meio da estremação e tantas outras que aguardam para serem objeto do instituto. Há que se difundir, dia após dia, essa tão eficiente, célere e segura solução extrajudicial de conflitos, e espero que, com este singelo artigo, possam mais profissionais do direito conhecê-la e aplicá-la.

## BIBLIOGRAFIA

AUGUSTO, Eduardo Agostinho Arruda. **Registro de imóveis, retificação de registro e georreferenciamento: fundamento e prática**. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

CHALHUB, Melhim Namem. **Alienação fiduciária: negócio fiduciário**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL. **Valor econômico: número de divórcios e inventários feitos em cartórios aumenta 84%**. 2023. Disponível em: <<https://www.notariado.org.br/04-04-2023-valor-economico-numero-de-divorcios-e-inventarios-feitos-em-cartorios-aumenta-84/>>. Acesso em: 14 set. 2023.

DICIO, Dicionário Online de Português. **Significado de Estremar**. 2023. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/estrema/>>. Acesso em: 10 ago. 2023.

DICIO, Dicionário Online de Português. **Significado de Estrema**. 2023. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/estrema/>>. Acesso em: 10 ago. 2023.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro: direito das coisas**. 36. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. v. 4.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro: direito das coisas**. 18. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2023. v. 5.

SCHREIBER, Anderson. **Manual de direito civil contemporâneo**. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-6553622364/>>. Acesso em: 16 ago. 2022.

TARTUCE, Flávio. **Direito civil: direito das coisas**. 14. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2022. v. 4.

## A POSSIBILIDADE DE ALIENAÇÃO DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA PELO TITULAR DO DIREITO DE PROPRIEDADE DE IMÓVEL GRAVADO COM DIREITO REAL DE AQUISIÇÃO

Marcus Jardim Da Silva<sup>1</sup>

### INTRODUÇÃO

Seja em consequência de um aumento exponencial da população, da urbanização excessiva, ou da má distribuição de renda, o fato é que há muito o Brasil sofre com problemas habitacionais para sua população. A baixa renda da maioria da população sempre trouxe enormes dificuldades para a aquisição de bem imóvel, empurrando a população para sub moradias, especialmente nas capitais e grandes cidades.

A falta da cultura da poupança, aliada à condição financeira degradante da população em geral, sempre dificultaram a aquisição de imóveis mediante pagamento imediato do valor negociado, sendo o pagamento parcelado a forma encontrada pelo mercado para proporcionar essas aquisições. Assim, para regular estas compras a longo prazo, surgiu no ordenamento com o Código Civil de 1916 (art. 1.088), o instituto da promessa de compra e venda, contrato por meio do qual o proprietário de um imóvel comprometia-se a vendê-lo àqueles que se dispusessem a pagar o preço nas condições estipuladas. Um instituto tipicamente brasileiro, para situações também tipicamente brasileiras.

Eram tempos de grande valorização imobiliária, o que acirrou a ganância dos vendedores e o instituto passou a agir contra o promissário comprador. Estes pré-contratos orbitavam o plano obrigacional dos negócios, permitindo ao promitente rescindi-lo a qualquer momento, sem qualquer justificativa, bastando indenizar o comprador, o que não era empecilho. Como os contratos de financiamento imobiliários sempre foram muito lon-

<sup>1</sup> Escrivão de Paz da Escrivania de Paz do Distrito de Ribeirão Pequeno, Município e Comarca de Laguna/SC, graduado em Direito pela Unisul, pós-graduado em Direito Imobiliário pela Escola Paulista de Direito – EPD, mestrando em Direito no Programa de Mestrado e Doutorado em Ciência Jurídica – PPCJ pela UNIVALI. E-mail: cpazribeiraopequeno@gmail.com.

gos, quando o promissário comprador quitava, ou estava próximo de quitar sua dívida, ao promitente vendedor, normalmente empresa do ramo imobiliário, era mais “rentável” devolver o valor pago a preços de anos antes ao comprador e revender o imóvel a terceiros, pelo preço atual.

Assim, em 1937, por meio do Decreto-lei n. 58, para a aquisição de imóveis loteados, surge a figura da promessa de compra e venda averbada na transcrição do imóvel, figura que em 1949, com a Lei n. 649, ganha a característica de direito real. Tal direito foi confirmado em 1979, com a edição da Lei n. 6.766, e como a especulação, à época, era promovida especialmente pelas loteadoras, tal regramento serviu à defesa dos compradores.

Com o passar dos anos, contudo, o mercado em geral passou por grandes picos de valorização, beneficiando não só os loteadores e construtores, mas também os proprietários especulativos de imóveis, motivo pelo qual surgiu a necessidade de expandir essa proteção a todos os promitentes compradores, independentemente se de imóveis urbanos ou rurais, ou de imóveis loteados ou não, e foi o que fez o Código Civil de 2002, regulando a matéria e indo além, incluindo o direito do promissário comprador dentre os direitos reais previstos no art. 1.225.

Diante desse quadro, foi necessário estudar os direitos reais, classificando-os, com o intuito de cotejar este direito real ao Direito Notarial e Registral, ramo do direito em que atua diretamente, motivo pelo qual analisou-se os princípios norteadores deste ramo do direito para sua melhor aplicação ao direito real de aquisição.

A confirmação da qualidade de direito real à promessa de compra e venda propiciou debates quanto aos limites que esse novo direito trouxe à propriedade. Sendo a compra e venda amplamente utilizada e a propriedade o direito real pleno, cumpriu-nos, finalmente, analisar a convivência dentre os institutos e a limitação que um impôs ao outro quando da aplicação prática.

Esse convívio entre o direito real de compra e venda e o direito do promitente comprador em alienar o bem é o objeto deste artigo.

## 1. DIREITOS REAIS

### 1.1. CONCEITO

O conceito de direito real não é matéria pacífica na doutrina jurídica, por isso inúmeros juristas ao tratar do assunto, comparam-no e distin-

guem-no do direito obrigacional<sup>2</sup>.

Gatti e Alterini, em reimpressão da sua obra clássica de 1974, *El Derecho Real: elementos para una teoría general*, conceituam os direitos reais:

*Como surge de las definiciones transcriptas, el derecho real ha sido concebido tradicionalmente como integrado por dos elementos: el sujeto o titular del derecho y la cosa u objeto de él. Entre el sujeto y la cosa se establece una relación directa o inmediata, un poder que permite al titular obtener de ella una utilidad mayor o menor sin necesidad y con exclusión de la intervención de otra persona. Por oposición, se configuró al derecho personal con tres elementos: el sujeto activo (titular del derecho), el sujeto pasivo (obligado) y el objeto (la prestación: dar, hacer o no hacer)”<sup>3</sup>.*

E aí funda-se a discussão acerca da conceituação dos direitos reais. O conceito exposto adere à teoria realista (ou clássica), teoria que explica o direito real como o poder da pessoa sobre a coisa, em uma relação direta e sem intermediário, que é também denominada teoria dualista, por contrapor direito real e direito pessoal.

A contraposição mais forte a esta teoria vem da teoria personalista, que nega a existência de relação jurídica entre pessoa e coisa, afirmando que as relações jurídicas se dão entre pessoas. As teorias personalistas, por não aceitarem a dualidade entre direito pessoal e real, são chamadas de teses unitárias, dividindo-se em duas correntes: a) teoria unitária personalista<sup>4</sup>, afirma serem tanto o direito pessoal, como o real, direitos obrigacionais, de modo que somente entre pessoas pode haver a relação jurídica, precisando-se de um sujeito ativo, um sujeito passivo e um objeto, com o problema da falta do sujeito passivo sendo resolvido com a figura do sujeito passivo universal, ou seja, todas as pessoas do universo que devem se abster de molestar o titular<sup>5</sup>; e b) teoria unitária realista, que sob uma ótica oposta à personalista, exclui a existência dos direitos reais incluindo-os em uma realidade mais ampla, o direito patrimonial<sup>6</sup>, assim, os direitos pessoais não

2 DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Doutrinas essenciais direito registral, registro imobiliário**: temas atuais. 2. ed. São Paulo: Editora Regista dos Tribunais, 2013. v. 2, p. 153.

3 GATTI, Edmundo; ALTERINI, Jorge H. **El derecho real**: elementos para una teoría general. Reimpresión – Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1998. p. 34.

4 Esta tese foi difundida por Planiol e seu discípulo Michas, ainda em 1889; mais tarde, Demogue e Ripert. GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**: direito das coisas. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. v. 5, p. 318.

5 A primeira, teoria unitária personalista, é fortemente combatida por Orlando Gomes para quem não se pode comparar uma obrigação passiva universal à obrigação comum que liga um devedor ao seu credor, por ser esta um elemento do passivo daquele; não há fundamento em inscrever no passivo patrimonial de uma pessoa uma obrigação de não infringir direitos reais de outros; isso porque a obrigação passiva universal é muito mais uma regra de conduta que uma obrigação no sentido estrito da palavra. GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 21. ed. rev. e atual. por Luiz Edson Fachin. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p. 14-15.

6 ZORZE, Caroline Carvalhaes de. Garantias imobiliárias. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 73, 2012. p. 23.

recaem sobre a pessoa do devedor, mas sobre o seu patrimônio<sup>7</sup>.

As teorias unitárias baseiam-se, pois, na inexistência de direitos reais, a primeira afirmando serem todos direitos pessoais<sup>8</sup>, e a segunda que o direito real é absorvido pelo direito obrigacional<sup>9</sup>.

A razão parece estar com os defensores da doutrina clássica. Mas o simples fato de existirem essas correntes contrapostas, mostra que o direito real perdeu, em certo ponto, sua hegemonia de ser considerado a base das relações civis. Vem, contudo, recuperando seu espaço “diante dos esforços de juristas que, aprofundando a análise da estrutura dos direitos reais, mostram que repousa um substrato econômico, correspondendo à realidade natural”<sup>10</sup>. Neste norte, recuperada a importância do direito real, a doutrina realista tem se mostrado mais adequada a realidade jurídica do mundo moderno, e, ainda que não seja uma única codificação base para apontar mudança definitiva de todo o pensamento doutrinário jurídico, no Brasil, o Código Civil de 2002 aponta para utilização desta corrente quando trata dos direitos reais em capítulo denominado Direito das Coisas, e, separadamente, trata dos direitos pessoais dentro dos Direito das Obrigações.

Em seus textos semanais, publicados no sítio de *internet* da Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo – ARISP, o Desembargador Ricardo Henri Marques Dip, do Tribunal de Justiça de São Paulo, e profundo conhecedor do direito registral, após alargado exame filosófico

7 A teoria unitária realista foi muito bem contraposta por Edmundo Gatti e Jorge Alterini, o que fez com base em algumas argumentações: 1º) afirma que a teoria “*tiene en cuenta el momento anormal del incumplimiento*” proporcionando ao credor o direito de atacar o patrimônio do devedor, situação que não deve embasar a tese jurídica, uma vez que o normal das partes ao contratar é o cumprimento da obrigação, situação que deve embasar a tese jurídica; 2º) a possibilidade do credor atacar o patrimônio do devedor, fundamento do direito pessoal, não se assemelha ao direito real, este afeta direta e especialmente bem específico ao passo que o patrimônio passível de ataque pelo credor não é composto de um bem específico, mas trata-se de conjunto de bens, direitos e deveres (ativos e passivos); e 3º) inadmissível despersonalizar o direito pessoal, é da essência e indispensável ao direito pessoal a pessoa do devedor, que muitas vezes é elemento decisivo do nascimento do vínculo jurídico, seja nas obrigações de pagar ou dar. E continuam, os autores, afirmando que esta teoria jamais obteve grande sucesso e que ainda no ano de 1912 foi rechaçada por Rigaud, na obra “*Le droit réel, histoire et théorie*”. E finalmente afirmam que a prova dessa afirmação é que o direito real se extingue com a perda da coisa ao passo que o direito pessoal não se extingue com a insolvência do devedor, ainda que se acabem seus bens: “*Prueba de ello es el hecho de que el derecho personal no se extingue con la insolvencia del deudor, ni siquiera con la desaparición de todos sus bienes; el derecho real se extingue con la pérdida de la cosa*”. GATTI; ALTERINI, 1998, p. 43-44.

8 “*A fines del siglo pasado, Planiol, en Francia, expuso y difundió a través de su “Traité élémentaire”, lo que calificó como nueva doctrina, conforme a la cual no existe diferencia substancial entre los derechos reales y los personales, porque en los primeros también existen sujetos pasivos representados por cada uno de los integrantes de la comunidad, obligados a respetarlos. Esa idea es recogida por uno de sus alumnos, Michas, quien en 1900 escribe su tesis con el significativo título de “El derecho real considerado como una obligación pasiva universal”, es decir, que el derecho real es concebido como un derecho persona en el que los sujetos pasivos (los integrantes de la comunidad) están obligados al cumplimiento de una prestación (obligación de no hacer)*”. GATTI; ALTERINI, 1998, p. 35.

9 *Ibid.*, p. 42.

10 GOMES, 2012, p. 14-15.

sobre as coisas, aponta, de acordo com a doutrina clássica, a diferenciação entre direito real e obrigacional:

Há na relação jurídica, diz Vallet, uma coisa – seu objeto –, sobre a qual se projeta um interesse humano. Esse interesse pode dizer respeito quer à totalidade dessa coisa, a uma parte dela, ou a algo a aferir na ou com a coisa. Ora, enquanto esse interesse concerne à integralidade das relações da coisa ou a uma determinada relação dela, tem-se aí o direito real. Quando, diversamente, o de que se trate é de algo a verificar na ou com a coisa (entregá-la, limpá-la, construir nela, etc.), tem-se o direito de crédito, o direito obrigacional<sup>11</sup>.

Considerado, na sua devida importância, o aspecto interno dos direitos reais, o critério mais adequado para distingui-los dos direitos pessoais é o do modo do seu exercício, ou seja, a senhoria direta, em que o titular exerce o direito imediatamente, independentemente da prestação de um terceiro<sup>12</sup>.

## 1.2. CARACTERÍSTICAS DOS DIREITOS REAIS

As características dos direitos reais são a sequela e a preferência. A “propriedade é o direito real por antonomásia, e falar dela é, em rigor, falar de todos os outros direitos reais”<sup>13</sup>, por isso o direito de sequela está positivado no art. 1.228 do Código Civil<sup>14</sup>, localizado no Título III, da propriedade, dentro do Livro III, Direito das Coisas.

O *caput* do referido artigo preleciona que o proprietário tem “o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”. A expressão “(...) reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possuía ou detenha”, contida na parte final do *caput* deste artigo, nada mais é do que o direito de sequela que dá ensejo à ação reivindicatória<sup>15</sup>.

É a característica da sequela que permite ao titular do direito real alcançar a coisa e reivindicá-la, de todo e qualquer possuidor ou detentor. É a aderência que o direito real tem à coisa, seguindo com ela independente-

11 DIP, Ricardo. **Registros sobre registros nº 114**: o registro de imóveis e os direitos reais – Segunda parte. 25 jul. 2018. Disponível em: <<https://cnbsp.org.br/2018/07/25/registradores-registros-sobre-registros-114/>>. Acesso em 17 ago. 2022.

12 DIP; JACOMINO, 2013, p. 153.

13 DIP, Ricardo. **Registros sobre registros nº 115**: o registro de imóveis e os direitos reais – Terceira parte. 01 ago. 2018. Disponível em: <<https://cnbsp.org.br/2018/08/01/registros-sobre-registros-115/>>. Acesso em 17 ago. 2022.

14 Código Civil, 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.

15 SILVA, Maria Regina Beatriz Tavares da (Coord.). **Código civil comentado**: de acordo com a Emenda Constitucional n. 66/2010 e as Leis n. 12.344/2010, n. 12.375/2010, n. 12.376/2010, n. 12.398/2011, n. 12.399/2011, n. 12.424/2011, n. 12.441/2011, e n. 12.470/2011. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

mente de quem a possua.

O direito de preferência, em seu turno, restringe-se aos direitos reais de garantia, previsto no texto legal no art. 1.419 do Código Civil<sup>16</sup>. É, de fato, um privilégio que o credor tem em receber o pagamento da dívida com o bem, de modo que o valor deste bem, ou o próprio bem, são aplicados exclusivamente na satisfação do crédito. No caso de inadimplemento do devedor, o credor que possui o direito real de garantia, afasta-se dos outros credores com direitos pessoais, ou mesmo com direitos reais posteriores, recebendo o valor do seu crédito realizado sobre a coisa, antes de qualquer outro credor. A coisa está, portanto, excluída da execução coletiva<sup>17</sup>.

Essas duas características, no entanto, não esgotam as características dos direitos reais; e a doutrina em geral aponta um maior número que as acompanha:

a) Oponibilidade *erga omnes*. Quer dizer que o direito é oponível a qualquer pessoa que tenha a posse ou detenha o bem, também dita como um direito absoluto<sup>18</sup>, vem, como consequência, a seqüela dos direitos reais<sup>19</sup>, que é o *jus perseguendi*, ou seja, “a aderência do direito real à coisa não é senão a constatação do fato de que o direito real permanece incidindo sobre o bem, ainda que este circule de mão em mão e se transmita a terceiros”<sup>20</sup>.

b) Taxatividade dos direitos reais, também colocada como Princípio da Taxatividade ou Princípio da Taxatividade dos Direitos Reais. Os direitos reais são criados pelo legislador, isto é, estão previstos em lei, sendo defeso às partes criar novos direitos reais.

Os direitos reais estão previstos no art. 1.225, do Código Civil, mas além desses direitos enumerados, há no ordenamento jurídico outros direitos reais, como o direito a cessão fiduciária dos direitos creditórios, ou o direito do promissário comprador de um imóvel loteado<sup>21</sup>, por exemplo.

16 Código Civil, art. 1.419. Nas dívidas garantidas por penhor, anticrese ou hipoteca, o bem dado em garantia fica sujeito, por vínculo real, ao cumprimento da obrigação.

17 GOMES, 2012, p. 20.

18 Fabio Ulhoa Coelho ressalva que o direito absoluto não se confunde com um direito ilimitado: “Lembre-se que um direito absoluto não é ilimitado. O direito de propriedade, por exemplo, é real, mas está limitado pela função social e pelo respeito aos direitos de vizinhança. Quando se classifica certo direito como absoluto, destaca-se unicamente sua oponibilidade pelo titular a qualquer um que o tenha lesado, mesmo que inexistente relação jurídica entre esses sujeitos.” COELHO, Fabio Ulhoa. **Curso de direito civil: direito das coisas, direito autoral**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. v. 4, p. 378.

19 *Ibid.*, loc. cit.

20 GONÇALVES, 2012, p. 417.

21 Ainda que o direito do promitente comprador tenha vindo ao Código Civil de 2002 não exclusivamente para o imóvel loteado, não há revogação específica deste instituto na Lei n. 6.766/79, lei específica, diga-se de passagem, para os imóveis loteados.

Mesmo os previstos no art. 1.225 do Código Civil não são os imutáveis, prova disso foram os acréscimos ocorridos após o início da vigência do Código. Por este motivo a taxatividade<sup>22</sup> vem sendo contestada, abrindo espaço para outra característica, a tipicidade, com base na impossibilidade de um dispositivo *numerus clausus* não contemplar uma relação exaustiva de direitos<sup>23</sup>. Inexistindo texto legislativo que proíba a criação de novos direitos reais, ou a modificação dos existentes pelas partes contratantes, e fundamentado no princípio da autonomia privada, o desafio futuro dos direitos reais será aceitá-los como *numerus apertus*, ou seja, seu rol ser exemplificativo. Ficando as partes limitadas na ordem pública, ou seja, poderão as partes criar ou modificar direitos reais, desde que não exista lesão às normas de ordem pública.

c) Perpetuidade. Diz-se que o direito real é perpétuo, pois o não uso não o faz perder, isto é, não se extingue pela inércia daquele que tem o direito, mas somente quando há uma alteração da situação do direito, previstas pelos meios legais, como, por exemplo, a usucapião, a renúncia, o abandono, a desapropriação. Tal característica cabe muito bem à propriedade, mas para os demais direitos reais, especialmente os de garantia, como a hipoteca que tem prazo de validade, esta perpetuidade assemelha-se mais a uma estabilidade.

d) A possibilidade de desmembramento dos direitos reais. Nos direitos reais sobre coisas alheias, como será visto adiante, há um desmembramento de um direito real em outro direito real. Trata-se, de fato, na decomposição do direito de propriedade em outros direitos que reais contidos no direito-matriz. Havendo a extinção do direito desmembrado há, conseqüentemente, a consolidação do direito de propriedade.

Bons exemplos são o usufruto, que com a morte do usufrutuário consolida-se a propriedade na mão do nu-proprietário, e a renúncia à servidão, que permite a consolidação da propriedade do prédio serviente<sup>24</sup>.

22 “É viável afirmar que leis extravagantes podem criar novos direitos reais, sem a sua descrição expressa no dispositivo civil. O que propõem os civilistas da atual geração, portanto, é uma quebra do princípio da taxatividade, desde que se trabalhe dentro dos limites da lei, que pode até criar novos direitos reais, além daqueles previstos no art. 1.225 da atual codificação. Em suma, não haveria taxatividade estrita dentro do rol mencionado, devendo ser observada apenas a tipicidade em lei.” TARTUCE, Flávio. **Direito civil: direito das coisas**. 6. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014. v. 4, p. 593.

23 COELHO, *op. cit.*, p. 378-394.

24 Vinculado à esta característica está outro fenômeno, chamado de consolidação: “Malgrado o direito de propriedade possa desmembrar-se em todos os outros tipos de direitos reais, beneficiando terceiros que passam a exercê-los sobre coisa alheia, a tendência natural é a ulterior reunificação desses direitos no direito de propriedade matriz, ocorrendo então o fenômeno da consolidação, voltando o proprietário a ter o domínio pleno da res.” GONÇALVES, 2012, p. 609.

### 1.3. CLASSIFICAÇÃO DOS DIREITOS REAIS

A principal classificação dos direitos reais é aquela que os divide em direitos reais sobre coisa própria (*jus in re propria*) ou em direitos reais sobre coisas alheias (*jus in re aliena*).

A propriedade plena, que confere ao titular do bem o poder de gozar, usar, dispor e a reivindicar, é o direito real por excelência e caracteriza direito real sobre coisa própria. Tem-se que o uso “nada mais é que a faculdade do titular servir-se da coisa, ou seja, a aplicação de sua destinação final”; a fruição (ou gozo) permite que o titular retire os frutos da coisa, sejam eles civis ou naturais; a disposição é o direito que confere o poder do titular transferir ou alienar o bem “inclusive o direito de consumir, dividir ou gravar” a coisa; reivindicar é o poder, conferido ao proprietário, de reaver a coisa de quem injustamente a possuiu<sup>25</sup>.

A propriedade plena é, portanto, a reunião de todas essas características, e são passíveis de fragmentarem-se do direito principal. Essas relações subjetivas podem ser instituídas sobre a propriedade para que um sujeito ‘não proprietário’ possa prover a propriedade de alguma função ou utilidade. Essa relação subjetiva, entre o proprietário e o titular do direito sobre a coisa, representado pelo destaque, ainda que temporário, de qualquer das faculdades do direito de propriedade, limitando-a, é o direito real sobre a coisa alheia.

Os direitos reais sobre as coisas alheias, direitos de menor conteúdo que o de domínio, limitam o direito de propriedade e dividem-se em: a) direitos reais limitados de gozo e fruição, são a enfiteuse<sup>26</sup>, excluída do Código Civil de 2002 e aqueles tipificados no art. 1.225, do Código Civil entre os incisos II a VI, quais sejam a superfície, as servidões, o usufruto, o uso e a habitação; b) direito real de aquisição, representado pelo direito do promitente comprador do imóvel (inciso VII); e c) de garantia, que se listam o penhor, a hipoteca, e a anticrese<sup>27</sup>.

25 SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. **Direito imobiliário: teoria e prática**. 12. ed. São Paulo: Forense, 2017. p. 4.

26 “Pode a nova lei proibir a sua constituição, mas não pode desconhecer as já existentes, e são elas inequívocos direitos reais”. PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil: direitos reais**. 22. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. v. 5.

27 A Lei n. 13.465, de 2017, criou, ainda, o direito real de laje. Baseia-se, especialmente, no fato de mesmo sendo indispensável a existência de uma construção base, o proprietário da construção base cede ao titular da laje a área em que será edificada nova unidade (art. 1.510-A, CC). O titular da laje poderá, sobre ela, usar, gozar e dispor (art. 1.510-A, §3º, CC), parágrafo este ainda, que determina a abertura de nova matrícula para a laje, ou seja, nos ditames do Direito Registral, havendo nova matrícula, conseqüentemente há nova propriedade plena, sob pena de ferir-se o princípio da unicidade matricial. Caso fosse um direito real sobre coisa alheia, a técnica determinaria o registro de um ônus na matrícula da construção base, diferente do que foi legislado. Assim,

Nos direitos reais de gozo e fruição, o titular do direito obtém um benefício diretamente da coisa, de maior ou menor amplitude, sem que altere a sua substância. São, portanto, aqueles que conferem ao titular o direito de uso e/ou fruição da coisa alheia.

Os direitos reais de garantia configuram “*la seguridad que brindan al crédito que garantizan*”<sup>28</sup>, são também classificados como direitos sobre o valor. Neste caso o titular do direito não tem a coisa à sua disposição, o que lhe pertence é o valor, em dinheiro, inerente à coisa, isto é, o credor tem seu crédito satisfeito com o valor do bem aplicado exclusivamente para este pagamento. Vincula-se o bem a determinado pagamento de uma dívida permitindo ao credor, inclusive, promover a venda judicial do bem<sup>29</sup>.

#### 1.3.1. Direito real de aquisição

Além das divisões clássicas dos direitos reais, já existia no direito brasileiro, desde o Decreto-lei n. 58/1937, com a redação dada ao seu art. 22 pela Lei n. 649/1949, a figura do direito do promissário comprador, quando registrada a promessa ou compromisso irretratável de compra e venda, um outro direito real oriundo deste contrato.

Tais dispositivos, contudo, não conferiam a certeza da existência de um direito real, uma vez que conferiram ao promissário comprador o direito à adjudicação compulsória e não à exigência da outorga da escritura pública<sup>30 31</sup>.

Assim, por tempos houve grande divergência doutrinária acerca da natureza jurídica deste instituto, dividida em três grandes correntes, e discutiam se se tratava de um direito real ou obrigacional:

A primeira entendia que se tratava de direito real de garantia, tendo em vista que o bem garantia a própria aquisição da coisa. Porém, diante da ausência de acessoriedade dos direitos de garantia, a tese foi afastada. A segunda corrente entendia tratar-se de direito real de fruição, pois o compromissário comprador tem direito de fruir da coisa e ser imitado na posse assim que convenionada com o promitente vendedor. A tese foi afastada diante da não restituibilidade da coisa, como acontece nos

o entendimento majoritário sobre o tema é de que se trata de um direito real autônomo sobre coisa própria. REGO, Leandro Augusto. **Laje: o novo direito real**. São Paulo: Kindle Books, 2017.

28 GATTI; ALTERINI, 1998, p. 122.

29 GOMES, 2012, p. 20.

30 COELHO, 2012.

31 Caio Mário da Silva Pereira, por exemplo, afirma na edição do Decreto-lei n. 58/1937 foi conferido um ônus real à promessa de compra e venda, tornando-se direito real com a edição da Lei n. 649/1949 (PEREIRA, Caio Mário da Silva, 2014). Orlando Gomes, ao seu turno, afirma que a promessa de compra e venda se tratava, até o Código Civil de 2002, de um ônus real. GOMES, 2012, p. 332.

direitos de fruição. A terceira corrente entedia tratar-se de direito de propriedade, porém, também foi afastada, na medida em que existem dois titulares de direito sobre a coisa, a saber, o compromissário comprador (direito de usar e fruir) e o promitente vendedor (direito de dispor)<sup>32</sup>.

O Código Civil de 2002 acabou por consolidar o tratamento dado ao promissário comprador encerrando qualquer divergência acerca da sua qualidade de direito real, posto que incluído no rol dos direitos reais previstos no art. 1.225, VII, do Código Civil. A divergência, então, passou a girar sobre a natureza deste novo direito real. Muitos doutrinadores, como Orlando Gomes, e a moderna doutrina do magistrado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Vitor Frederico Kumpel, consideram o direito do promissário comprador um direito real sobre coisa alheia *sui generis*. Seria um direito real sobre coisa alheia, existindo dois titulares de direitos reais sobre a coisa, um com a propriedade, inclusive a disposição, e outro, com o direito de adquirir o imóvel.

Celeumas à parte, a doutrina contemporânea confere ao compromisso de compra e venda irretratável e registrado a qualidade de direito real de aquisição<sup>33</sup>.

Este novo direito real não é um direito pleno ou ilimitado, pois o compromissário comprador não é dono, não tem o *jus in re propria*, pois o domínio permanece com o promitente vendedor. Dois são os motivos, um que a resolução do contrato consolida a propriedade do bem novamente nas mãos do promitente vendedor, e dois porque o contrato de compra e venda, ainda que com cláusula de irretratabilidade e registrado, não tem força para transmitir a propriedade. Trata-se, portanto, de um direito real limitado que assegura ao seu titular o direito de aquisição, assegurando a obrigação futura de dar a escritura pública de compra e venda, não só em relação aos contratantes, mas oponível *erga omnes*<sup>34</sup>.

### 1.3.2. O direito real pleno ou ilimitado de propriedade

A filosofia da propriedade aponta para tratar-se de uma categoria de direito natural que não pode ser negado<sup>35</sup>. É a submissão de uma coi-

32 KÚMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado notarial registral**: tabelionato de notas. São Paulo: YK Editora, 2017. p. 478.

33 TARTUCE, 2014.

34 DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**: direito das coisas. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. v. 4, p. 663-664.

35 DIP, Ricardo. **Registros sobre registros nº 28**: princípio do trato consecutivo, ou do trato sucessivo, ou da continuidade ininterrupta. 30 nov. 2016. Disponível em: <<http://registradores.org.br/registros-sobre-registros-28/>>. Acesso em: 27 out. 2019.

sa<sup>36</sup> a uma pessoa<sup>37</sup>, reconhecido como o *dominus* sobre o bem, com relevante importância que a propriedade privada é defendida constitucionalmente.

A propriedade, o primeiro dos direitos reais previsto no rol do art. 1.225 do Código Civil, é o direito real por excelência, dela emanam todos os demais direitos reais, sendo o único direito real que não recai sobre o direito de outrem<sup>38</sup>.

A lei positivada no Brasil não conceitua a propriedade, concluindo-se seu conceito a partir dos atributos da propriedade elencados no art. 1.228, quais sejam 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”. É um direito absoluto, especialmente porque oponível a todos, ainda que a oponibilidade *erga omnes* não seja exclusividade da propriedade, e porque ao sofrer limitações, permanece com sua substância intacta<sup>39</sup>.

Este absolutismo, especialmente após a Constituição Federal de 1988, sofre restrições legais que tem por objetivo evitar abusos. A Constituição inseriu nos princípios gerais da atividade econômica, juntamente com a propriedade privada (art. 170, II), a função social da propriedade (art. 170, III) – princípio também esculpido no inciso XXIII, do art. 5º, dentro capítulo que trata dos direitos e garantias fundamentais -, com o objetivo de assegurar que o exercício da propriedade atinja o bem comum e a justa distribuição da propriedade proporcionando a “justa distribuição da propriedade com igual oportunidade para todos”<sup>40</sup>.

O direito real de propriedade não tem mais o cunho individualista que possuía outrora, no mundo moderno, além dos direitos recíprocos de cada proprietário, a propriedade deve atender aos anseios da coletividade, inclusive oferecendo oportunidades para que todos tenham direito à propriedade imobiliária.

### 1.4. TRANSMISSÃO DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA

O Código Civil traz um capítulo inteiro em que elenca diversas formas de aquisição da propriedade imóvel, seja ela originária ou derivada. No pri-

36 O ordenamento jurídico mundial moderno somente aceita que a propriedade recaia sobre objetos, coisas, inanimada ou mesmo animais, mas jamais sobre uma outra pessoa, como acontecia em tempos passados, que a escravidão era aceita pela humanidade.

37 GOMES, 2012, p. 103.

38 SCAVONE JUNIOR, 2017, p. 08.

39 GOMES, *op. cit.*, p. 104.

40 PEREIRA, 2014.

meio caso há um contato direto da pessoa com a coisa, a aquisição origina-se num fato jurídico<sup>41</sup>, ao passo que no segundo a aquisição origina-se em um negócio jurídico, necessário, portanto, a intermediação entre pessoas.

Importante nesta distinção das formas de aquisição é que a aquisição originária não carrega consigo a carga do proprietário anterior, enquanto a aquisição derivada há uma continuidade da propriedade, com a sub-rogação do novo proprietário no complexo jurídico do antigo<sup>42</sup>, sendo esta importante para este estudo, oriunda de um negócio jurídico registrado.

Também importante é a noção de que a propriedade não se adquire *solo consensu*, ou seja, simplesmente pelo título traslativo, que está no plano obrigacional, este é indispensável para formalizar o negócio jurídico, mas não concretiza a transferência por si só: “(...) não é suficiente, para a aquisição da propriedade, um negócio jurídico especializado pela causa *adquirendi* e acionado pelo intento transitivo. É necessário completar esse negócio jurídico com outro fato jurídico *lato sensu* a que a lei atribui o efeito traslativo”<sup>43</sup>.

No Código atual o sistema permanece o mesmo. O fato jurídico *lato sensu* que possui efeito traslativo é o registro do título aquisitivo perante o registro de imóveis da circunscrição do bem, que fará a análise do título, garantindo-lhe a eficácia e transferindo a propriedade, e, enquanto não registrado o título, o alienante, que consta como proprietário, assim o continuará (art. 1.245, CC).

O contrato traslativo, seja ele a escritura pública, a sentença judicial ou mesmo o contrato particular quando a legislação assim permitir está, pois, no plano obrigacional, que, no sistema jurídico brasileiro, é separado do plano real que somente se perfectibiliza com o registro.

O registro do título traslativo tem, pois, natureza constitutiva de aquisição da propriedade e somente este título tem força para transferir a disponibilidade do imóvel pelo *dominus*.

41 Pode-se listar como casos originários de aquisição da propriedade usucapião, aluvião, avulsão, dentre outros, e como casos derivados de aquisição, aqueles que requerem um título traslativo, elencados nominalmente no direito brasileiro como a compra e venda, a permuta ou a doação.

42 O Direito Tributário exemplifica bem esta diferença: quando há aquisição originária, os impostos anteriores incidentes sobre o imóvel, não recaem sobre o novo proprietário, tampouco podem gravar o imóvel; já, na aquisição derivada, o novo proprietário torna-se responsável pelos tributos anteriores incidentes sobre o imóvel, podendo a execução, inclusive, recair sobre a coisa.

43 GOMES, Orlando. A introdução do princípio da continuidade do registro. *Revista de Direito Imobiliário*, n. 1, p. 11-12, jan./jun. 1978.

## 1.5. PROMESSA DE COMPRA E VENDA IRREVOGÁVEL E REGISTRADA

Por ser a promessa irrevogável de compra e venda irretroatável e registrada o contrato apto a gerar o direito real de aquisição, é:

[...] o contrato pelo qual o promitente-vendedor obriga-se a vender ao compromissário-comprador determinado imóvel, pelo preço, condições e modo avençados, outorgando-lhe a escritura definitiva assim que ocorrer o adimplemento da obrigação; por outro lado, o compromissário-comprador, por sua vez, ao pagar o preço e satisfazer todas as condições estipuladas no contrato, tem direito real sobre o imóvel, podendo reclamar a outorga da escritura definitiva, ou sua adjudicação compulsória, havendo recusa por parte do promitente-vendedor ou de terceiros [...]<sup>44</sup>.

Dois fatores são elementos de discórdia da doutrina: 1) a classificação da promessa de compra e venda irrevogável como contrato preliminar ou definitivo; e 2) a natureza da obrigação assumida pelas partes, se uma obrigação de fazer ou uma obrigação de dar.

O compromisso de venda não é verdadeiramente um contrato preliminar. Não é por diversas razões que completam a originalidade do seu escopo, principalmente a natureza do direito que confere ao compromissário. Tem ele, realmente, o singular direito de se tomar proprietário do bem que lhe foi prometido irretroatavelmente à venda, sem que seja inevitável nova declaração de vontade do promitente. Bastará pedir ao juiz a adjudicação compulsória, tendo completado o pagamento do preço. Assim sendo, está excluída a possibilidade de ser o compromisso de venda um contrato preliminar, porque só é possível adjudicação compulsória nas obrigações de dar, e, como todos sabem, o contrato preliminar ou promessa de contratar gera uma obrigação de fazer, a de celebrar o contrato definitivo<sup>45</sup>.

Advogamos, neste sentido, ou seja, a promessa de compra e venda irrevogável e irretroatável é um contrato definitivo, gerando uma obrigação de dar.

Unânime é a doutrina, contudo, independentemente da classificação da obrigação como de dar ou fazer, é que a promessa de compra e venda não transmite a propriedade, permanecendo o domínio com o vendedor, que segue na condição de proprietário tabular perante o registro de imóveis. Ocorre uma limitação ao direito de propriedade sem, contudo, existir a transferência desta, ou seja, o compromissário comprador não tem direito

44 DINIZ, 2015, p. 667.

45 GOMES, 2012, p. 334.

real sobre coisa própria.

O compromissário comprador, ao seu turno, não pode alienar o imóvel, pois não o tem à disposição. Pode, contudo, ceder sua posição contratual, mesmo sem o consentimento do promitente vendedor, o fazendo de duas formas: a) para imóveis loteados, com base no art. 13, do Decreto-lei n. 58/1937, ainda vigente, diga-se de passagem, por simples trespasse, o que é feito com mero endosso no verso do contrato, uma vez que já existe perante o registro de imóveis o contrato padrão depositado; e b) para os demais contratos de promessa de compra e venda, que pode também abranger a cessão de imóveis loteados, por meio de um instrumento de formal de cessão, caso em que há extinção da obrigação por qualquer instituto, mas simplesmente uma troca no sujeito contratual<sup>46</sup>.

Fica o cessionário, registrada a cessão, legitimado para manejar a ação de adjudicação compulsória no caso de o promitente vendedor não o fizer por escritura pública.

#### 1.5.1. Histórico

Inicialmente as promessas de compra e venda eram firmadas por contratos preliminares, com fundamento no art. 1.088 do Código Civil de 1916, e que permitiam o arrependimento de qualquer das partes. Percebeu-se, então, um abuso da utilização do preceito legal por parte dos loteadores, que motivados pela especulação imobiliária e pelo aumento dos preços dos imóveis, perto do final do pagamento das prestações, 'arrependiam-se' da venda, rescindindo o contrato. Devolviam, então, ao compromissário comprador o preço pago ajustado anos antes, revendendo o imóvel novamente pelo preço de mercado do momento, muito superior àquele. O comprador, neste momento, com o valor recebido no distrato, não tinha mais condições de adquirir um imóvel de igual situação.

Surgiu, assim, na defesa dos compradores, e buscando o bem-estar coletivo, o Decreto-lei n. 58/1937, primeiro texto legal a prever expressamente a promessa de compra e venda. Tratava, contudo, dos imóveis loteados, exatamente aqueles sob os quais pairavam os problemas contratuais.

46 "É uma alteração subjetiva da obrigação, indiretamente realizada, porque se completa por via de uma translação da força obrigatória, de um sujeito ativo para outro sujeito ativo, mantendo-se em vigor o *vinculum iuris* originário. Difere da novação e do pagamento com sub-rogação, em que não opera a extinção da obrigação, mas, ao revés, permanece viva e eficaz. Apenas a soma dos poderes e das faculdades inerentes à razão creditória, sem modificação no conteúdo ou natureza da obrigação, desloca-se da pessoa do cedente para a daquele que lhe ocupa o lugar na relação obrigacional." PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil: teoria geral das obrigações**. 29. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2017. v. 2, p. 359.

A legislação previu a criação do direito real do promitente comprador de imóveis loteados mediante registro<sup>47</sup> do contrato (art. 5º), permitindo, assim, a oponibilidade *erga omnes* do direito. Vedou, ainda, o direito de retratabilidade (art. 15), a ponto de muitos doutrinadores atuais entenderem desnecessária a indicação expressa da irretratabilidade, com alguns indo além, considerado nula a cláusula caso escrita.

Em 1949, contudo, com a edição da Lei n. 649, que deu nova redação ao art. 22 do Decreto-lei, foi criado efetivamente o direito real do promissário comprador, incluindo no rol dos titulares do direito real os compradores de imóveis não loteados<sup>48</sup>.

Em 1979 a Lei n. 6.766, que trata do parcelamento do solo conferiu caráter irretratável aos compromissos de compra e venda, cessões e promessas de cessão, os que atribuam direito a adjudicação compulsória, quando estando registrados e o Código Civil de 2002, incluindo expressamente no rol dos direitos reais (art. 1.225, VII) o direito do promitente comprador de imóvel e regulando a matéria nos arts. 1.417 e 1.418, terminou por consagrar este direito real de aquisição a qualquer imóvel, seja rural ou urbano, loteado ou não.

#### 1.5.2. Requisitos essenciais do compromisso de compra a venda como gerador de direito real de aquisição

Para que o título traslativo seja válido, apto a transmitir o direito real de aquisição, precisa ser formal e conter cláusula de irretratabilidade, além de constar com os elementos do contrato de compra e venda, quais sejam *res*, *pretium* e *consensus*.

A exigência do registro, para que seja configurado a transmissão do direito real, obriga que o contrato seja formal, ou seja, precisa ser celebrado conforme características ditadas em lei, e ainda que o Código Civil (art. 108) traga a escritura pública a essência do atos que envolvam negócios jurídicos que visem à constituição, à transferência, à modificação ou à renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente, aplica-se, ao compromisso, o art. 26 da Lei n. 6.766/1979 que permite a celebração deste contrato mediante escritura pública ou contrato particular, regra que foi repetida pelo atual Código

47 O texto do art. 5º do Decreto-lei n. 58/1937 fala em averbação, instituto que deveria ser utilizado com a legislação vigente à época. Hoje, na vigência da Lei n. 6.515/73, o Oficial de Registro de Imóveis faz o registro do compromisso de compra e venda (art. 167, p. 9). Igualmente o Código Civil ao tratar do assunto no art. 1.417 utiliza corretamente o registro.

48 DINIZ, 2015, p. 665.

Civil em seu art. 1.417<sup>49</sup>.

Pela regra geral do Código Civil, a cláusula de irretratabilidade pode ser expressamente pactuada, ainda que desnecessária. Em atendimento aos julgados do Supremo Tribunal Federal referendados na Súmula n. 166<sup>50</sup>, o Código Civil previu que o arrependimento é que deve ser pactuado, de modo que o silêncio das partes configura a irretratabilidade. Noutra norte, os imóveis loteados que são regulados pela Lei n. 6.766/1979 não comportam a irretratabilidade (art. 25).

O preço é elemento indispensável ao contrato de compra e venda em geral, havendo, mais uma vez, disciplina especial quanto aos imóveis loteados. A previsão legal determina que além do preço, o contrato padrão precisa conter o prazo, a forma, o local de pagamento, a taxa de juros e a indicação de quem será responsável pelo pagamento dos impostos e taxas incidentes sobre o lote compromissado.

A *res*, no caso o imóvel, deve ser regular, estar perfeitamente caracterizado o título conforme consta na matrícula perante o registro de imóveis (art. 225, §1º, Lei n. 6.015/1973). Quando imóvel loteado, há obrigação do regular registro do loteamento, inclusive sob pena do cometimento de infração penal por parte do loteador.

O *consensu*, indispensável a toda contratação, possui uma característica especial no compromisso de compra e venda. Por ser instrumento, apto a gerar a transmissão do bem mediante adjudicação compulsória, o consenso não se limita à contratação imediata da intenção de comprar ou vender, mas sim deve haver o acordo referente à própria compra e venda imóvel.

Indispensável observar-se, ainda, a capacidade dos contratantes, tanto a capacidade civil como a legitimação para contratar. Isso porque, se há o acordo para a compra ou a venda definitiva do bem, a legitimação das partes deve ser observada, ou seja, o promitente vendedor deve ter a disponibilidade do bem, configurando-se como proprietário tabular perante o registro de imóveis, no caso de ser vendedor pessoa física e casado, a outorga conjugal é indispensável, caso promissário comprador seja descendente do promitente vendedor os demais descendentes devem participar do ato,

49 Os imóveis loteados devem cumprir ainda mais uma formalidade. Devem obedecer ao contrato padrão do loteamento, que deve ser depositado no registro de imóveis juntamente com os documentos para o registro do loteamento (art. 18, VI, Lei n. 6.766/1979).

50 Súmula n. 166, STF: É inadmissível o arrependimento no compromisso de compra e venda sujeito ao regime do Decreto-Lei n. 58, de 10-12-1937.

dentre outras limitações legais incidentes ao contrato de compra e venda.

### 1.5.3. Extinção

O compromisso de compra e venda será extinto no caso de: a) execução voluntária por parte do vendedor ao outorgar a escritura pública definitiva; b) adjudicação compulsória com o suprimento judicial da vontade do vendedor; c) distrato por instrumento público ou particular, desde que observe a equivalência com a forma utilizada na contratação; e d) rescisão, quando o promissário comprador se torna inadimplente.

Há extinção do compromisso, ainda, com a impossibilidade superveniente, quando ocorre a destruição do imóvel ou a desapropriação, o que impede a conclusão do contrato, o vício redibitório e a evicção<sup>51</sup>.

Uma vez registrado o compromisso e instituído o direito real de aquisição, não ocorrendo qualquer dos casos de extinção, permanece hígido o direito, mesmo porque, uma das principais características do direito real é a perpetuidade. Inclusive, por incidência da sequela, caso a propriedade seja transferida pelo *dominus*, o titular do direito real poderá buscar o bem onde quer que esteja.

## 2. ATIVIDADE REGISTRAL

O notário, ou tabelião, e oficial de registro, ou registrador, são profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro (art. 3º, Lei n. 8.935/1994).

Tanto a função notarial como registrais são funções estatais, conferida aos particulares por delegação (art. 236, CF/88). O principal objetivo da função é conferir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, trazendo, assim, estabilidade às relações jurídicas, ou seja, é uma função de interesse público que assegura a normalidade das relações jurídicas.

O fim (fim no sentido expresso de finalidade), contudo, da atividade, e neste caso se trata em conjunto o tabelião e o registrador na função de oficiais delegatários do serviço extrajudicial, o porquê da sua existência e atuação, e da qual emanam todos os demais característicos da atividade é, sem dúvida, a segurança jurídica.

A segurança jurídica é a finalidade dos registros públicos, realidade que,

51 DINIZ, 2015, p. 677.

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. A segurança jurídica dá completeza ao registro, é sua perfeição (ou entelêquia): exatamente por sua relevante função iluminativa e condutora das práticas registrais, a segurança jurídica não opera sobre um ou mais aspectos isolados do registro, mas, isto sim, atua sobre cada registro integralmente – seja em seu processo (*in itinere*), seja em seu termo (*in facto esse*) – influenciando-o, dinamicamente, enquanto registro em curso, e concluindo-o de modo perfectivo (coisa acabada, ultimada – *res effecta*)<sup>52</sup>.

Cada uma das atividades, notarial ou registral, tem suas próprias peculiaridades, inclusive princípios específicos a que estão obrigados. Importante para este estudo, contudo, a atividade registral, pois nos livros dos registradores defende-se a entrada do título traslativo de imóvel gravado com o direito real de aquisição.

A atuação do registro de imóveis ocorre no campo da eficácia dos títulos traslativos. O notário, atuando no âmbito da validade, confecciona o título atendendo às formalidades legais, tornando-o válido. É o registro de imóveis, porém, que o torna eficaz, fazendo sua recepção e análise, controlando seus aspectos formais, aplica-lhe os princípios registrais e, registrando-o (ou averbando, dependendo do caso), e conclui a constituição, a transferência, a modificação ou a renúncia do direito real, conforme pretendido pelas partes.

A segurança jurídica por parte do oficial de registro é fornecida por meio da qualificação registral do título, que neste ato sofrerá análise legal, por intermédio da lei e dos princípios registrais. Muito a doutrina se debruçou sobre quais seriam os princípios registrais, mas os dois princípios importantes a este estudo são princípios registrais amplamente aceitos:

a) Princípio da Continuidade. Também chamado de princípio do “trato sucessivo”, especialmente no direito registral europeu, está ligado ao encadeamento, a sucessividade das titularidades de cada imóvel. Quer dizer que cada um dos assentos registrais deve apoiar-se no anterior, formando um encadeamento de titularidades<sup>53</sup>.

É a exigência de uma continuidade na linha de titularidade do imóvel

52 DIP, Ricardo. **Registros sobre registros n° 4**. Disponível em: <<https://www.colegiorisc.org.br/noticias/informativos/ricardo-dip-registros-sobre-registros-4/>>. Acesso em: 18 ago. 2022.

53 “O trato sucessivo é um mecanismo técnico que tem por objetivo manter o enlace ou a conexão dos registros, mediante a ordem regular dos sucessivos titulares registrais de modo a garantir uma continuidade perfeita dos assentos em relação ao tempo, sem nenhum salto.” LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 5. ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

de modo que qualquer alteração do direito registrado, deve relacionar-se com o proprietário tabular lançado no registro imobiliário; “é um controle formal do atributo da disponibilidade jurídica”<sup>54</sup>.

Funciona, inclusive, como um elemento de defesa da propriedade, garantindo que não haverá qualquer tipo de oneração ou alienação em imóvel se não por aquele que detém o *ius disponendi*, ou seja, o proprietário tabular.

Ricardo Dip<sup>55</sup> com fundamento nos estudos de Carlos Ferreira de Almeida, afirma que o trato consecutivo é, na verdade, uma vedação formal à alienação e a oneração *a non domino*, vinculado, portanto, à disponibilidade jurídica. Assim, o que a lei faz ao determinar que o título anterior, quando o imóvel não está em nome do outorgante do título levado a registro anteriormente (art. 195, Lei n. 6.015/77), é exigir o prévio registro do título jurídico de que resulte o *ius disponendi* atual, denegando, conseqüentemente, o registro ou averbação dos títulos em que o outorgante não seja o legitimado tabular.

b) Princípio da Disponibilidade. A disponibilidade do bem é um dos atributos do direito pleno de propriedade, que permite a disponibilização da coisa. Advém, o referido princípio, do brocardo latino *nemo dat quod sine non habet* (ninguém poderá transferir o que não possui). Não por outro motivo, está ligado ao princípio da continuidade, já que o outorgante do título a ser registrado deve ser o proprietário tabular do bem.

O direito de dispor tanto significa a capacidade de transferir o imóvel para terceiro por alienação em geral, como venda, doação, permuta, etc., ou de gravar com ônus real, como o compromisso de compra e venda, hipoteca, usufruto, dentre outros, por exemplo.

A disponibilidade também deve ser jurídica, isto é, deve-se observar se não há, na matrícula, algum impeditivo legal à alienação. Em algumas situações a lei proíbe a alienação, como, por exemplo, se o proprietário recebeu o imóvel por meio de uma doação gravada com cláusula de inalienabilidade.

A disponibilidade jurídica está intimamente ligada à legalidade, pois a ausência desta disponibilidade (proibição de dispor) representa uma limitação ao direito de propriedade, e deve ser legal e temporária. Trata-se de

54 DIP, Ricardo. **Registros sobre registros n° 29**: Princípio do trato consecutivo -Segunda parte. Disponível em <<https://www.colegiorisc.org.br/noticias/informativos/registros-sobre-registros-29-por-ricardo-dip/>>. Acesso em: 17 ago. 2022.

55 DIP, Ricardo. **Registros sobre registros n° 29**: Princípio do trato consecutivo -Segunda parte. Disponível em <<https://www.colegiorisc.org.br/noticias/informativos/registros-sobre-registros-29-por-ricardo-dip/>>. Acesso em: 17 ago. 2022.

análise se incide sobre o imóvel alguma proibição de dispor.

A regra, contudo, é a disponibilidade do bem, não por outro motivo o Código Civil prevê que “a propriedade se presume plena e exclusiva, até prova em contrário” (art. 1.231, do Código Civil); esta é a regra geral porque a disposição possibilita o tráfico jurídico de bens e a circulação de mercadorias<sup>56</sup>.

Assim, os tribunais têm decidido, inclusive, que a existência de ônus reais que não impeçam expressamente a alienação, não tem o poder de retirar a disponibilidade jurídica do proprietário.

Tratando-se de disponibilidade, deve ser analisada sob três aspectos: objetivo, subjetivo e jurídico. Objetivo não permite que o *dominus* aliene além do que possui; o subjetivo é o mais ligado à continuidade registral, uma vez que o alienante deve ser o proprietário tabular do imóvel vendido para que tenha o poder de disposição, e o jurídico diz respeito à possibilidade de alienação, não estando incidindo qualquer hipótese legal que impeça essa transferência, como uma ordem de indisponibilidade, por exemplo.

### 3. A RELAÇÃO DO DIREITO REAL DE COMPRA E O DIREITO REGISTRAL

Há, portanto, no país, um “novo” direito real, uma classe que se ajusta aos direitos reais sobre coisas alheias, sem, contudo, enquadrar-se nas classificações clássicas de direito real de gozo ou fruição, ou de direito real de garantia, denominado, direito real de aquisição.

Como direito real, inevitavelmente a convivência com o direito registral, especialmente porque, para que tenha o efeito *erga omnes* pretendido, a publicidade registral é indispensável.

Assim, cumpre-nos analisar, para finalização deste estudo, qual a relação do direito real de aquisição com os princípios do direito registral, e a situação do imóvel gravado quanto à disponibilidade, para registro da venda definitiva da propriedade a um terceiro, após o registro do compromisso irretratável de compra e venda.

Por lógico, todos os princípios devem ser observados para ingresso do título no fôlio real, mas são os princípios da disponibilidade e da continuidade que geram dúvidas quanto à possibilidade de registro da venda

<sup>56</sup> LOUREIRO, 2014.

definitiva a terceiro.

#### 3.1. DIREITO REAL DE AQUISIÇÃO E O PRINCÍPIO DA DISPONIBILIDADE

Conforme verificamos anteriormente neste trabalho, o princípio da disponibilidade tem três vieses, um subjetivo, um objetivo e outro jurídico. Neste ponto do estudo, no confronto desses elementos com o direito real de aquisição, interessam os caracteres subjetivos e jurídicos da disponibilidade, uma vez que o caráter objetivo não encontra qualquer relação especial com o direito real de aquisição, não mais que qualquer outro direito real ou obrigacional.

Pois bem, cabe, então, análise quanto à disponibilidade de um imóvel ao receber, em sua matrícula, o registro de um compromisso irretratável de compra e venda. Indispensável para o estudo entender se esse contrato, que institui o direito real de aquisição, tem o poder de retirar a disponibilidade do *dominus* sobre o bem, elemento fundamental do direito real pleno de propriedade, característica, inclusive, que não pode ser fragmentada em outros direitos reais menores de gozo ou fruição ou ainda da garantia. E além, se consegue, ainda, retirar a disponibilidade jurídica do imóvel, inserindo-lhe proibições de alienação.

A promessa irretratável de compra e venda confere ao compromissário comprador o direito real de adquirir o imóvel, obrigando o promitente vendedor a lavrar a competente escritura pública de compra e venda ou, no caso de recusa, mediando o suprimento judicial com a ação de adjudicação compulsória.

Como estudado acima, filiamo-nos à corrente doutrinária que advoga ser a promessa irretratável de compra e venda um contrato definitivo, oportunidade em que o *consensu*, elemento do contrato definitivo de compra e venda é expressado pelas partes. Igualmente, a obrigação derivada deste contrato, para o promitente vendedor, é uma obrigação de dar, incidente sobre o imóvel certo contratado, o que se conclui pelo fato de que, não lavrada a escritura pública para cumprimento da obrigação assumida, poderá o juiz suprir-lhe a falta mediante alienação compulsória. Pois bem, se o juiz pode substituir o devedor (promitente vendedor) na transferência definitiva do bem, obrigatoriamente o *consensu* foi prestado anteriormente, na assinatura da promessa, pois ao juiz não é possível substituir a vontade das partes<sup>57</sup>.

<sup>57</sup> Pode o juiz, ao reconhecer um direito subjetivo de alguma das partes em um processo judicial, condenar a

Portanto, ainda que prestado o consenso no momento da assinatura da promessa irrevogável, unânime é a doutrina e a jurisprudência de que neste momento ainda não há transmissão da propriedade, ou seja, a disponibilidade não foi transmitida.

Com seu valioso conhecimento, com a capacidade ímpar daqueles julgadores que elaboram doutrinas em seus votos, o Desembargador Ricardo Henri Dip, em julgamento proferido na Apelação Cível n. 1057235-74.2015.8.26.0100<sup>58</sup>, oriunda de processo administrativo de suscitação de dúvida, julgada pelo Conselho da Magistratura do Tribunal de Justiça de São Paulo, assim expõe quanto ao tema em debate:

Criação típica brasileira (vide CAMARGO PENTEADO, Luciano de. **Direito das coisas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 421), o compromisso de compra e venda de imóvel é, contanto que registrado, um direito real de aquisição (cf. art. 1.417 do Código Civil), modalidade, em rigor, de garantia e não já de transferência jus-imobiliária. Não tem, pois, o registro desse compromisso eficácia ablatória do atributo da disponibilidade tabular quanto ao imóvel seu objeto, atributo que, sem embargo daquele registro, persevera com o *dominus*, e tanto assim é que o promitente comprador, titular do direito real aquisitivo, “pode exigir do promitente vendedor, ou de terceiros, a quem os direitos deste forem cedidos, a outorga da escritura definitiva de compra e venda” (art. 1.418 do Código Civil).

A disponibilidade subjetiva segue, até a elaboração da escritura pública definitiva de compra e venda, com o promitente vendedor, uma vez que não há transferência de domínio, isto é, da propriedade tabular, para o promissário comprador.

Alguns doutrinadores como Orlando Gomes, afirmam que o direito real de aquisição é um direito real *sui generis* e, tem como principal função limitar o poder de transmissão do proprietário constituinte. Ocorre que tal entendimento suprime do proprietário o poder de disposição sem, contu-

outra, inclusive, em obrigação de fazer ou dar, substituída, se for o caso, por indenização. Posteriormente, não havendo pagamento voluntário da condenação, em processo de execução forçada, poderá subtrair bem do patrimônio do devedor para cumprimento da obrigação. O bem a sofrer a constrição será um bem integrante do patrimônio – conjunto de todos os bens – do devedor, mas não será, necessariamente, um bem específico à escolha do credor. No caso da adjudicação compulsória, ao substituir a escritura pública definitiva de compra e venda, de bem certo e determinado na promessa, está o juiz substituindo a vontade do devedor, o que não lhe é possível, mas o faz porque entende ter sido o consenso prestado na assinatura da promessa de compra e venda, estando ele, neste ato, a finalizar o negócio já entabulado.

58 Jurisprudência administrativa do tribunal paulista, tribunal brasileiro mais atuante em situações de processos administrativos de suscitação de dúvida, atuando como o norte para toda a atividade extrajudicial brasileira e, inclusive para quase a totalidade dos demais tribunais de justiça, que não é única, mas sim majoritária, podendo-se apontar, dentre outros processos julgados no mesmo sentido, a AC 0025566-92.2011.8.26.0477, AC 0000294-57.2010.8.26.03721, e também sentenças em primeiro grau, como a proferida no Processo de Dúvida nº 1083287-73.2016.8.26.0100, dentre inúmeros outros.

do, tratar-se de um título traslativo.

O Código Civil, no art. 1.245 é exato em afirmar que somente com o registro do título traslativo perante o registro de imóveis há a transferência da propriedade. O título traslativo do direito de propriedade é o contrato ou a escritura de compra e venda e não a promessa, com a exceção do compromisso de compra e venda, firmado nos moldes da Lei n. 6.766/1979 que, acompanhado da prova da quitação pode transferir a propriedade (art. 25, §6º); mas mesmo este compromisso, enquanto não apresentada a prova de quitação, não transfere a propriedade, permanecendo o alienante como o proprietário (CC, §1º, art. 1.245).

Certo de que não há transmissão de propriedade, cabe verificação quanto à ocorrência, diante do registro da promessa irrevogável, da indisponibilidade jurídica do imóvel, ou seja, se o direito real de aquisição é causa de proibição de dispor.

A resposta certamente é negativa.

A disposição é a regra, pois somente assim está assegurado o tráfico jurídico de bens com a consequente circulação de riqueza, a autonomia privada como valor constitucional da liberdade e da dignidade humana.

Qualquer proibição de disposição precisa estar expressamente prevista em lei, como acontece no caso da venda dos bens apenados ou hipotecados pela cédula de crédito rural, que precisam da anuência do credor hipotecário (art. 59, Decreto-lei n. 167/1967) ou da proibição de alienação do bem que sofreu penhora em processo de execução fiscal (art. 53, §1º, Lei n. 8.212/1991). Ainda assim, ao que se vê, é temporária a restrição. O Código Civil ou a Lei n. 6.766/1979, diplomas reguladores da promessa e do compromisso de compra e venda, não atribuem ao contrato caráter proibitivo da alienação, muito pelo contrário, permitem a coexistência do poder de disposição com o direito real de aquisição<sup>59</sup>.

O texto legal afirma o direito de sequela advindo do direito real de aquisição e o faz permitindo que o promissário exija o imóvel do promitente ou de terceiros, que são aqueles que adquiriram a propriedade superveniente, já gravado o direito real e, conseqüentemente, obriga a entender que é possível ao proprietário tabular alienar o bem imóvel ainda que registra-

59 Código Civil, art. 418. O promitente comprador, titular de direito real, pode exigir do promitente vendedor, ou de terceiros, a quem os direitos deste forem cedidos, a outorga da escritura definitiva de compra e venda, conforme o disposto no instrumento preliminar; e, se houver recusa, requerer ao juiz a adjudicação do imóvel.

da a promessa irrevogável de compra e venda.

O compromisso irrevogável de compra e venda registrado na matrícula do imóvel, portanto, não transfere a propriedade do imóvel, que permanece com o promitente vendedor que continua com total poder de disposição do bem, ou seja, com o *ius disponendi*, sendo-lhe possível, inclusive, aliená-lo, ciente o terceiro comprador que este negócio jurídico será ineficaz perante o promissário comprador titular do direito real de aquisição, que poderá exigir o imóvel, inclusive, em adjudicação compulsória em face deste terceiro, ainda que de boa-fé.

### 3.2. DIREITO REAL DE AQUISIÇÃO E O PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE

O importante princípio da continuidade obriga um encadeamento dos registros, de modo que o outorgante de hoje seja o outorgado de ontem. Assim, determina o art. 195 da Lei dos Registros Públicos, que se não houver matrícula ou o registro não estiver em nome do outorgante, deve ser feito prévio registro do título anterior, que dá ao outorgante o *ius disponendi* para então, ser registrado o novo direito real. O objetivo é evitar a oneração *non domino*.

O tema é importante para o estudo pois é indispensável a análise se o registro da promessa irrevogável de compra e venda tem o condão de quebrar a continuidade para o proprietário tabular. Em outras palavras, é necessária a análise se o proprietário, havendo este registro da promessa, pode levar a registro título que constitua ou transfira direitos reais a terceiros, sem que com isso seja vulnerado o princípio da continuidade registral.

Mais uma vez, a resposta é negativa.

Como explicado anteriormente, o objetivo primordial deste princípio é garantir a que não ocorra a venda ou a oneração *non domino*. Como já visto também, a promessa de compra e venda não tem força para transferir a propriedade ao promissário comprador.

Uma vez registrada, estará o promissário armado com a seqüela que o direito real lhe garante sendo desnecessário limitar o poder de disposição do imóvel pelo proprietário tabular, impedindo a circulação de riqueza.

Não há inserção do promissário comprador na cadeia de continuidade, permanecendo o poder de disposição com o proprietário tabular quebra da continuidade, permanecendo o proprietário tabular. Assim como ocorre com os direitos reais de garantia, ainda que o promissário comprador

não tenha ciência do negócio jurídico posteriormente entabulado e levado a registro, nenhum prejuízo lhe será causado. O direito de seqüela garante que possa buscar seu direito contra o terceiro, sendo este negócio posterior ineficaz em relação ao seu direito. O então Corregedor Geral da Justiça do Estado de São Paulo, Desembargador José Renato Nalini, ao relatar a Apelação Cível n. 0025566-92.2011.8.26.0477, em julgado realizado no ano de 2014, bem leciona sobre os efeitos do registro de novo direito real sobre o imóvel, em relação ao promissário comprador:

De todo modo, a possível falta de conhecimento dos compromissários compradores, a sua ocasional oposição à transmissão da propriedade do imóvel aos adquirentes e a eventual inoponibilidade das cessões de direito, com afastamento de sua repercussão sobre a situação jurídica dele, são circunstâncias despidas de força para comprometer a validade da compra e venda definitiva, para frear o acesso do título ao álbum imobiliário: quando muito, terão potência para relativizar a eficácia, não para atestar a invalidade da transferência coativa da propriedade.

Seja, portanto, com fundamento de que a promessa de compra e venda não transfere o domínio e, portanto, não tem o poder de quebra da continuidade registral ou, porque desnecessária diante garantia do direito de compra com o registro, seja pelo princípio geral da seqüela ou, neste caso, expressamente previsto no art. 1.418 do Código Civil.

Novamente do voto proferido na Apelação Cível n. 1057235-74.2015.8.26.0100, o Desembargador Ricardo Henri Dip explana sobre o tema:

Assim, mais claramente, é certo, depois da vigência do Código civil brasileiro de 2002 (mas antes, já isto era doutrina de SERPA LOPES. **Tratado de registros públicos**. Rio de Janeiro: São Paulo: Freitas Bastos, vol. 4, p. 231-5), é de admitir a inscrição predial de atos acedidos posteriormente à registo correlata de compromisso de venda e compra de um dado imóvel, para ensejar a observância da norma do art. 1.428 desse Código, porque, como visto e *ad summam*, o registro do compromisso (i) não suprime o atributo de disponibilidade dominial do legitimado tabular, mas (ii) conserva suficiente eficácia prenotante para beneficiar o direito real de aquisição.

Não há, pois, quebra no princípio da continuidade, sendo desnecessário, ou mais que isso, vedado ao oficial de registro, impedir ingresso de título posterior com fundamento na quebra da continuidade pela existência de promessa de compra e venda registrada na matrícula do imóvel.

Descabe, portanto, ao registrador, exigir o cumprimento ao trato con-

secutivo para registro de eventual escritura definitiva outorgada pelo proprietário tabular, quem quer que seja o comprador. Ao tabelião, mais distante está do referido princípio, por não se tratar de um princípio notarial, mas registral. Cabe ao tabelião, contudo, indicar ao comprador, com base no princípio da cautelaridade, todos os riscos existentes no negócio jurídico, o significado do direito real de compra incidente sobre o imóvel e quais as possíveis consequências, não cabe, porém, recusar o ato.

## CONCLUSÃO

A legislação brasileira prevê a existência da promessa de compra e venda, contrato firmado entre o proprietário de um imóvel e aquele que deseja adquiri-lo sem que, contudo, faça a transmissão imediatamente. Diversas são as motivações que levam à confecção deste contrato, como o parcelamento da compra ou a aquisição antes de finalizada a construção pelo incorporador, por exemplo.

O fato é que para defender este comprador da especulação imobiliária, a legislação desde 1937 conferiu a este contrato a condição de direito real, direito este que foi consolidado definitivamente no Código Civil de 2002, na condição de um “novo” direito real, chamado de direito real de aquisição.

Assim, aquele que contratar a compra de um imóvel sem pactuar a possibilidade de arrependimento por qualquer das partes, levando-o a registro possui direito real de aquisição, oponível *erga omnes*.

Deste direito, debruçou-se a doutrina para entender se há transferência da titularidade, ou seja, se é este um direito real pleno ou limitado. A conclusão encontrada foi a de que se trata de um direito real limitado, ou seja, não há transferência da titularidade do imóvel.

Por lógico, como o direito não acompanha a vida das pessoas, e não consegue imaginar tudo o que pode acontecer nas negociações comerciais ocorrida pela sociedade, depararam-se os registradores de imóveis com situações em que o promitente vendedor, proprietário do imóvel, antes de efetivar a escritura definitiva ao promissário comprador, resolve aliená-lo a terceiro totalmente distinto da primeira relação. Indiferente à situação, se este terceiro é um cessionário da promessa de compra e venda ou realmente alguém que não tem qualquer relação, ainda que obrigacional, com a promessa, pois à tábula imobiliária, importa aquilo que é levado a registro.

Ocorrido isso, os registradores de imóveis passaram a negar ingresso des-

ta compra e venda, feita pelo proprietário tabular ao terceiro, sob o argumento de que havia contrariedade ao princípio da continuidade registral, aquele que obriga um encadeamento entre o alienante do direito real a ser transferido, com a titularidade do direito anterior. Assim, afirmavam que o registro da promessa de compra e venda atraía ao promissário comprador a posição de alienante, mas contraditoriamente, não permitiam o ingresso de um título que este fosse o outorgante do direito, salvo a cessão daquele contrato.

Este entendimento, com a análise dos processos administrativos de dúvida pelas Corregedorias de Justiça, caiu por terra. Como a promessa de compra e venda não transfere a propriedade do bem, somente confere um direito de aquisição oponível *erga omnes* ao promissário comprador, não há contrariedade ao princípio da continuidade. Uma vez que o *ius disponendi*, atributo exclusivo do direito de propriedade conferido ao titular deste direito pleno não é extinto ou transferido com o registro da promessa, não há que se falar em quebra da continuidade, pois se o alienante é promitente vendedor, ainda que o fazendo a terceiros, o alienante é efetivamente aquele que tem a disposição da coisa.

O Código Civil de 2002 adotou este entendimento no art. 1.418, de que o promissário comprador poderá exigir a escritura pública do promitente vendedor ou de terceiro que esteja com o bem, ou em face destes obter a adjudicação compulsória.

O Código, portanto, permite a transmissão do bem prometido à venda pelo promitente vendedor, conferindo ao promissário comprador o direito de sequela para buscar este bem, com quem quer que esteja. Impossível interpretar o artigo de forma diversa, com esses permissivos expressos e com a inocorrência de transferência da titularidade plena do imóvel.

A conclusão que se alcança é de que a promessa de compra e venda registrada, e sem que tenha sido pactuado possibilidade de arrependimento, não transmite a propriedade; assim, ainda que confira um direito real oponível *erga omnes* ao promissário comprador, não tem força para impedir que o promitente vendedor aliene o bem gravado com o direito real a terceiros, devendo este título traslativo ingressar no fólio real.

## BIBLIOGRAFIA

- COELHO, Fabio Ulhoa. *Curso de direito civil: direito das coisas, direito autoral*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. v. 4.
- DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro: direito das coisas*. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. v. 4.

DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Doutrinas essenciais direito registral, registro imobiliário: temas atuais**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. v. 2.

DIP, Ricardo. **Registros sobre registros n. 4**. Disponível em: <<https://www.colegiorisc.org.br/noticias/informativos/ricardo-dip-registros-sobre-registros-4/>>. Acesso em: 18 ago. 2022.

DIP, Ricardo. **Registros sobre registros n. 28**: princípio do trato consecutivo, ou do trato sucessivo, ou da continuidade ininterrupta. 30 nov. 2016. Disponível em: <<http://iregistradores.org.br/registros-sobre-registros-28/>>. Acesso em: 27 out. 2019.

DIP, Ricardo. **Registros sobre registros n. 29**: princípio do trato consecutivo -Segunda parte. Disponível em: <<https://www.colegiorisc.org.br/noticias/informativos/registros-sobre-regis>

ros-29-por-ricardo-dip/>. Acesso em: 17 ago. 2022.

DIP, Ricardo. **Registros sobre registros n. 114**: o registro de imóveis e os direitos reais -Segunda parte. 25 jul. 2018. Disponível em: <<https://cnbsp.org.br/2018/07/25/iregistradores-registros-sobre-registros-114/>>. Acesso em: 17 ago. 2022.

DIP, Ricardo. **Registros Sobre Registros n. 115**: O registro de imóveis e os direitos reais -Terceira parte. 25 jul. 2018. Disponível em: <<https://cnbsp.org.br/2018/07/25/iregistradores-registros-sobre-registros-115/>>. Acesso em: 17 ago. 2022.

GATTI, Edmundo; ALTERINI, Jorge H. **El derecho real**: elementos para una teoría general. Reimpresión - Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1998.

GOMES, Orlando. A introdução do princípio da continuidade do registro. **Revista de Direito Imobiliário**, n. 1, p. 11-12, jan./jun. 1978.

GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 21. ed. rev. e atual. por Luiz Edson Fachin. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**: direito das coisas. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. v. 5.

KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado notarial registral**: tabelionato de notas. São Paulo: YK Editora, 2017.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos**: teoria e prática. 5. ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**: teoria geral das obrigações. 29. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2017. v. 2.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**: direitos reais. 22. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. v. 5.

REGO, Leandro Augusto. **Laje**: o novo direito real. São Paulo: Kindle Books, 2017.

SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. **Direito imobiliário**: teoria e prática. 12. ed. São Paulo: Forense, 2017.

SILVA, Maria Regina Beatriz Tavares da (Coord.). **Código civil comentado**: de acordo com a Emenda Constitucional n. 66/2010 e as Leis n. 12.344/2010, n. 12.375/2010, n. 12.376/2010, n. 12.398/2011, n. 12.399/2011, n. 12.424/2011, n. 12.441/2011 e n. 12.470/2011. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

TARTUCE, Flávio. **Direito civil**: direito das coisas. 6. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014. v. 4.

ZORZE, Caroline Carvalhaes de. Garantias imobiliárias. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 73, p. 23, 2012.

## AS MURALHAS DA CIDADE: NECESSIDADES URBANAS EMERGENTES E DIRETRIZES MUNICIPAIS PARA O CONDOMÍNIO DE LOTES

Gustavo Renan da Silva<sup>1</sup>

Isadora Civinski Eble<sup>2</sup>

Lucas Paes Koch<sup>3</sup>

### INTRODUÇÃO

O sentimento humano de propriedade dispõe de traços que remon- tam aos tempos mais primitivos, quando as sociedades eram formadas por caçadores-coletores. Nesse período, o domínio limitava-se a bens móveis, como ferramentas de caça e pesca, e armas, visando à satisfação das próprias necessidades. O solo possuía um caráter coletivo, pois a relação com o sujeito era eminentemente comum, com a comunidade sendo a única capaz de defendê-lo.

Com o surgimento da revolução agrícola, o vínculo do indivíduo com o solo intensificou-se, posto que o trabalho produtivo da terra resultou na fixação das comunidades em determinadas regiões, demandando esforços crescentes para seu cultivo. O abandono da vida nômade para a sedentariza- ção e a mudança de hábitos alimentares fizeram com que os indivíduos de- pendessem cada vez mais de sua produção agrícola. A perda do território re- presentava, portanto, a diferença entre a subsistência e a escassez alimentar<sup>4</sup>.

Nesse contexto, as muralhas emergiram como condição essencial para a defesa e o desenvolvimento das comunidades ao longo da história. Des- de as primeiras estruturas defensivas às sofisticadas fortificações da Idade

1 Graduado em Engenharia Civil pelo Centro Universitário de Brusque – UNIFEBE. Escrivente do 1º Ofício de Registro de Imóveis de Itajaí/SC. E-mail: gustavorenan.eng@gmail.com.

2 Pós-Graduada em Direito Notarial e Registral. Graduada em Direito pelo Centro Universitário de Brusque – UNIFEBE. Escrivente do 1º Ofício de Registro de Imóveis de Itajaí/SC. E-mail: isa.eble@gmail.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. Oficial Designado do 1º Ofício de Registro de Imóveis de Itajaí/SC. E-mail: lucaskoch@gmail.com.

4 HARARI, Yuval Noah. **Sapiens**: uma breve história da humanidade. 36. ed. Porto Alegre: L&PM, 2018. p. 91-92.

Média, sua evolução refletiu o desenvolvimento – ou retrocesso – das sociedades humanas.

Atualmente, observa-se uma ressurgência das “muralhas” de outrora em torno dos condomínios de lotes, que remodelam os espaços urbanos brasileiros, buscando resgatar a ideia de proteção, segurança e comunidade, como reflexo da crise pela qual passa o Estado. Sob a marca da corrupção, da ineficiência administrativa e da insuficiência de serviços públicos básicos, fomenta-se o surgimento de enclaves residenciais protegidos, que sob o bastião dos interesses privados e das necessidades individuais, mantêm seus moradores isolados de um contexto socioeconômico mais amplo.

Partindo de tal perspectiva, temos o filosofismo certo de Maurice Druon, “o mais importante numa cidade é a ordem. [...] Sem a ordem, uma cidade, um país, uma sociedade não passam de um sopro e não podem sobreviver. A ordem é uma coisa indispensável. E, para manter a ordem, é preciso punir a desordem”<sup>5</sup>.

A busca por segurança e qualidade de vida em um ambiente controlado tem sido o principal motivo a ser considerado pelas pessoas que optam por viver entre muros. Os condomínios de lotes oferecem uma solução viável para as necessidades urbanas emergentes, ao integrar conceitos de sustentabilidade, segurança, espaços verdes e infraestrutura compartilhada, redefinindo o planejamento urbano.

Contudo, é fundamental que se promovam estratégias de desenvolvimento urbano equitativas e inclusivas, uma vez que o avanço dessas “comunidades isoladas” na realidade dos municípios, desafia a capacidade do Estado de promover uma governança urbana abrangente e eficaz.

Sob uma perspectiva jurídica, os obstáculos enfrentados pelos gestores públicos foram compartilhados com os profissionais do direito, que por longo período tiveram que criar soluções legais para atender às demandas sociais para implantação dos condomínios de lotes em face da inoficiosa diligência normativa do legislador.

Em suas reflexões sobre a crise habitacional como estímulo ao desenvolvimento dos condomínios, Caio Mário da Silva Pereira discorreu:

Cada período trava luta com problemas específicos, que bem podem ser apontados como características especiais da época. E o jurista, atraído por

5 DRUON, Maurice. **O menino do dedo verde**. 3. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2018. p. 45.

tais questões, é chamado a dar-lhes solução, polarizados suas atenções e seus estudos no meneio dos elementos técnicos, hábeis a proporcionar seu equacionamento. O justo preço, a proibição do mútuo feneratício, a concentração da política dominial, a liberdade econômica tem sido a seu tempo objeto das cogitações do homem do direito[...]”<sup>6</sup>.

Não à toa, elegeram-se a lei da regularização fundiária para inserir no arcabouço normativo brasileiro o condomínio de lotes. Os argumentos estão contidos no fato de que, muito embora presente, a certa medida, divergências jurídicas e doutrinárias acerca desse instituto, os condomínios de lotes “[...] já existiam, enquanto fatos urbanísticos, pelo Brasil afora, embora carentes de previsão explícita em lei federal, o que apontava algum grau de incômodo na esfera da regularidade desses empreendimentos e consequentes núcleos urbanos consolidados”<sup>7</sup>.

Desta feita, o que se propõe no presente estudo é abordar a necessidade de legislação municipal específica sobre o condomínio de lotes, à luz da Lei n. 17.491/2018 do Estado de Santa Catarina. Para tanto, utilizar-se-á o método dedutivo, por meio da técnica de pesquisa bibliográfica.

## 1. CONDOMÍNIO DE LOTES ANTES DA LEI N. 13.475/2017

O cenário das cidades brasileiras, tradicionalmente marcado por uma expansão acelerada e improvisada, passa por um momento de crescimento na procura por moradias que conciliam segurança, privacidade e lazer. Nesse contexto, o condomínio de lotes surge como uma resposta a essa demanda de mercado, proporcionando uma opção que une a individualidade de um terreno à segurança e à infraestrutura de um condomínio.

Em espaços urbanos cada vez mais disputados, a verticalização tornou-se a solução mais prática e predominante, com a construção de prédios residenciais e comerciais que comportam um elevado número de pessoas em um reduzido espaço de terra, otimizando as estruturas públicas existentes. Entretanto, uma parcela significativa da população ainda valoriza o estilo de vida proporcionado por residências horizontais, com mais espaço e contato com áreas verdes.

Da harmonia entre o desejo dos consumidores à necessidade da vida

6 PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Condomínio e incorporações**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 31.

7 AMADEI, Vicente de Abreu. Loteamento de acesso controlado e condomínio de lotes. In: AMADEU, Vicente de Abreu; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; MONTEIRO FILHO, Ralpo Waldo de Barros. **Primeiras impressões sobre a Lei n. 13.465/2017**. São Paulo: ARISP, 2017. p. 64.

urbana, o condomínio de lotes surgiu como uma alternativa para atender aos anseios do mercado. Com efeito, essa modalidade de condomínio mudou a realidade de bairros antes periféricos, que ao abrigarem esses empreendimentos, com o tempo, tornaram-se parte integrante da malha urbana.

Loteamentos especiais estão surgindo, principalmente nos arredores das grandes cidades, visando a descongestionar as metrópoles. Para esses loteamentos não há, ainda, legislação superior específica que oriente sua formação, mas nada impede que os Municípios editem normas urbanísticas locais adequadas a essas urbanizações. E tais são os denominados “loteamentos fechados”, “loteamentos integrados”, “loteamentos em condomínio”, com ingresso só permitido aos moradores e pessoas por eles autorizadas e com equipamentos e serviços urbanos próprios, para a autosuficiência da comunidade. Essas modalidades merecem prosperar. Todavia, impõe-se um regramento legal prévio para disciplinar o sistema de vias internas (que em tais casos não são bens públicos de uso comum do povo) e os encargos de segurança, higiene e conservação das áreas comuns e dos equipamentos de uso coletivo dos moradores, que tanto podem ficar com a Prefeitura como com os dirigentes do núcleo, mediante convenção contratual e remuneração dos serviços por preços ou taxa, conforme o caso<sup>8</sup>.

Contudo, o hiato normativo desse tipo de empreendimento deixou suas marcas! Ao serem implementados em localidades mais afastadas das regiões centrais das cidades, carentes de um planejamento municipal vigoroso, muitas vezes se desenvolveram alheios à infraestrutura e aos serviços urbanos existentes. Como resultado, áreas anteriormente preservadas foram rapidamente urbanizadas, comprometendo ecossistemas, sobrecarregando infraestruturas locais e desafiando a mobilidade urbana. Sistemas essenciais como saneamento básico, abastecimento de água, energia elétrica e vias de acesso foram afetados em face de uma ausência de organização e previsibilidade estrutural.

[...] a rigor, enquanto núcleo urbano em modo de vida condominial, o condomínio de lotes antecipou-se ao seu regramento civil. Em outras palavras, neste assunto, veio primeiro o fato, a reclamar sua acolhida no direito; após, a lei. Assim, surgiram os condomínios de lotes, em formação especial e similar ao condomínio edilício de casas (art. 8º da Lei n. 4.591/64), à margem da lei civil. Nasceram na realidade urbanística de construções das cidades, foram implantados e passaram a ter vida em regime condominial, abstração à sua previsão no Código Civil<sup>9</sup>.

8 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 561-562.  
9 AMADEI, 2017, p. 71.

Essa ausência de planejamento também repercutiu nas camadas mais vulneráveis da sociedade. Os condomínios de lotes, por serem espaços privados, e muitas vezes de alto padrão, promovem a segregação espacial, intensificando a divisão entre classes sociais e diminuindo a diversidade nos centros urbanos. Seguindo a lei do mercado, esses condomínios podem aumentar o valor dos terrenos nas adjacências, conduzindo a processos de gentrificação, resultando no deslocamento das populações mais vulneráveis para outras localidades.

Entretanto, se o cenário normativo atual gera repercussões negativas quanto à implementação dos condomínios de lotes, antes da consolidação da Lei n. 13.465/2017, o contexto legal era um território de ambiguidades. Municípios, buscando atrair investimentos e promover o “desenvolvimento” local, adotavam posturas flexíveis e, muitas vezes, improvisadas, para permitir a instalação desses empreendimentos.

Essa abordagem, não raras vezes, resultava em normas locais fragmentadas e, em alguns casos, contraditórias entre si, gerando insegurança nas transações imobiliárias e expondo todos os atores aos riscos do vácuo normativo.

Retratando a realidade da época, Joaquim Castro Aguiar bradava:

A denominação loteamento fechado vem sendo atribuída à divisão de uma gleba em lotes, para edificação, mas com praças e vias internas, privadas, não públicas, de modo que somente pessoas autorizadas podem nelas circular. As vias e praças nele contidas constituem áreas de utilização de seus proprietários, não abertas ao uso comum. Os logradouros aí existentes não são públicos, mas particulares. Trata-se de modalidade condominial, não prevista, especificamente, em lei federal, mas que vem sendo instituída sob a forma de condomínio privado, nos termos do art. 8º da Lei 4.591/64, de 16.12.1964. Em verdade, tais condomínios têm sido criados, quase sempre, como fuga à legislação urbanística, sobretudo à lei de parcelamento do solo, com suas limitações e encargos. Com o passar dos tempos, muitos desses falsos loteamentos perdem a condição de fechados, mas com sistema de circulação inadequado, sem articulação com as vias adjacentes oficiais, sem áreas destinadas à implantação de equipamentos urbanos e comunitários, sem espaços livres, com lotes e quadras desarticulados, com dimensões caóticas, numa total afronta ao planejamento urbanístico. Como tais parcelamentos envolvem aspectos urbanos, podem e devem os Municípios regulá-los, de modo que, mais tarde, não se transformem em problemas. Com efeito, constituem verdadeira modalidade de parcelamento de terreno urbano, mas sem obediência às regras de arruamento, de loteamento ou de desmembramento,

com suporte em legislação imprópria, pois o art. 8º da Lei n. 4591/64 não autoriza o uso do regime condominial como substituto do processo de parcelamento do solo. Deve a lei municipal exigir dos loteamentos fechados o atendimento dos requisitos urbanísticos para o loteamento propriamente dito, ainda que suas áreas internas continuem privadas, de modo que essa modalidade de parcelamento atenda também as diretrizes para uso do solo, traçados dos lotes, do sistema viário, dos espaços livres e das áreas reservadas para equipamento urbano e comunitário<sup>10</sup>.

Os empreendedores, tentavam se adequar às diferentes legislações municipais e procuravam brechas legais que permitissem avançar com seus projetos. Esta situação expunha os empreendimentos a risco de embargos ou discussões judiciais, mesmo após anos de operação.

Os consumidores, por outro lado, muitas vezes desconheciam os riscos jurídicos por trás de sua decisão de compra. Isso poderia resultar em surpresas desagradáveis, como taxas e obrigações não previstas, ou até mesmo, descobrir que o condomínio onde residiam estava em uma situação legal incerta.

Já os juristas, nesse cenário, desempenharam um papel crucial. Por meio da interpretação e da adaptação da legislação existente, tentavam encontrar fundamentos que respaldassem a existência e a operação dos condomínios de lotes. Contudo, a falta de uma normativa específica levava, muitas vezes, a decisões judiciais divergentes sobre o assunto.

A denominação “loteamento fechado” vem sendo atribuída a certa forma de divisão de gleba em lotes para edificação que, embora materialmente se assemelhe ao loteamento, na verdade dele se distancia no seu regime como nos seus efeitos e resultados. Não se trata, por isso, de instituto do parcelamento urbanístico do solo, ainda que possa ser considerado uma modalidade de urbanificação, porque se traduz num núcleo populacional de caráter urbano. Modalidade especial de aproveitamento do espaço, não pode o direito urbanístico desconhecer-la, a despeito de reger-se por critérios do direito privado entre nós, sob forma condominial. Então, o chamado “loteamento fechado” constitui modalidade especial de aproveitamento condominial de espaço para fins de construção de casas residenciais térreas ou assobradadas ou edifícios. Caracteriza-se pela formação de lotes autônomos com áreas de utilização exclusiva de seus proprietários, confinando-se com outras de utilização comum dos condôminos. O terreno assim “loteado” não perde sua individualidade objeti-

va, conquanto sofra profunda transformação jurídica<sup>11</sup>.

Formalmente concebidos, sobre a Lei de Regularização Fundiária, os dispositivos dedicados ao condomínio de lotes visam trazer clareza ao cenário jurídico, buscando resolver os entraves que permeavam sua existência e seu funcionamento. No entanto, a implementação do art. 1.358-A do Código Civil enfrentou desafios. Sua implementação exigiu uma revisão das práticas e estruturas estabelecidas, impondo a adaptação às novas exigências legais dos empreendimentos em curso. Outrossim, levantou-se questões sobre a retroatividade da norma e qual o tratamento a ser dispensado aos condomínios de lotes já estabelecidos à margem das antigas construções jurídicas.

Sob uma outra perspectiva, a clareza jurídica proporcionada pelo art. 1.358-A do Código Civil trouxe benefícios inegáveis. Os empreendedores agora possuem uma compreensão mais clara dos requisitos e das obrigações, o que reduz os riscos associados à implementação de novos projetos; aos clientes, proporciona maior tranquilidade, garantindo que sua decisão de investir em um condomínio de lotes seja respaldada pela norma posta; ao município, permite planejar melhor seus espaços urbanos para receber empreendimentos de tal natureza; para os juristas, serve como uma ferramenta valiosa para orientar suas práticas e seus aconselhamentos.

Entretanto, o debate sobre os condomínios de lotes está longe de ser concluído. Enquanto a Lei 13.465/2017 resolveu muitas das questões jurídicas, ainda existem preocupações sociais, ambientais e urbanísticas a serem abordadas e resolvidas na legislação municipal, que por vezes se mostra silente.

## 2. CONDOMÍNIO DE LOTES

No que concerne aos condomínios, essencialmente temos na sua definição preliminar que se tratam da “comunhão de direitos entre duas ou mais pessoas sobre um bem ou um conjunto de bens”<sup>12</sup>.

Assim dizendo, tem-se que condomínio seria, em suma, o direito de propriedade compartilhado entre vários sujeitos ao mesmo tempo<sup>13</sup>.

Introdutoriamente, a Lei n. 4.591/64, lei que dispõe sobre o condomínio em edificações e sobre as incorporações imobiliárias, estabeleceu dire-

11 SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2012. p. 344-345.

12 RIZZARDO, Arnaldo. **Condomínio edilício e incorporação imobiliária**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

13 COELHO *apud* RIZZARDO, *op. cit.*, p. 19.

10 AGUIAR, Joaquim Castro. **Direito da cidade**. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 1996. p. 83-84.

trizes superficiais acerca da negociação estável dos investimentos em unidades residenciais e comerciais de novos empreendimentos, haja vista que anteriormente à sua vigência, a obscuridade era generalizada<sup>14</sup>.

O advento da Lei n. 10.406/2002 (Código Civil) resultou em inovações que propiciaram a instituição de normativa inerente aos condomínios em geral, ainda que de forma lacônica, sem especificar abrangentemente os condomínios de lotes.

Sob a perspectiva do direito civil, o condomínio de lotes nada mais é que um condomínio edilício cujas unidades autônomas são lotes aptos a serem edificadas por seus adquirentes, em lugar de edificações prontas. A necessidade de sua positivação advém do fato de que, nos termos do art. 1.331 do Código Civil, o condomínio edilício somente pode ter por suporte edificações ou partes de edificações<sup>15</sup>.

Destarte, somente após a promulgação da Lei n. 13.465, de 26 de junho de 2017, que alterou a redação do Código Civil, incluindo o Art. 1.358-A, em que houve a introdução no direito brasileiro positivado a concreta especificação acerca da legislação que permeia os condomínios de lotes<sup>16</sup>.

Condomínio é um modo de ser do direito real de propriedade, e não o exercício de alguma das faculdades do domínio. Por isso, toda forma de condomínio – tradicional, edilício (de apartamentos ou de casas), de lotes, especial e proveniente da usucapião coletiva do Estatuto da Cidade (art. 10) ou, ainda, da Lei n. 13.465/2017 na figura do condomínio urbano simples (arts. 61/63) –, enquanto instituto ou figura jurídica condominial, depende de previsão normativa na lei civil (federal). Assim, não se pode confundir loteamento de acesso controlado (art. 2º, §8º, da Lei n. 6.766/79) com condomínio de casas (art. 8º da Lei n. 4.591/64) nem com o condomínio de lotes (art. 1.358-A do CC)<sup>17</sup>.

O art. 58 da Lei n. 13.465/2017, acresce ao Código Civil, na Seção IV, Capítulo VII do Título III do Livro III da Parte Especial, o art. 1358-A<sup>18</sup>, que especificou a possibilidade de, em terrenos, que serão designados por

lotes, a existência de partes de propriedade de uso exclusivo e uso comum dos condôminos (*caput*), além de definir que cada condômino será proprietário de uma fração ideal proporcional à área do solo de cada unidade autônoma (§1º); e ainda, que aos condomínios de lotes, seria aplicado as disposições sobre os condomínios edilícios, presentes no mesmo capítulo, devendo ser respeitada a legislação urbanística (§2º).

Destarte, a institucionalização do art. 1358-A, culminou na formação de uma nova concepção sobre lote, uma vez que os lotes, anteriormente, eram apenas formados por meio de desmembramentos e loteamentos, conforme disposições da Lei n. 6.766/79 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano) e do Decreto Lei n. 271/67 (Loteamentos), como bem pontuado por Rizzardo:

Formalizou um novo conceito de lote, já que, pela Lei n. 6.766/1979 e pelo Decreto-lei n. 271/1967, o lote era somente formado a partir do desmembramento ou loteamento, passando, com a nova ordem, a admitir a unidade autônoma compreendida em condomínio de lotes, sem parcelamento ou desmembramento do solo. Tanto que alterou também a Lei n. 6.766/1079 (Lei dos Loteamentos), ampliando o conceito de lote, o que se deu através da inclusão do §7º ao seu artigo 2º, na seguinte redação: “O lote poderá ser constituído sob a forma de imóvel autônomo ou de unidade imobiliária integrante de condomínio de lotes<sup>19</sup>.”

Isto posto, tem-se essencialmente que “o diferencial relativamente ao lote comum é que, no condomínio de lote, não se pressupõe qualquer parcelamento da área, permanecendo íntegra a gleba originária”<sup>20</sup>.

Há, pois, nos condomínios de lotes, partes de propriedade de uso comum, que envolvem toda a estrutura do condomínio (como ruas internas, praças, espaços de lazer ou de instalação de equipamentos); e as partes de uso exclusivo (como os lotes), havendo os condôminos que, obrigatoriamente, contribuirão na proporção de suas frações ideais, com as despesas geradas pela manutenção, administração e segurança do condomínio, uma vez que os gastos com preservação das ruas, bem como demais espaços e coisas de uso comum não são transferidas ao poder público, sendo de inteira responsabilidade do condomínio, a qual os particulares serão submetidos ao pagamento de taxa condominial<sup>21</sup>.

Trata-se de um empreendimento imobiliário híbrido, que compreende

14 PEREIRA, 2023, p. 26.

15 PINTO, Victor Carvalho. **Condomínio de lotes**: um modelo alternativo de organização do espaço urbano. Brasília: Senado Federal, 2017. p. 4.

16 PEREIRA, Caio Mario da Silva. **Condomínio e incorporações**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 42.

17 AMADEI, 2017, p. 66.

18 Art. 1.358-A. Pode haver, em terrenos, partes designadas de lotes que são propriedade exclusiva e partes que são propriedade comum dos condôminos. §1º A fração ideal de cada condômino poderá ser proporcional à área do solo de cada unidade autônoma, ao respectivo potencial construtivo ou a outros critérios indicados no ato de instituição. §2º Aplica-se, no que couber, ao condomínio de lotes o disposto sobre condomínio edilício neste Capítulo, respeitada a legislação urbanística. §3º Para fins de incorporação imobiliária, a implantação de toda a infraestrutura ficará a cargo do empreendedor.

19 RIZZARDO, 2021, p. 68.

20 *Ibid.*, p. 68.

21 PEREIRA, 2021, p. 229.

imóveis de propriedade particular e imóveis de propriedade coletiva. Além de ser proprietária exclusiva de seu lote, onde tenha construído sua moradia, por exemplo, a pessoa é condômina, juntamente com os outros proprietários de outros prédios próximos, de um imóvel vizinho destinado aos diversos usos, tais como clube de lazer, quadras esportivas, estacionamento, área verde etc.<sup>22</sup>

Portanto, diferencia-se o condomínio de lotes, dos loteamentos, pois nestes as áreas comuns existentes serão transferidas para o município (art. 22 da Lei n. 6.766/79<sup>23</sup>) no momento do registro junto ao Registro de Imóveis, o que não ocorre com os condomínios de lotes, pois as áreas comuns serão de propriedade e responsabilidade de todos os condôminos<sup>24</sup>.

### 3. O PLANO DIRETOR (E LEIS ESPECÍFICAS) À LEI ESTADUAL N. 17.492/2018 DE SANTA CATARINA

Notório é o conhecimento, no que se refere aos títulos ou atos que envolvam a transmissão de propriedade, a constituição de direitos reais, e a criação de novas situações jurídicas em imóveis, pertencer tão somente ao registro de imóveis da circunscrição em que o imóvel se encontra matriculado:

O registro tem a finalidade de transmitir a propriedade, constituir direitos reais e ainda criar novas situações jurídicas no imóvel que não são especificamente direitos reais, mas que, por força legal, o registro tem força constitutiva do direito nele previsto (por exemplo: o bem de família, o registro do loteamento ou de uma incorporação imobiliária). Por sua especialidade e força constitutiva, os atos de registro são taxativamente previstos na lei, o que significa que somente são admitidos a registro títulos que tenham por objeto a constituição de um dos direitos previstos em lei, especialmente a Lei 6.015/1973, art. 167, em seu inciso I<sup>25</sup>.

A fim de instituir a competência do registro de imóveis, a Lei n. 6.015/73 (Lei dos Registros Públicos) em seu art. 172<sup>26</sup>, define que todos os atos reconhecidos por lei, sejam eles, constitutivos, declaratórios, translati-

vos ou extintivos de direitos reais sobre os imóveis, devem ser registrados nas matrículas da respectiva serventia imobiliária circunscrita do imóvel, para que possuam juridicidade perante terceiros.

Ademais, a referida lei, em seu art. 167 estabelece os atos (de registro ou averbação) que imperiosamente compete ao registro de imóveis proceder nas matrículas, entre eles, o registro das incorporações, instituições e convenções de condomínio (inciso I, item 17)<sup>27</sup>.

Com efeito, o condomínio de lotes, tal e qual o condomínio edilício, é instituído pelo registro da instituição no registro de imóveis, em conformidade com o art. 1.331 do Código Civil.

A proposta de suporte legal que apresentamos, para que novos negócios e requerimentos sociais possam acessar o álbum registral e usufruir da segurança jurídica consequente, se constitui em mais uma efetiva contribuição do Registro de Imóveis. Como dantes afirmamos, “por força de sua função criativa voltada ao desenvolvimento da ciência jurídica no campo dos negócios imobiliários, o Registro de Imóveis atua de forma específica ao apontar, de modo concreto, atos da vida real que ainda não contam com o expresse respaldo do direito positivo”<sup>28</sup>.

Conforme estabelecido no art. 30<sup>29</sup> da Constituição Federal de 1988, é competência do governo municipal de promover o ordenamento territorial, mediante planejamento e controle da utilização, do parcelamento e ocupação do solo urbano.

O art. 182, também da Constituição Federal<sup>30</sup>, aponta o Plano Diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

O Plano Diretor, portanto, consiste em um conjunto de diretrizes e propostas, descritas na forma de lei municipal, com o objetivo de garantir o desenvolvimento socioeconômico, a organização espacial dos diferentes usos

22 LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 12. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. p. 1.117.

23 Art. 22. Desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo.

24 DIAS, Rodrigo Antonio; RIBEIRO, Vinicius (Coord.). **Loteamento e condomínio de lotes: aspectos contratuais, societários, regulatórios e fiscais**. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

25 GENTIL, Alberto. **Registros públicos**. 4. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023.

26 Art. 172 – No Registro de Imóveis serão feitos, nos termos desta Lei, o registro e a averbação dos títulos ou atos constitutivos, declaratórios, translativos e extintos de direitos reais sobre imóveis reconhecidos em lei, “*inter vivos*” ou “*mortis causa*” quer para sua constituição, transferência e extinção, quer para sua validade em relação a terceiros, quer para a sua disponibilidade.

27 Art. 167 – No Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos. I – o registro: [...] 17) das incorporações, instituições e convenções de condomínio;

28 SANTOS, Flauzilino Araújo dos. Prefácio. In: COUTO, Marcelo de Rezende Campos Marinho. **Direito de laje**. São Paulo: IRIB, 2020. p. 10.

29 Art. 30. Compete aos Municípios: I – legislar sobre assuntos de interesse local; [...] VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

30 Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. §1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

e das redes de infraestrutura, para curto, médio e longo prazo, sendo sua implementação de responsabilidade de cada município<sup>31</sup>.

Para Moreira “o Plano Diretor tem por finalidade orientar a atuação do poder público na construção participativa de iniciativas, para ampliar e reformular ofertas de serviços públicos essenciais, assegurando melhores condições de vida para a população”<sup>32</sup>.

Além disso, Moreira afirma que graças ao plano diretor poderá ser possível determinar as funções sociais das propriedades presentes naquela cidade, promovendo maiores ações públicas de desenvolvimento sadio às cidades:

[...] por intermédio do plano diretor é que se define a função social da propriedade e da cidade, cujo alcance se concretizará pela intervenção pública na redução das desigualdades, segregações e exclusões sociais, contribuindo decididamente para a expansão da cidadania<sup>33</sup>.

Além da Constituição Federal, tem-se ainda outros norteadores que tornam o ordenamento territorial (por meio do Plano Diretor) uma obrigatoriedade para a municipalidade, tais quais: a Lei Federal n. 10.257, de 2001 (Estatuto das Cidades – que regulamenta os arts. 182 e 183<sup>34</sup> da CF) e o Conselho das Cidades com a Resolução n. 25 de 2005 (ConCidades).

O Estatuto das Cidades, em sua essencialidade, segundo Stephan:

[...] aponta, dentre outros aspectos, para: a importância do planejamento das cidades; a correta ordenação e controle do uso do solo; a integração e complementaridade entre as atividades urbanas, rurais e de expansão urbana, afirmando a responsabilidade do município em relação ao controle do uso e ocupação do solo das zonas rurais; a justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização, através de estabelecimento de mecanismos de correção de distorções, para diminuir a segregação social; a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, visando efetivar o direito à moradia daqueles que

31 MEURER, Fabiana; VIEIRA, Guilherme Feijó. **Plano diretor para municípios de pequeno porte**: a experiência do plano diretor regional participativo da AMAVI. Disponível em: <[https://amavi.org.br/arquivos/amavi/areas-tecnicas/planejamento-territorial/artigos\\_publicados/Artigo\\_Plano\\_Diretor\\_PPLA.pdf](https://amavi.org.br/arquivos/amavi/areas-tecnicas/planejamento-territorial/artigos_publicados/Artigo_Plano_Diretor_PPLA.pdf)>. Acesso em: 18 out. 2023.

32 MOREIRA, Helion França. **O plano diretor e as funções sociais da cidade**. Rio de Janeiro. 2008. Disponível em: <<https://rigeo.cprm.gov.br/handle/doc/15713?mode=full>>. Acesso em: 19 out. 2023. p. 8.

33 MOREIRA, 2008, p. 8.

34 Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. §1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. §2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. §3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

vivem em condições precárias e sem segurança jurídica de proteção<sup>35</sup>.

Neste íterim, cabe ressaltar que concerne ao Conselho das Cidades (Resolução n. 25 de 2005) manifestar, acerca da aplicação da Lei Federal n. 10.257 de 2001 (Estatuto das Cidades), orientações e recomendações.

É o caso do art. 2º da Resolução, que impõe a determinação a respeito da necessidade de elaboração (caso não o possua) ou atualização (caso tenha sido aprovado a mais de 10 anos) dos planos diretores nas cidades que tenham mais de 20.000 (vinte mil) habitantes e que integrem regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas<sup>36</sup>.

Em tempo, é de suma importância destacar que o art. 140<sup>37</sup> da Constituição do Estado de Santa Catarina<sup>38</sup>, reforça a compulsoriedade da criação de Plano Diretor para municípios que possuam mais de 20.000 (vinte mil) habitantes.

Por conseguinte, diante do exposto, é possível deduzir que a desatualização do Plano Diretor Urbano, bem como a ausência de legislações específicas de zoneamento e o uso do solo que o complementem, culminarão para uma desordenada urbanização das cidades.

À vista de integrar a legislação federal e estadual existentes, no Estado de Santa Catarina, em 22 de janeiro de 2018 passou a vigorar a Lei Estadual n. 17.492/2018, que dispõe sobre a responsabilidade territorial urbana, o parcelamento do solo, e as novas modalidades urbanísticas, para fins urbanos e rurais, em Santa Catarina e adota outras providências, a qual genericamente busca legislar acerca das especificidades dos condomínios urbanísticos de lotes.

35 STEPHAN, Ítalo Itamar Caixeiro. **A aplicação dos planos diretores e leis de controle do uso e ocupação do solo em cidades de médio porte demográfico, em Minas Gerais, no período 1988-1998**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP, São Paulo, 2006.

36 Art. 2º Os Municípios que devem obrigatoriamente elaborar seus planos diretores até outubro de 2006 são aqueles que não possuem plano diretor, ou tendo aprovado seu plano diretor há mais de 10 anos, enquadram-se em pelo menos uma das seguintes condições: I – tenham mais de 20 mil habitantes; II – integrem regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas. §1º Considera-se a população total do Município para fins do inciso I, o número definido pelo Censo de 2000 do IBGE. §2º Consideram-se municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas para fins do inciso II, aqueles localizados em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas criadas por lei federal anterior à Constituição de 1988 ou as instituídas por lei estadual nos termos do art. 25, §3º, da CF, bem como aqueles incluídos em Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs), instituídas por legislação federal.

37 Art. 140. A política municipal de desenvolvimento urbano atenderá ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e ao bem-estar de seus habitantes, na forma da lei. Parágrafo único. O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

38 Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989. Disponível em: <[http://leis.alesc.sc.gov.br/html/constituicao\\_estadual\\_1989.html](http://leis.alesc.sc.gov.br/html/constituicao_estadual_1989.html)>. Acesso em: 18 out. 2023.

Com o objetivo de apaziguar qualquer ambiguidade ou obscuridade, a lei estadual, em seu art. 2º inciso VI alínea “h”, teve o cuidado de conceituar os condomínios de lotes, enunciando que tratam-se de “divisão da gleba ou terreno em lotes” que serão “caracterizados como unidades autônomas destinadas à edificação residencial, comercial, empresarial, industrial, de logística e de serviços”, unidades estas que corresponderão a “frações ideais das áreas de uso comum dos condôminos” sendo “admitidas as aberturas de vias de domínio privado” e ainda, sendo vedada a abertura “de logradouros públicos internamente ao seu perímetro”<sup>39</sup>.

Contudo, também é a própria lei estadual, em seu art. 12<sup>40</sup>, que precisamente ordena que cabe aos planos diretores das cidades (ou leis municipais específicas) que definam os usos e os parâmetros urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo; as modalidades de parcelamento admissíveis; as diretrizes para a articulação do parcelamento do solo com o desenho urbano; bem como as diretrizes para o sistema de áreas verdes e institucionais.

Inclusive, no §1º do mesmo artigo<sup>41</sup>, a lei estadual, imperativamente determina que referente a implantação dos condomínios de lotes, caberá, única e exclusivamente à legislação municipal (por meio do plano diretor ou leis municipais específicas), definir acerca dos locais da área urbana em que será admitida a implantação dos condomínios de lotes; a dimensão máxima do empreendimento; os parâmetros de contiguidade entre os empreendimentos a ser respeitado; as formas admissíveis de fechamento do perímetro do terreno em que o condomínio estará localizado; a necessida-

39 Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se: [...] VI – fração ideal: índice da participação abstrata e indivisa de cada condômino nas coisas comuns do condomínio urbanístico ou edilício, expresso na forma decimal, ordinária ou percentual; [...] h) condomínio urbanístico de lotes: divisão da gleba ou terreno em lotes, caracterizados como unidades autônomas destinadas à edificação residencial, comercial, empresarial, industrial, de logística e de serviços, às quais correspondem frações ideais das áreas de uso comum dos condôminos, admitidas as aberturas de vias de domínio privado e vedada a de logradouros públicos internamente ao seu perímetro; [...]

40 Art. 12. Respeitadas as disposições desta Lei, cabe ao Plano Diretor ou a outra lei municipal diversa, definir: I – os usos e os parâmetros urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo; II – as modalidades de parcelamento admissíveis; III – as diretrizes para a articulação do parcelamento do solo com o desenho urbano; e IV – as diretrizes para o sistema de áreas verdes e institucionais.

41 §1º Observado o disposto no *caput* deste artigo, em relação à implantação de condomínios urbanísticos de lote, cabe à legislação municipal determinar: I – os locais da área urbana onde essa implantação é admitida, respeitadas, se houver, as restrições estabelecidas pelo Plano Diretor; II – a dimensão máxima do empreendimento ou do conjunto de empreendimentos contíguos; III – os parâmetros relativos à contiguidade entre empreendimentos; IV – as formas admissíveis de fechamento do perímetro; V – a necessidade ou não de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV); VI – os critérios e as responsabilidades em relação à manutenção da infraestrutura básica interna e da complementar; VII – as hipóteses e as condições em que for exigida reserva de áreas destinadas a uso público de cunho institucional ou para o alargamento das vias existentes a fim de atingir a largura mínima para garantir a mobilidade, em ocorrendo no processo tal exigência, tais áreas serão doadas ao Município no ato do registro do Condomínio, conforme o disposto no art. 22 da Lei federal n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e VIII – outros requisitos julgados necessários para assegurar a mobilidade urbana e o livre acesso às praias e demais bens de uso comum do povo.

de, ou não, de apresentação de estudos técnicos; os critérios de responsabilidade a respeito da manutenção da infraestrutura do empreendimento; hipóteses e condições referentes às áreas destinadas ao uso público; entre outros requisitos que a municipalidade achar necessário para assegurar o desenvolvimento urbano da cidade.

Além disso, a legislação estadual no §2º do mesmo artigo<sup>42</sup>, também previu que em caso de inexistência da legislação municipal (plano diretor ou leis municipais específicas) que definam os requisitos apontados no §1º do art. 12, fica vedada a concessão de licença (aprovação) para a implantação desses condomínios urbanísticos de lotes.

Destarte, depreende-se que caberá à municipalidade legislar acerca dos supracitados condomínios, por intermédio da legislação do Plano Diretor Urbano, ou ainda de legislações municipais específicas que abranjam o zoneamento e uso do solo, instituindo regras limitadoras, que estejam em aquiescência com as normas do município em questão.

Embora alguns doutrinadores qualifiquem os loteamentos fechados como forma diferenciada de parcelamento do solo e outros como modalidade singular de urbanificação, há acentuada convergência no entendimento de que a competência para dispor a respeito dessa forma de aproveitamento do solo urbano é dos Municípios, que devem atuar legislativamente para que ela possa ser retirada da condição de irregularidade e integrada ao planejamento das cidades<sup>43</sup>.

Neste contexto, é imprescindível que os municípios atuem de forma proativa e atualizada, integrando os condomínios urbanísticos de lotes ao planejamento das cidades. Somente assim será possível alcançar um desenvolvimento urbano harmonioso, justo e que respeite os direitos de todos os cidadãos.

#### 4. IMPOSIÇÃO DE DIRETRIZES MUNICIPAIS PARA IMPLANTAÇÃO DOS CONDOMÍNIOS DE LOTES

O art. 1245 do Código Civil<sup>44</sup> determina que a propriedade de imóveis só se transmite mediante o registro do título no registro de imóveis, momento em que o registro imobiliário adquire o efeito constitutivo da pro-

42 §2º Inexistindo a legislação prevista no §1º deste artigo, é vedada a concessão de licença para a implantação de condomínios urbanísticos.

43 Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 607.940**. Distrito Federal. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10351534>>. Acesso em: 27 set. 2023.

44 Art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis. §1º Enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel.

priedade ou do direito, uma vez que, enquanto não registrado o título, o proprietário é aquele que se encontra no fólio real do imóvel<sup>45</sup>.

“A publicidade é elemento da própria constituição do direito ou, em outras palavras, a publicidade é pressuposto de existência do direito real”<sup>46</sup>.

Outro efeito conquistado pelo registro imobiliário é o chamado efeito declaratório, que visa dar publicidade às aquisições que se deram de maneira extratabular<sup>47</sup>, ou seja, às aquisições de propriedade que se deram por modo diverso (accessão, usucapião e direitos hereditários)<sup>48</sup>.

Em quatro situações o registro assumirá função meramente declarativa, a saber: no registro da sentença de usucapião, na averbação da constituição da comunhão entre cônjuges, dependente do regime eleito de comunicabilidade, na accessão natural, pelo acréscimo de área, bem como na situação jurídica sucessória, em face da opção pelo sistema de *saisine*<sup>49</sup>.

Aghiarian muito bem define que o registro, no nosso sistema, gera uma relativa presunção de veracidade sobre o que nele é declarado ou transcrito, e essa presunção se dá pelo fato de que o registro produz efeitos jurídicos plenos e inquestionáveis, até o momento que se prove o contrário:

O registro gera, no sistema brasileiro, presunção relativa de veracidade quanto ao teor ali declarado e transcrito. Isso atinente à descrição do bem imóvel, do titular, da manifestação translática na forma então transcrita e tudo o mais que se encontre inserido no corpo do registro propriamente dito, como parte técnica anexa à matrícula [...]. Costuma-se dizer, impropriamente, pela força vinculadora e produtora imediata do registro, que a presunção “é absoluta até prova em contrário”, dado que enquanto não desconstituído o mérito constante de mesmo ato produz efeitos jurídicos plenos e inquestionáveis”<sup>50</sup>.

Portanto, pode-se constatar que para que um fato ou direito sobre um imóvel possa alcançar terceiros alheios à situação real do imóvel, indispensável se torna o registro do título da propriedade, ou do direito, junto à serventia imobiliária da circunscrição daquele imóvel.

Isso porque, a partir do momento em que há o registro do título da

45 KÜPEL, Vitor Frederico *et al.* **Tratado notarial e registral**. 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2020. v. 5, p. 62-63.

46 RICHTER, Luiz Egon. **A Trajetória do título no registro de imóveis: considerações gerais**. Revista do Direito: São Paulo, 2004.

47 KÜPEL, *op. cit.*, p. 332.

48 *Ibid.*, *loc. cit.*

49 AGHIARIAN, Hércules. **Curso de direito imobiliário**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

50 AGHIARIAN, 2015, p. 78.

propriedade ou do direito no fólio real do imóvel, a situação que anteriormente era incerta, passa a ser sólida, estável e efetiva, trazendo ao negócio ali registrado, segurança jurídica aos envolvidos e aos terceiros estranhos à situação jurídica pactuada.

“A eficácia em relação a terceiros é a consequência jurídica mais comum da publicidade registral”<sup>51</sup>.

Faz-se necessário ainda, ressaltar que para o efetivo registro dos títulos de propriedade ou de direito, as serventias imobiliárias devem, obrigatoriamente, observar as peculiaridades de cada título, bem como, aplicar a legislação a ele compatível.

Como é o caso das incorporações dos condomínios de lotes, pois o Código Civil, em seu art. 1358-A §2º, define que para esse tipo de condomínio horizontal, serão aplicadas as disposições sobre os condomínios edilícios, devendo ser respeitada a legislação urbanística, conforme já mencionado anteriormente.

Nesta oportunidade, acentua-se o fato que a legislação federal, dispõe sobre a imposição de as legislações urbanísticas serem cumpridas, ou seja, para que o registro de uma incorporação imobiliária que verse sobre condomínio de lotes seja devidamente registrado no fólio real, a documentação apresentada na serventia imobiliária deve obedecer a legislação federal, estadual e municipal aplicáveis à situação.

Nesse viés, destaca-se que a própria Constituição Federal, em seu artigo 30, inciso I e VIII<sup>52</sup>, atribui autonomia para os municípios legislarem sobre assuntos de interesse local, bem como para promover, mediante planejamento e controle do uso dos parcelamentos e ocupações do solo, o adequado ordenamento territorial.

Portanto, o Código Civil, ao determinar que os municípios publiquem leis específicas dispondo requisitos acerca dos condomínios de lotes, respeita a Carta Magna do Brasil, que outorga largos poderes aos municípios para, verificando a realidade fática da localidade, legislarem sobre o uso e parcelamento do seu solo.

Ora, conforme já pontuado nesta publicação, a Lei Estadual n.

51 ALMEIDA, Carlos Ferreira de. **Publicidade e teoria dos registros**. São Paulo: Almedina, 2022.

52 Art. 30. Compete aos Municípios: I – legislar sobre assuntos de interesse local; [...] VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

17.492/2018, em seu art. 12 §2º impõe que nos casos de inexistência de legislação municipal (plano diretor ou leis municipais específicas) que estabeleçam requisitos e obrigações a serem cumpridos pelo condomínio de lote naquela localidade, fica impedida a concessão de aprovação para a implantação desse tipo de condomínio.

Por conseguinte, torna-se admissível enunciar que diante da inexistência de legislação municipal específica acerca dos condomínios de lotes, fica impossibilitado o registro de incorporações ou as instituições desses condomínios em seus respectivos fólhos reais.

À vista disso, inegável que a ausência de legislação municipal específica que verse sobre os requisitos a serem seguidos pelos condomínios de lotes conduz a um crescimento irregular das cidades, ante a inexistência que leis que definam limites, bem como, à uma profunda insegurança jurídica aos futuros adquirentes, diante da impossibilidade de registro do condomínio no registro de imóveis, tornando, o que muitas das vezes são seus únicos bens imóveis, ilegais perante o meio jurídico.

Compete ao Município editar normas urbanísticas claras para que a implantação de condomínio de lotes não seja fatos que impeça o bom uso do sistema viário e a observação do que for previsto no plano diretor, ou crie impedimentos para a proteção da paisagem urbana, ou impeça a manutenção do meio ambiente sustentável. Portanto permanece a obrigação de respeito à legislação municipal e legislação estadual que abrangem as licenças urbanísticas e ambientais<sup>53</sup>.

A segurança jurídica, fundamental para o desenvolvimento sustentável e equilibrado das cidades, está umbilicalmente ligada à eficácia e à efetividade do sistema registral imobiliário. Este, por sua vez, depende do fiel cumprimento das normas urbanísticas estabelecidas, as quais devem, sobretudo, refletir as peculiaridades e as necessidades de cada município.

A ausência de uma regulamentação municipal específica, não somente dificulta o registro adequado de propriedades, mas também compromete o planejamento urbano e pode gerar consequências negativas para toda a comunidade. Assim, cabe aos municípios, com o apoio e diretrizes das legislações estadual e federal, estabelecer normas claras e eficazes que permitam o crescimento ordenado e a garantia dos direitos reais.

53 MAZITELI NETO, Celso; GARCIA, Enéas Costa; SILVA, José Marcelo Tossi; BRANDELLI, Leonardo. **Condomínio e incorporação imobiliária**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. v. VII, p. 192.

## CONCLUSÃO

Em meio às necessidades da vida pós-moderna, os espaços urbanos se transformam, acompanhando as demandas sociais emergentes. A evolução dos condomínios de lotes caracteriza-se como uma resposta às necessidades impostas pelas novas realidades sociais, que reclamam por mais segurança, privacidade e qualidade de vida.

Com o crescimento da população mundial e a migração das pessoas das áreas rurais para os centros urbanos, surgiu a necessidade de buscar formas de otimizar o uso do espaço, garantindo proteção e bem-estar aos indivíduos.

Os condomínios de lotes, sob uma perspectiva mais moderna e complexa, representam mais uma face desta busca. O legislador, em seu empenho para acompanhar e regulamentar essa evolução, enfrenta desafios no sentido de moderar interesses individuais, coletivos e de mercado, garantindo direitos e estabelecendo deveres. No entanto, a reflexão sobre essa modalidade habitacional não pode estar restrita apenas ao seu aspecto jurídico.

Além de promover segurança jurídica, as políticas públicas devem fomentar uma urbanização sustentável e inclusiva. Com efeito, os impactos sociais, ambientais e urbanísticos dos empreendimentos imobiliários, impõe uma abordagem holística e integrada, que vise a valorização da coletividade, do meio ambiente e da equidade social.

Para que não se atenha à ótica míope do crescimento pelo crescimento, cabe à legislação municipal dedicar-se à matéria dos condomínios de lotes e estabelecer padrões e limites, de tal forma a permitir o desenvolvimento saudável dos municípios, e não acarretar entraves significativos no processo de implantação e de registro desses empreendimentos. A lacuna legal, repercute no desenvolvimento imobiliário local, conduzindo a situações de insegurança jurídica para os envolvidos, sejam eles incorporadores, investidores ou futuros moradores.

Desta forma, reforça-se a necessidade urgente – impositiva no caso catarinense – de os municípios, em consonância com as diretrizes federais e estaduais, elaborarem e atualizarem suas legislações de tal forma a contemplar as peculiaridades e as necessidades dos condomínios de lotes, promovendo assim, um ambiente de segurança jurídica e de promoção do desenvolvimento imobiliário responsável.

A integração e convergência das legislações em todos os níveis gover-

namentais é fundamental para garantir um cenário propício ao saudável crescimento urbano, respeitando características locais e assegurando direitos e deveres a todos os envolvidos no processo. A verdadeira evolução se dará quando as cidades forem planejadas para serem espaços de convivência harmoniosa, sustentável e voltada ao bem-estar de seus habitantes.

## BIBLIOGRAFIA

- AGHIARIAN, Hércules. **Curso de direito imobiliário**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- AGUIAR, Joaquim Castro. **Direito da cidade**. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 1996.
- ALMEIDA, Carlos Ferreira de. **Publicidade e teoria dos registros**. São Paulo: Almedina, 2022.
- AMADEI, Vicente de Abreu. Loteamento de acesso controlado e condomínio de lotes. In: AMADEU, Vicente de Abreu; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; MONTEIRO FILHO, Ralpho Waldo de Barros. **Primeiras impressões sobre a Lei n. 13.465/2017**. São Paulo: ARISP, 2017.
- DIAS, Rodrigo Antonio; RIBEIRO, Vinícius (Coord.). **Loteamento e condomínio de lotes: aspectos contratuais, societários, regulatórios e fiscais**. São Paulo: Quartier Latin, 2019.
- DRUON, Maurice. **O menino do dedo verde**. 3. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2018.
- GENTIL, Alberto. **Registros públicos**. 4. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023.
- HARARI, Yuval Noah. **Sapiens: uma breve história da humanidade**. 36. ed. Porto Alegre: L&PM, 2018.
- KÜPEL, Vitor Frederico *et al.* **Tratado notarial e registral**. São Paulo: YK Editora, 2020. v. 5.
- LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 12. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023.
- MAZITELI NETO, Celso; GARCIA, Enéas Costa; SILVA, José Marcelo Tossi; BRANDELLI, Leonardo. **Condomínio e incorporação imobiliária**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. v. VII
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- MEURER, Fabiana; VIEIRA, Guilherme Feijó. **Plano diretor para municípios de pequeno porte: a experiência do plano diretor regional participativo da AMAVI**. Disponível em: <[https://amavi.org.br/arquivos/amavi/areas-tecnicas/planejamento-territorial/artigos\\_publica\\_dos/Artigo\\_Plano\\_Diretor\\_PPLA.pdf](https://amavi.org.br/arquivos/amavi/areas-tecnicas/planejamento-territorial/artigos_publica_dos/Artigo_Plano_Diretor_PPLA.pdf)>. Acesso em: 18 out. 2023.
- MOREIRA, Helion França. **O plano diretor e as funções sociais da cidade**. Rio de Janeiro. 2008. Disponível em: <<https://rigeo.cprm.gov.br/handle/doc/15713?mode=full>>. Acesso em: 19 out. 2023.
- PEREIRA, Caio Mario da Silva. **Condomínio e incorporações**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.
- PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Condomínio e incorporações**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.
- PINTO, Victor Carvalho. **Condomínio de lotes: um modelo alternativo de organização do espaço urbano**. Brasília: Senado Federal, 2017.
- RICHTER, Luiz Egon. **A Trajetória do título no registro de imóveis: considerações gerais**. Revista do Direito: São Paulo, 2004.
- RIZZARDO, Arnaldo. **Condomínio edilício e incorporação imobiliária**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.
- SANTOS, Flauzilino Araújo dos. Prefácio. In: COUTO, Marcelo de Rezende Campos Marinho. **Direito de laje**. São Paulo: IRIB, 2020.
- SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- STEPHAN, Ítalo Itamar Caixeiro. **A aplicação dos planos diretores e leis de controle do uso e ocupação do solo em cidades de médio porte demográfico, em Minas Gerais, no período 1988-1998**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP, São Paulo, 2006.

## A ATUAÇÃO NOTARIAL E AS SITUAÇÕES SUBJETIVAS DE CARÁTER EXISTENCIAL

Daisy Ehrhardt<sup>1</sup>

### INTRODUÇÃO

A transformação do papel da ordem constitucional atual foi denominada “constitucionalização do direito privado”, cujos fundamentos são calcados no pensamento de que a Constituição não é mais apenas a ordem jurídico-fundamental do Estado, mas tornou-se a ordem jurídico-fundamental da sociedade<sup>2</sup>.

Nutrindo-se, o direito privado, da força normativa atribuída aos princípios constitucionais, houve a necessidade de reordenar valorativamente o direito civil com o conteúdo axiológico do direito constitucional. Isso quer dizer que, concretizado um direito civil imbuído de valores constitucionais superiores, não se pode mais admitir a completa distinção entre aqueles ramos do Direito<sup>3</sup>.

Mudou o direito civil, no qual a autonomia da vontade não é mais dogma e condição de validade. Mudou o direito constitucional e sua ótica exclusivamente defensiva em face das ingerências estatais. Ganham, com isso, as duas searas.

O notário é um personagem relevante dessa transformação, pois a atuação notarial tem grande relevância no cenário jurídico social, seja por sua função preventiva de litígios, seja pelo caráter público de garantidor de segurança jurídica por meio da fé pública notarial. Assim, partindo da premissa de que o notário, nessa dupla função, atua também como intérprete da Constituição e como instrumento de efetivação dos direitos fundamentais, faz-se pertinente analisar objetivamente alguns aspectos

- 1 Tabela titular do Tabelionato de Notas e Protestos de Porto Belo/SC. Doutoranda em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI em dupla titulação com a Universidade de Perugia na Itália – UNIPG. E-mail: daisy@tabelionatoportobelo.com.br.
- 2 FACHIN, Melina Girardi; PAULINI, Umberto. Problematicando a eficácia dos direitos fundamentais nas relações entre particulares: ainda e sempre sobre a constitucionalização do direito civil. In: TEPEDINO, Gustavo; FACHIN, Luiz Edson (Org.). **Diálogos sobre direito civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. v. 2, p. 195.
- 3 NEGREIROS, Teresa. **Teoria do contrato: novos paradigmas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 56.

envolvidos, direta ou indiretamente, na atuação notarial que concretizam os ditames constitucionais.

## 1. SITUAÇÕES JURÍDICAS DE CARÁTER EXISTENCIAL E SITUAÇÕES JURÍDICAS DE CARÁTER PATRIMONIAL

Para esse estudo, utilizaremos a teoria do italiano Pietro Perlingieri, para quem a aplicação de princípios constitucionais no direito privado importa analisar o ordenamento jurídico a partir de relações jurídicas, que constituem o núcleo do direito civil.

O núcleo das relações jurídicas, por sua vez, é constituído por situações jurídicas subjetivas, que encontram a sua origem em um fato, voluntário ou natural, juridicamente relevante, que devem sofrer uma limitação pelas cláusulas gerais e, especialmente por aquelas de ordem pública, de lealdade, de diligência e de boa-fé<sup>4</sup>.

Perlingieri aponta, então, duas fontes das relações jurídicas: as situações subjetivas de caráter existencial e as situações subjetivas de caráter patrimonial.

Estamos falando de situações jurídicas existenciais nas relações quando o objeto de tutela é a pessoa, que constitui, ao mesmo tempo, o sujeito titular do direito e o ponto de referência, objetivo da relação. É onde encontramos a personalidade na base aberta de situações existenciais, nas quais tutelado é o valor da pessoa sem limites<sup>5</sup>. Grande parte do que chamamos de situações jurídicas de caráter existencial está representada pela concretização dos direitos da personalidade, em sua correspondência direta com os direitos fundamentais.

Ao tratar das situações subjetivas de caráter patrimonial, Pietro Perlingieri explica que nelas estão inseridas tanto as situações reais, como as situações obrigacionais ou de crédito, sendo possível ainda encontrar situações mistas, que têm caráter típico dos direitos reais e das relações obrigacionais.

## 2. A ATUAÇÃO NOTARIAL E A PROTEÇÃO DAS SITUAÇÕES JURÍDICAS EXISTENCIAIS

Grande parte do que chamamos de situações jurídicas de caráter exis-

4 PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do direito civil**: introdução ao direito civil constitucional. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 122.

5 *Ibid.*, loc. cit.

tencial está representada pela concretização dos direitos da personalidade, em sua correspondência direta com os direitos fundamentais, de acordo com os fundamentos de Pietro Perlingieri, já mencionados.

A atuação notarial concretizadora dessa proteção pode ser observada em diversas situações jurídicas submetidas ao tabelião, seja por meio de escrituras de reconhecimento de paternidade e de emancipação dos filhos; e por atas notariais de constatação, que podem constituir meio de prova tanto de situações jurídicas de caráter ou com repercussões na seara existencial, quanto de situações jurídicas de cunho eminentemente patrimonial.

Aqui, priorizaremos a atuação notarial concretizadora das situações jurídicas de caráter existencial, tratando exemplificativamente, de atos notariais cotidianamente praticados nas serventias.

### 2.1. AUTENTICAÇÃO E RECONHECIMENTO DE FIRMA POR AUTENTICIDADE

A atuação notarial efetiva e concreta, relativa aos direitos da personalidade, inicia, de forma simplória, por meio dos dois atos notariais mais conhecidos da população em geral: a autenticação de documentos<sup>6</sup> e o reconhecimento de firma<sup>7</sup>. E como podemos dizer que esses atos traduzem proteção jurídica a alguma situação jurídica de caráter existencial ou patrimonial?

Para Leonardo Brandelli, em primeiro lugar a autenticação notarial permite que um documento possa ter várias cópias fiéis juridicamente, e por isso pode ser utilizado simultaneamente para várias finalidades<sup>8</sup>. Em segundo lugar, a tranquilidade, a segurança e o ganho temporal e econômico que podem significar uma cópia autenticada por tabelião de notas, no sentido da circulação e confiabilidade dos documentos traduzem o básico exercício da cidadania.

A expressão da verdade contida neste ato notarial e em atestar a autoria da assinatura lançada em um documento, por meio do reconhecimento de firma, constitui a garantia de que o cidadão necessita para praticar os mais diversos atos da vida cotidiana, em verdadeiro exercício da cidadania, seja para requerer a ligação da energia elétrica em sua residência, seja para comprovar a colação de grau perante Universidades, seja para concorrer a

6 Autenticação notarial é a afirmação escrita do tabelião que se refere a documentos privados em que certifica, com fé pública, que as cópias apresentadas possuem conteúdo idêntico ao documento original. Faz prova tanto do conteúdo do documento original quanto de sua existência.

7 Reconhecimento de firma é o ato notarial que atesta que a assinatura lançada em algum documento privado é de determinada pessoa. Faz prova da data do documento e da autoria das assinaturas nele lançadas.

8 BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 453.

uma vaga nas creches públicas, para adquirir ou alienar um veículo, para contratar a prestação de serviços, entre outros atos do dia a dia civil no campo da normalidade do direito.

Além disso, o reconhecimento de firma autêntico ou verdadeiro<sup>9</sup> tem por objetivo proteger os direitos da personalidade, evitando a ação de fraudadores, principalmente, quando a pessoa que assina o documento é deficiente visual ou tem a capacidade civil reduzida, tendo em vista o valor ou importância do ato ou negócio jurídico contido no documento que vai assinar, e necessita comparecer perante um notário. O tabelião deve prestar a orientação jurídica necessária para, mesmo sem conferir validade ao ato ou negócio jurídico<sup>10</sup>, verificar a real intenção da parte diante da manifestação de vontade contida no documento, e, assim, realizar o direito em seu primeiro grau de simplicidade, realizando cidadania.

## 2.2. CONSTITUIÇÃO DE NOVOS GRUPOS FAMILIARES A PARTIR DE ESCRITURAS PÚBLICAS DECLARATÓRIAS DE UNIÃO ESTÁVEL, INCLUSIVE HOMOAFETIVA

Desde a Constituição Federal, as estruturas familiares adquiriram novos contornos<sup>11</sup>. Nas codificações anteriores, somente o casamento merecia reconhecimento e proteção, sendo que os demais vínculos familiares eram condenados à invisibilidade. A partir do momento em que as uniões matrimoniais deixaram de ser reconhecidas como a única base da sociedade, aumentou a abrangência da família e, assim, o princípio do pluralismo das entidades familiares significa o reconhecimento pelo Estado da existência de várias possibilidades de arranjos familiares<sup>12</sup>.

Ensina Perlingieri que o sangue e o afeto são razões autônomas para o momento constitutivo da família, mas o perfil consensual e a *affectio cons-*

tante e espontânea exercem cada vez mais o papel de denominador comum de qualquer núcleo familiar<sup>13</sup>.

A partir dessa nova visão da família, considerada como sendo o fenômeno da livre associação afetiva entre as pessoas e de cuja visão se afasta a ideia de instituição forçada<sup>14</sup>, vemos por reflexo, na realidade social, a proliferação de grupos familiares formados a partir de diversas constituições afetivas, inclusive por relações homoafetivas. Superada a antiga discussão acerca da proteção jurídica da união estável entre homem e mulher, representa uma mudança de paradigma a decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.277, a partir da qual restaram reconhecidas e protegidas as uniões homoafetivas, de cuja ementa extrai-se:

Reconhecimento do direito à preferência sexual como direta emanção do princípio da “dignidade da pessoa humana”: direito à auto-estima no mais elevado ponto da consciência do indivíduo. Direito à busca da felicidade. Salto normativo da proibição do preconceito para a proclamação do direito à liberdade sexual. O concreto uso da sexualidade faz parte da autonomia da vontade das pessoas naturais. Empírico uso da sexualidade nos planos da intimidade e da privacidade constitucionalmente tuteladas. Autonomia da vontade. Cláusula pétreia<sup>15</sup>.

A esse respeito, Luís Roberto Barroso, em trabalho específico sobre o tema, ensina que por serem fatos lícitos e relativos à vida privada de cada um o papel do Estado é de respeitar a diversidade, fomentar a tolerância e contribuir para a superação do preconceito e da discriminação<sup>16</sup>. Daí a necessidade de conformação jurídica desses grupos familiares, seja pelo puro e simples reconhecimento jurídico, seja por questões ligadas à previdência social, planos de saúde, seguro de vida, entre outros aspectos.

Ao notário cabe conceber um instrumento jurídico capaz de traduzir a proteção e segurança necessária ao livre exercício do princípio da dignidade da pessoa humana, bem como fixar as bases fundamentais do relacionamento, sob o ponto de vista existencial e patrimonial. A função do notário é também solidificar a existência de um direito, sem a necessidade de recor-

9 Aquele em que a assinatura constante no documento foi aposta na presença do notário e que identificando o indivíduo, por meio de seus documentos civis, declara que a assinatura é de quem a lançou.

10 “A presunção de veracidade acobertada pela fé pública do oficial só atinge aos elementos de formação do ato e à autoria das declarações das partes, e não ao conteúdo destas mesmas declarações. Pela verdade das afirmações feitas perante o oficial, só mesmo os autores delas são os responsáveis.” THEODORO JUNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil**. Rio de Janeiro: Forense, 1998. v. 1, p. 446.

11 Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado. §1º – O casamento é civil e gratuito a celebração. §2º – O casamento religioso tem efeito civil, nos termos da lei. §3º – Para efeito da proteção do Estado, é reconhecida a união estável entre o homem e a mulher como entidade familiar, devendo a lei facilitar sua conversão em casamento. §4º – Entende-se, também, como entidade familiar a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes. §5º – Os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher. §6º O casamento civil pode ser dissolvido pelo divórcio. §7º – Fundado nos princípios da dignidade da pessoa humana e da paternidade responsável, o planejamento familiar é livre decisão do casal, competindo ao Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito, vedada qualquer forma coercitiva por parte de instituições oficiais ou privadas. §8º – O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.

12 DIAS, Maria Berenice. **Manual de direito das famílias**, 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p.66.

13 PERLINGIERI, 2002, p. 244.

14 BRAGA, Luiz Felipe Nobre. O conceito hiperbólico, existencial e potestativo de família. **Revista Brasileira de Direito das Famílias e Sucessões**, Porto Alegre, v. 30, out./nov. 2012. p.114.

15 Inteiro teor do Acórdão. Disponível em: <[http://www.migalhas.com.br/arquivo\\_artigo/art20111018-02.pdf](http://www.migalhas.com.br/arquivo_artigo/art20111018-02.pdf)>. Acesso em: 28 set. 2023

16 BARROSO, Luís Roberto. **Diferentes, mas iguais**: o reconhecimento jurídico das relações homoafetivas no Brasil. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/132374/diferentes—mas-iguais—o-reconhecimento-juridico-das-relacoes-homoafetivas-no-brasil>>. Acesso em: 30 set. 2012.

rer ao Judiciário para assegurá-lo, e com essa atribuição tem um papel de extrema relevância para resguardar os direitos dos casais que vivem uma união homoafetiva.

Se por um lado, é garantida proteção a essas entidades familiares, independentemente de formalização por escritura pública, por outro, a união estável é uma situação de fato, que normalmente não se exterioriza por intermédio de um título e, por isso, a atuação notarial traz maior segurança jurídica às partes envolvidas, na medida em que pode deixar expresso, como forma preventiva de litígios, as cláusulas pelas quais a união se regerá, a data de início e dissolução, inclusive para prevenir questões de caráter patrimonial com terceiros de boa-fé. Com a escritura pública, desnecessária se fará a intervenção judicial para o reconhecimento da existência da união e dos direitos dela decorrentes.

Maria Berenice Dias ressalta que os tabeliães adquiriam um papel fundamental, pois permitiram algo de enorme significado, que é dar publicidade à existência da união e comprovar a existência do vínculo que, em face do preconceito, geralmente é discreto. Para se buscar qualquer direito, como ser nomeado inventariante, representar o companheiro hospitalizado, buscar algum tipo de benefício previdenciário como dependente, ou até para buscar um benefício por morte, a comprovação é necessária. Se não houver um documento comprovando a existência da união, o casal terá que ir à Justiça para entrar com uma ação declaratória da existência da união. Em muitos casos, os parentes negam a existência desta união, e o casal pode ainda esbarrar em uma Justiça preconceituosa. A escritura pública é a segurança de um documento que prova a existência da união, que daí se torna indiscutível, uma vez que houve manifestação de vontade<sup>17</sup>.

A escritura pública constitutiva e/ou declaratória de união homoafetiva, além de dar fé pública à declaração que os conviventes fazem de sua relação (antiga, atual ou pretendida), pode conter disposições relativas ao patrimônio do casal, ao regime de bens que pretendem adotar, disciplinar a administração dos bens comuns e particulares, tutelar a relação a respeito de eventual prole, ou, ainda, dispor sobre providências relativas a tratamento médico em caso de eventual incapacidade futura de um ou de ambos os conviventes.

17 Entrevista ao Jornal do Notário. Informativo do Colégio Notarial do Brasil, Seção São Paulo – Ano XII, n. 135, mar. 2010, p. 27. Disponível em: <<http://www.cnbsp.org.br/arquivos/Jornal/jornalmarco.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2012.

Ao atuar na proteção jurídica da família, o notário confere aos conviventes, seja em relação à união estável entre homem e mulher ou entre pessoas do mesmo sexo, o direito ao exercício da cidadania, que é fundamento da República, concretizando o princípio da dignidade da pessoa humana e, portanto, exercendo um papel constitucional.

### 2.3. A FUNÇÃO NOTARIAL E A PROTEÇÃO DAS PESSOAS IDOSAS

A prática de atos notariais envolvendo pessoas idosas é tão comum quanto complexas são as suas relações. Todos os dias, seja para nomear procurador que o represente perante os órgãos de previdência social, seja para vender bens, doar seu patrimônio aos filhos, ou fazer seu testamento, a pessoa idosa comparece a uma serventia notarial, em grande parte das vezes, sem assistência de alguém que possa lhe esclarecer sobre as reais vantagens ou desvantagens de sua manifestação de vontade.

Importa observar que o estatuto protetivo do idoso cria vários tipos penais, entre eles alguns diretamente envolvidos com a atividade notarial. São eles: a) o ato de discriminar pessoa idosa, impedindo ou dificultando seu direito de contratar ou exercer qualquer direito necessário ao exercício da cidadania<sup>18</sup>; b) recusar, retardar ou dificultar atendimento<sup>19</sup>; c) apropriar-se de ou desviar bens, proventos, pensão ou qualquer outro rendimento do idoso (admitindo participação)<sup>20</sup>; d) induzir pessoa idosa, sem o discernimento de seus atos a outorgar procuração para fins de administração de bens ou deles dispor livremente<sup>21</sup>; e) coagir, de qualquer modo, o idoso a doar, contratar, testar ou outorgar procuração<sup>22</sup>; e, finalmente, a conduta típica do notário, f) lavrar ato notarial que envolva pessoa idosa sem discernimento de seus atos, sem a devida representação legal<sup>23</sup>.

Veja-se que o discernimento é o elemento fundamental no que se refere aos atos que ele venha a praticar.

18 Art. 96. Discriminar pessoa idosa, impedindo ou dificultando seu acesso a operações bancárias, aos meios de transporte, ao direito de contratar ou por qualquer outro meio ou instrumento necessário ao exercício da cidadania, por motivo de idade.

19 Art. 100. Constitui crime punível com reclusão de 6 (seis) meses a 1 (um) ano e multa: III – recusar, retardar ou dificultar atendimento ou deixar de prestar assistência à saúde, sem justa causa, a pessoa idosa;

20 Art. 102. Apropriar-se de ou desviar bens, proventos, pensão ou qualquer outro rendimento do idoso, dando-lhes aplicação diversa da de sua finalidade.

21 Art. 106. Induzir pessoa idosa sem discernimento de seus atos a outorgar procuração para fins de administração de bens ou deles dispor livremente.

22 Art. 107. Coagir, de qualquer modo, o idoso a doar, contratar, testar ou outorgar procuração.

23 Art. 108. Lavrar ato notarial que envolva pessoa idosa sem discernimento de seus atos, sem a devida representação legal.

Discernir significa, em suma, a possibilidade conferida – ou não – a cada pessoa para decidir com base em distinções, em avaliação de consequências, em ponderação de fatos, circunstâncias e valores. Do discernimento nasce a compreensão, a imputabilidade (pressuposto à atribuição de responsabilidade) e, por consequência, a responsabilidade, motivo pelo qual o sujeito autônomo é o sujeito responsável<sup>24</sup>.

O discernimento necessário a diversos atos negociais nem sempre é revelado no primeiro contato. Nem sempre o idoso tem a noção exata do que pretende, e é nesse contexto que o notário deve atuar para proteger os interesses especiais de pessoas especiais. O grau de discernimento, segundo Judith Martins Costa, pode variar segundo diversos elementos, funcionais e conjunturais, podendo estar presente em certos atos e situações, e totalmente ausente em outras<sup>25</sup>. “Assim, o que qualifica a vontade é o discernimento, pois é este que nos faz capazes de avaliar as consequências de nossos atos, e ter consciência da correlata responsabilidade advinda de sua prática”<sup>26</sup>.

Nesse ponto, verifica-se que, apesar do tipo penal específico, de um modo geral ao idoso não se pode negar a prática das contratações, porém, também como regra geral, tem o notário o dever de verificar se a pessoa idosa que comparece para a outorga de uma procuração, por exemplo, tem o discernimento necessário para praticá-lo. Essa percepção do entendimento deve ser analisada sob diversos aspectos, inclusive considerando que a presença de eventual parente ou acompanhante da pessoa idosa possa estar exercendo coação, sob alguma forma, ainda que velada.

A linha que separa o tipo penal de “discriminar a pessoa idosa dificultando a contratação” do ato de “lavrado ato notarial que envolva pessoa sem discernimento” é muito tênue e, por essa razão, caso a caso, deverá ser avaliada a situação que se apresentar, e o ponto de equilíbrio nesta avaliação deve ser o bom senso e a experiência do profissional do direito que, por meio de questionamentos simples sobre aspectos pessoais do idoso, como indagar o nome de sua mãe, sua data de nascimento, aumentando a complexidade das perguntas poderá convencer-se, ou não, de sua capacidade de discernimento, e, na dúvida, justificada por motivos objetivos, poderá exigir a comprovação da saúde mental atestada por médico<sup>27</sup>.

24 MARTINS-COSTA, Judith. Capacidade para consentir e esterilização de mulheres. In: MARTINS-COSTA, Judith; MOLLER, Letícia Ludwig (Org.). **Bioética e responsabilidade**. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 320.

25 *Ibid.*, loc. cit.

26 TEIXEIRA, Ana Carolina Brochado; RODRIGUES, Renata de Lima. **O direito das famílias entre a norma e a realidade**. São Paulo: Atlas, 2010. p. 50.

27 No Rio de Janeiro tabelião sofreu processo administrativo instaurado pela Corregedoria Estadual em virtude

Assim, a proteção dos direitos dos idosos é dever do notário e, neste contexto, cabe ao tabelião esclarecer e orientar que a idade, o mero envelhecimento, não é sinônimo de incapacidade. Deve-se sempre garantir que as pessoas idosas tenham o tratamento adequado, com toda a dignidade, respeito e consideração que lhes são devidos, inclusive com atendimento especializado, resguardando as preferências legais que lhes são atribuídas, como prioridade na fila e instalações adequadas às dificuldades de locomoção inerentes à idade<sup>28</sup>.

#### 2.4. DISPOSIÇÕES ANTECIPADAS DE VONTADE

Em linhas gerais, dispor antecipadamente sobre a própria vontade refere-se ao ato de uma pessoa capaz que, prevendo sua futura e eventual incapacidade, por moléstia grave ou acidente que a impeça de manifestar a sua vontade, declara, antecipadamente, o que pretende seja providenciado em relação ao tratamento de sua doença, à sua forma de viver ou de morrer, às exéquias, à doação de seus órgãos, ao destino do seu corpo, entre outras disposições, podendo no mesmo ato, nomear representante ou curador para tratar desses e de outros assuntos relativos a interesses não patrimoniais<sup>29</sup>.

A admissão das disposições ou diretivas antecipadas de vontade no direito brasileiro tem fundamento direto no princípio da dignidade da pessoa humana e especialmente, no direito à vida<sup>30</sup>, à liberdade de ação<sup>31</sup>, à integridade física<sup>32</sup>, à liberdade de crença religiosa<sup>33</sup>, e nos direitos da personalidade, previstos no Código Civil, já tratados no segundo capítulo.

A participação do notário em atos desta natureza – decidir sobre a vida e sobre a própria morte – surgiu com o testamento, inicialmente na perspectiva de fazer valer sua vontade última, a respeito da distribuição de seu patrimônio aos herdeiros e legatários, quando de seu falecimento.

da exigência de atestado de sanidade mental para todas as pessoas maiores de 60 anos. Disponível em: <[http://www.conjur.com.br/2007-out-02/cartorio\\_acusado\\_exigir\\_atestado\\_sanidade](http://www.conjur.com.br/2007-out-02/cartorio_acusado_exigir_atestado_sanidade)>. Acesso em: 28 set. 2023.

28 FISCHER, José Flavio Bueno. **Capacidade civil da pessoa idosa**. Disponível em: <<http://www.fischer.net.br/?p=621>>. Acesso em 28 set. 2023.

29 ROCHA, Carmem Lucia Antunes. Vida digna: direito, ética e ciência (Os novos domínios científicos e seus reflexos jurídicos). In: ROCHA, Carmem Lucia (Coord). **O direito à vida digna**. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 137.

30 Constituição Federal. 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.

31 Constituição Federal Art. 5º. II – ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

32 Constituição Federal Art. 5º. III – ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante;

33 Constituição Federal Art. 5º. VI – é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;

## Segundo Pontes de Miranda o testamento:

É o ato pelo qual a vontade de um morto cria, transmite ou extingue direitos. Porque “vontade de um morto cria” e não “vontade de um vivo para depois da morte”? Quando o testador quis, vivia. Os efeitos, sim, com serem dependentes da morte, somente começam a partir dali. Tanto é certo que se trata de querer de vivo, que direitos há (excepcionalíssimos, é certo) que podem partir do ato testamentário e serem realizados desde esse momento. Digamos, pois, que o testamento é o ato pelo qual a vontade de alguém se declara para o caso de morte, com eficácia de reconhecer, criar, transmitir ou extinguir direitos<sup>34</sup>.

O testamento, em todas as suas modalidades, especialmente, o testamento público, tem suas formalidades definidas pelo Código Civil<sup>35</sup>. Porém, é importante que se destaque sua característica de ato personalíssimo, essencialmente revogável e, principalmente, gerador de efeitos para depois da morte do testador.

Quanto ao seu conteúdo, embora mais comum que se trate de disposições patrimoniais, sua conformação jurídica atual admite que o testamento verse sobre conteúdo exclusivamente não patrimonial<sup>36</sup>, e é exatamente por meio dessa faculdade legal que se deu o primeiro passo para se reconhecer a validade jurídica do conteúdo do que se convencionou chamar de testamento vital ou biológico<sup>37</sup>.

Esse termo começou a ser utilizado no Brasil em virtude do direito comparado<sup>38</sup>, porém, em função de que o testamento é instituto jurídico

apto a produzir efeitos após a morte, convencionou-se que melhor seria utilizar a expressão “diretivas antecipadas de vontade” ou “declaração vital ou biológica”<sup>39</sup>, uma vez que é feito para gerar efeitos futuros, em vida, durante o período de eventual incapacidade de seu declarante. Outro ponto a considerar, para esse raciocínio, é o fato de que não se exige forma solene para a declaração vital, podendo inclusive ser feita por instrumento particular, sem a necessidade de testemunhas, ao contrário do testamento.

As diretivas antecipadas de vontade recentemente ganharam maior destaque na seara jurídica nacional em virtude da edição de Resolução do Conselho Federal de Medicina que regulamentou a ortotanásia<sup>40</sup>, confirmando as perspectivas dos direitos fundamentais de quarta geração ou quarta dimensão<sup>41</sup>, no que diz respeito aos novos direitos surgidos com as inovações tecnológicas e científicas no campo da medicina e, especialmente, da engenharia genética<sup>42</sup>.

Nesse ponto, importa destacar que é objeto da Bioética, em conjunto com os demais ramos do direito, “enfrentar o difícil equacionamento da fórmula: autodeterminação do paciente terminal x relevância jurídica da objeção de consciência do profissional de saúde x a liberdade x o direito à vida”<sup>43</sup> e, por essa razão, essa breve exposição não tem a pretensão de firmar qualquer posição sobre as divergências nesse campo, mas, tão somente, demonstrar a importância da participação do notário nos atos de disposição antecipada de vontade.

No que se refere ao direito à vida digna e o direito a uma morte digna, como sendo o fundamento principal dessas antecipações de vontade, pondera-se que o atributo constitucional da dignidade da pessoa humana é que deve determinar as condutas de uma pessoa no decorrer de sua vida.

A tutela constitucional à vida não pode, pois, restringir-se apenas ao imperativo de se manter vivo ou no dever de viver, pois poderia levar ao extremo de impor ao ser humano um dever de sofrimento. É por isso que

34 PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Tratado de direito privado**. Rio de Janeiro: Borsoi, 1972, LVI. p. 59.

35 Art. 1.864. São requisitos essenciais do testamento público: I – ser escrito por tabelião ou por seu substituto legal em seu livro de notas, de acordo com as declarações do testador, podendo este servir-se de minuta, notas ou apontamentos; II – lavrado o instrumento, ser lido em voz alta pelo tabelião ao testador e a duas testemunhas, a um só tempo; ou pelo testador, se o quiser, na presença destas e do oficial; III – ser o instrumento, em seguida à leitura, assinado pelo testador, pelas testemunhas e pelo tabelião. Parágrafo único. O testamento público pode ser escrito manualmente ou mecanicamente, bem como ser feito pela inserção da declaração de vontade em partes impressas de livro de notas, desde que rubricadas todas as páginas pelo testador, se mais de uma. Art. 1.865. Se o testador não souber, ou não puder assinar, o tabelião ou seu substituto legal assim o declarará, assinando, neste caso, pelo testador, e, a seu rogo, uma das testemunhas instrumentárias. Art. 1.866. O indivíduo inteiramente surdo, sabendo ler, lerá o seu testamento, e, se não o souber, designará quem o leia em seu lugar, presentes as testemunhas. Art. 1.867. Ao cego só se permite o testamento público, que lhe será lido, em voz alta, duas vezes, uma pelo tabelião ou por seu substituto legal, e a outra por uma das testemunhas, designada pelo testador, fazendo-se de tudo circunstanciada menção no testamento.

36 Art. 1.857. Toda pessoa capaz pode dispor, por testamento, da totalidade dos seus bens, ou de parte deles, para depois de sua morte. §1º A legítima dos herdeiros necessários não poderá ser incluída no testamento. §2º São válidas as disposições testamentárias de caráter não patrimonial, ainda que o testador somente a elas se tenha limitado.

37 TARTUCE, Flávio. A questão do testamento vital ou biológico. In: LAGRASTA NETO, Caetano; TARTUCE, Flávio; SIMÃO, José Fernando. **Direito de família: novas tendências e julgamentos emblemáticos**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 407.

38 *Ibid.*, loc. cit.

39 *Ibid.*, p. 416.

40 Resolução 1805 de 2006 e 1995 de 2012 do Conselho Federal de Medicina com inteiro teor. Disponível em: <<http://portal.cfm.org.br/>>. Acesso em: 28 set. 2023.

41 Conforme tratamos no primeiro capítulo.

42 São exemplos desse progresso científico: “a socialização do tratamento médico, a emancipação do paciente e a necessidade de imposição de padrões de moralidade e ética aos procedimentos médico-cirúrgicos como parâmetros de delimitação da Bioética, que surge com o compromisso de prover o equilíbrio e a preservação da relação dos seres humanos com o ecossistema e a própria vida no planeta.” MELO, Beatrice de Moura Erbolato; AMARAL, Sérgio Tibiriçá do. Testamento de vida como instrumento apto para alcançar o direito a uma morte digna. **Revista de Direito Notarial**. São Paulo: Quartier Latin, Ano 2, n. 2, 2010. p. 149.

43 MELO; AMARAL, 2010, p. 150.

surtem outras posições, defendendo que dentro dessa tutela à vida estaria compreendida a qualidade de vida ou a dignidade da vida<sup>44</sup>.

Segundo Carmem Lucia Rocha, a dignidade da pessoa humana pressupõe o direito a uma existência digna, e, assim, para os casos em que a existência não demonstre condições de dignidade da pessoa, o sistema deveria considerar o direito à morte<sup>45</sup>.

José Afonso da Silva argumenta que o conceito de existência digna envolve vários aspectos, de natureza material e moral<sup>46</sup>, os quais podem servir de fundamento para o desligamento de equipamentos médicos em casos de prolongamento da vida de forma artificial<sup>47</sup>. É preciso considerar que o homem, ao adoecer, pode não temer, necessariamente, a proximidade da morte mais do que a imposição de determinados tratamentos que lhe causem sofrimento. Se é certo que a medicina já encontrou meios, e luta constantemente por evitar o sofrimento para a mãe e para a criança por ocasião do nascimento – priorizando o nascer sem sofrimento, também por ocasião da morte deve o paciente que se deparou com um mal incurável, ter autonomia para dispor do melhor meio de alcançar o fim natural, segundo suas próprias convicções pessoais e religiosas<sup>48</sup>.

Também é possível dispor, por meio da diretiva antecipada de vontade, sobre outros direitos existenciais inerentes à pessoa, inclusive pelo fato de que pode estar ela acometida de doença que lhe impeça de manifestar vontade, porém não necessariamente em estado terminal. É o famoso caso de Jean-Dominique Bauby, editor da Revista Elle, que foi acometido por uma síndrome rara, conhecida como síndrome do encarceramento, que deixou seu corpo totalmente paralisado, embora tenha preservado totalmente sua lucidez. Ele só podia movimentar o olho esquerdo e nessa condição aprendeu a se comunicar com sua enfermeira de forma que acabou editando um livro, posteriormente transformado no filme homônimo: O escafandro e a borboleta.

Nesta situação, não tivesse o jornalista aprendido um meio de comunicação, estaria totalmente impossibilitado de manifestar sua vontade, de

44 *Ibid.*, loc. cit.

45 ROCHA, 2004, p. 166.

46 SILVA, José Afonso da. A dignidade da pessoa humana como valor supremo da democracia. *Revista de Direito Administrativo*, v. 212, p. 84-94, abr./jun. 1998.

47 MELO; AMARAL, *op. cit.*, p. 154.

48 FERREIRA, Paulo Gaiger. *As diretivas antecipadas de vontade no Brasil*. Realidade e prática notarial. 2011. Disponível em: <<https://www.26notas.com.br/blog/?p=4898>>. Acesso em: 28 set. 2023.

decidir entre os tratamentos médicos disponíveis, sobre o local em que desejava permanecer o resto de sua vida, sobre providências importantes para a adaptação à nova realidade que experimentou. Apesar da raridade dessa doença, infelizmente qualquer pessoa pode ser vítima de acidente incapacitante a esse nível, e pode, ao menos, minimizar os efeitos indesejados deixando expresso em prontuário médico, documento particular, ou instrumento público a sua vontade, de forma antecipada e preventiva. Nessa linha, o notário poderá colaborar na formulação das cláusulas essenciais a serem observadas pelos médicos e pela família nessas situações.

A partir dessa breve exposição e dos conceitos acima apresentados, conseguimos compreender os aspectos gerais que envolvem o direito de decidir viver dignamente e também decidir morrer com dignidade, tendo por fundamento o que dispõe o art. 5º, inciso III, da Constituição Federal: “ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante” e o art. 15 do Código Civil: “ninguém poderá ser constrangido a submeter-se, com risco de vida a tratamento médico ou a intervenção cirúrgica”.

Some-se a isso, a autonomia privada, como sendo o direito que a pessoa tem de regulamentar os seus próprios interesses, decorrentes dos princípios constitucionais e, ainda, o Código de Ética Médica que dispõe sobre o dever do médico de:

Oferecer todos os cuidados paliativos disponíveis sem empreender ações diagnósticas ou terapêuticas inúteis ou obstinadas, levando sempre em consideração a vontade expressa do paciente, ou, na sua impossibilidade, a de seu representante legal<sup>49</sup>.

A tarefa do notário, em relação às diretivas antecipadas de vontade, é preparar e auxiliar o declarante a respeito de todas as cláusulas possíveis, no sentido de orientar os profissionais médicos sobre suas escolhas relativas aos procedimentos diagnósticos e terapêuticos, bem como, para as situações clínicas irreversíveis e terminais, determinando ao médico que propicie ao declarante todos os cuidados paliativos apropriados, evitando a dor e o sofrimento físico, moral e espiritual<sup>50</sup>.

Poderá neste ato dispor, por exemplo: a) sobre o desligamento de

49 Art. 41 da Resolução n. 1.931/2009 do Conselho Federal de Medicina, que regulamentou o Novo Código de Ética Médica. Disponível em: <<https://portal.cfm.org.br/etica-medica/codigo-2010/resolucao-cfm-no-1931-2009/>>. Acesso em: 28 set. 2023.

50 FERREIRA, Paulo Gaiger. *Minuta de escritura pública de diretivas antecipadas de vontade e outras disposições*. 2011. Disponível em: <<https://www.26notas.com.br/blog/?p=4898>>. Acesso em: 28 set. 2023.

aparelhos, em caso de ser declarado um quadro irreversível de melhora ou do qual resulte sequelas, e ainda, esgotadas todas as possibilidades de vida sem a ajuda de aparelhos<sup>51</sup>; b) se porventura for diagnosticada gravidez, sobre os procedimentos que devem ser tomados para salvar o feto; c) sobre autorização de utilização de seu material genético para tratamento de seus familiares; d) sobre autorização de utilização de seu sêmen, já depositado em banco próprio, para fecundação com óvulo de eventual esposa, dispondo sobre a gestação poder ser feita por outra pessoa, familiar ou não, e em que prazo; e) sobre os critérios de diagnóstico de sua doença, exigindo a constatação por outros médicos não participantes das equipes de remoção e transplante; f) sobre sua posição em relação à vida digna, entendendo, ou não, que a sua vida termina quando, face a um diagnóstico médico seguro, não terá mais a possibilidade de se manifestar e viver em estado de saúde com moléstia irreversível, sem a perspectiva de cura e com dor, ou dependente de aparelhos, ou no denominado “estado vegetativo”, pois isso significaria a negação de sua vida, de sua dignidade, de sua honra, da imagem que deseja ter em vida e na posteridade; g) sobre autorizar que sejam ou não realizadas cirurgias que prolonguem a sua vida, mas lhe subtraíam a possibilidade de manter uma vida estritamente normal; h) sobre autorizar que sofra, ou não, amputação de qualquer de seus membros; e i) se caso mantido vivo e inconsciente por mais de um período, autorize ou não a eutanásia, se permitida pelo ordenamento legal ou, o seu transporte para país onde a legislação a permita<sup>52</sup>.

Poderá eleger representante para decidir tudo o que seja relativo ao seu tratamento médico, às disposições relativas a sua saúde e sua vida, e este mandatário deverá agir nos estritos termos deste ato, ou quando haja omissão, segundo os seus próprios critérios, podendo autorizar o desligamento de aparelhos ou a suspensão e interrupção de tratamentos degradantes ou inúteis, o que será apurado segundo decisão de seu mandatário. Para, quando de seu falecimento, obter junto a qualquer médico, clínica ou hospital a integralidade de seu prontuário médico, para agir visando a autorizar necropsia ou autópsia, ou vedá-las, autorizar o transporte de seus restos mortais, e liberar o corpo de hospitais ou necrotérios

51 Código de Ética Médica: É vedado ao médico: Art. 41. Abreviar a vida do paciente, ainda que a pedido deste ou de seu representante legal. Parágrafo único. Nos casos de doença incurável e terminal, deve o médico oferecer todos os cuidados paliativos disponíveis sem empreender ações diagnósticas ou terapêuticas inúteis ou obstinadas, levando sempre em consideração a vontade expressa do paciente ou, na sua impossibilidade, a de seu representante legal.

52 FERREIRA, *op. cit.*

para os funerais, podendo dispor ainda, sobre o termo inicial e final da atuação do mandatário<sup>53</sup>. Por fim, é possível dispor ainda, sobre a doação dos órgãos que possam ser aproveitados, e sobre a cremação de seu corpo e demais solenidades relativas ao funeral.

Pondere-se que, embora não se exija formalidade especial, podendo algumas dessas disposições ser objeto de anotação no próprio prontuário médico ou por declaração em qualquer documento particular, é com a participação notarial que a validade do documento trará maior segurança ao próprio declarante e sua família, já que entre as atribuições do notário, em relação a redação de qualquer instrumento público, encontra-se a verificação da livre manifestação de vontade, atendendo aos elementos e requisitos gerais de validade e eficácia dos atos e negócios jurídicos. Além disso, a fé pública notarial dotará o instrumento de certeza e segurança jurídica.

Todas essas disposições referem-se diretamente aos direitos da personalidade, cuja orientação jurídica notarial ao declarante deverá ser pautada pelo princípio da dignidade da pessoa humana, e cujo instrumento público possa alcançar validade e eficácia concreta sobre as escolhas da própria vida, compreendendo não um dever de viver, mas o direito de viver com dignidade.

## CONCLUSÃO

Não há dúvidas de que a força normativa da Constituição irradia sua luz sobre o direito notarial atual, e isso significa que a atuação notarial passa diretamente pela interpretação da Constituição. Na medida em que ela acontece, ocorre a transformação da realidade constitucional.

A responsabilidade da atuação notarial, portanto, transcende o direito privado na medida que interfere diretamente em diversas situações subjetivas de caráter existencial que concretizam o direito constitucional e, os profissionais da área precisam estar atentos a desenvolver parâmetros de atuação que não só validem os ditames e princípios constitucionais, mas também que não lhe causem violação.

O notário é um ator constitucional e deve ser lembrado do seu papel de colaborar com o indivíduo a desenvolver plena e livremente sua personalidade, sendo a dignidade, em suma, o fundamento último da função notarial.

53 FERREIRA, 2011b.

## BIBLIOGRAFIA

- BRAGA, Luiz Felipe Nobre. O conceito hiperbólico, existenciário e potestativo de família. *Revista Brasileira de Direito das Famílias e Sucessões*, Porto Alegre, v. 30, out./nov. 2012.
- BRANDELLI, Leonardo. *Teoria geral do direito notarial*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- DIAS, Maria Berenice. *Manual de direito das famílias*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.
- FACHIN, Melina Girardi; PAULINI, Umberto. Problematizando a eficácia dos direitos fundamentais nas relações entre particulares: ainda e sempre sobre a constitucionalização do direito civil. *In: TEPEDINO, Gustavo; FACHIN, Luiz Edson (Org.). Diálogos sobre direito civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. v. 2.
- FERREIRA, Paulo Gaiger. *As diretivas antecipadas de vontade no Brasil*. Realidade e prática notarial. 2011a. Disponível em: <<https://www.26notas.com.br/blog/?p=4898>>. Acesso em: 28 set. 2023.
- FERREIRA, Paulo Gaiger. *Mínuta de escritura pública de diretivas antecipadas de vontade e outras disposições*. 2011b. Disponível em: <<https://www.26notas.com.br/blog/?p=4898>>. Acesso em: 28 set. 2023.
- FISCHER, José Flavio Bueno. *Capacidade civil da pessoa idosa*. Disponível em: <<http://www.fischer.not.br/?p=621>>. Acesso em: 28 set. 2023.
- MARTINS-COSTA, Judith. Capacidade para consentir e esterilização de mulheres. *In: MARTINS-COSTA, Judith; MOLLER, Letícia Ludwig (Org.) Bioética e responsabilidade*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.
- MELO, Beatrice de Moura Erbolato; AMARAL, Sérgio Tibiriçá do. Testamento de vida como instrumento apto para alcançar o direito a uma morte digna. *Revista de Direito Notarial*. São Paulo: Quartier Latin, Ano 2, n. 2, 2010.
- NEGREIROS, Teresa. *Teoria do contrato: novos paradigmas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- PERLINGIERI, Pietro. *Perfis do direito civil: introdução ao direito civil constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de direito privado*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1972, LVI.
- ROCHA, Carmem Lucia Antunes. Vida digna: direito, ética e ciência (Os novos domínios científicos e seus reflexos jurídicos). *In: ROCHA, Carmem Lucia (Coord.) O direito à vida digna*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- SILVA, José Afonso da. A dignidade da pessoa humana como valor supremo da democracia. *Revista de Direito Administrativo*, v. 212, p. 84-94, abr./jun. 1998.
- TARTUCE, Flavio. A questão do testamento vital ou biológico. *In: LAGRASTA NETO, Caetano; TARTUCE, Flavio; SIMÃO, José Fernando. Direito de família: novas tendências e julgamentos emblemáticos*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- TEIXEIRA, Ana Carolina Brochado; RODRIGUES, Renata de Lima. *O direito das famílias entre a norma e a realidade*. São Paulo: Atlas, 2010.
- THEODORO JUNIOR, Humberto. *Curso de direito processual civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1998. v. 1.

## DA ESCRITURA DE VENDA DE IMÓVEL DO ESPÓLIO

Fabiola Scheffer Brunquell<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

A regra geral para a garantia do direito à herança e para a transferência de propriedades pertencentes a uma pessoa falecida no Brasil é a necessidade prévia de abertura de um processo de inventário e partilha dos bens deixados, conforme preconizam os arts. 1.796, Código Civil de 2002 – CC/02<sup>2</sup>, e 610, Código de Processo Civil de 2015 – CPC/15<sup>3</sup>. Assim, os bens da pessoa falecida não podem ser transferidos diretamente pelos sucessores mediante escritura pública de compra e venda, sem que esta seja precedida do processo de inventário ou do alvará judicial.

Aberto o inventário, é nomeado o inventariante para administrar os bens do espólio, porém os seus poderes se restringem à administração, à manutenção e aos cuidados, nos termos do art. 618, do CPC/15<sup>4</sup>, vedada a alienação dos bens sem a prévia autorização judicial, nos termos do art. 619, do mesmo diploma legal<sup>5</sup>.

O presente artigo visa identificar em quais situações é possível a lavratura de escritura de venda de imóveis pertencentes ao espólio e quais são os cuidados que o tabelião de notas deve tomar a fim de garantir a eficácia e a segurança jurídica deste negócio, e, ao mesmo tempo, desempenhar seu papel de fiscalização quanto aos tributos incidentes sobre o ato.

- 1 Pós-Graduada (latu sensu) em Direito Notarial e Registral pelo Instituto Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL), em 2009. Atualmente cursando Pós-Graduação (latu sensu) em Direito Imobiliário pelas Faculdades Legale. Tabeliã e Registradora Titular da Escritania de Paz do município de Campo Alegre, comarca de São Bento do Sul/SC, desde 2004. Formada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR), em 2000. E-mail: [fabiola.brunquell@gmail.com](mailto:fabiola.brunquell@gmail.com).
- 2 CC/02, Art. 1.796. No prazo de trinta dias, a contar da abertura da sucessão, instaurar-se-á inventário do patrimônio hereditário, perante o juízo competente no lugar da sucessão, para fins de liquidação e, quando for o caso, de partilha da herança.
- 3 CPC/15, Art. 610. Havendo testamento ou interessado incapaz, proceder-se-á ao inventário judicial. §1º Se todos forem capazes e concordes, o inventário e a partilha poderão ser feitos por escritura pública, a qual constituirá documento hábil para qualquer ato de registro, bem como para levantamento de importância depositada em instituições financeiras. §2º O tabelião somente lavrará a escritura pública se todas as partes interessadas estiverem assistidas por advogado ou por defensor público, cuja qualificação e assinatura constarão do ato notarial.
- 4 CPC/15, Art. 618. Incumbe ao inventariante: I – representar o espólio ativa e passivamente, em juízo ou fora dele (...) II – administrar o espólio, velando-lhe os bens com a mesma diligência que teria se seus fossem;
- 5 CPC/15, Art. 619. Incumbe ainda ao inventariante, ouvidos os interessados e com autorização do juiz: I – alienar bens de qualquer espécie.

Em um primeiro momento, busca-se distinguir situações de pedidos de lavratura de venda de imóvel do espólio, sempre destacando, além da possibilidade de lavratura da escritura pública de compra e venda, também a necessidade, ou dispensa, da partilha, e a incidência, ou não, do imposto de transmissão *causa mortis*. Vez que diferentes situações irão requerer diferentes soluções, procurou-se distinguir as seguintes situações: a) lavratura de escritura de venda desejada pelos sucessores, após a abertura da sucessão, para levantamento de valores necessários a custear as despesas do processo de inventário; b) lavratura de escritura de venda celebrada em vida pelo *de cuius*, mas que foi parcialmente quitada até a data do óbito, restando saldo devedor em favor do espólio; e c) lavratura de escritura de venda que ocorreu e foi integralmente quitada em vida pelo *de cuius*;

Em seguida, este artigo passa a tratar tão somente da situação descrita no item “c)”, qual seja, a lavratura de escritura de venda que ocorreu e foi quitada integralmente em vida pelo *de cuius*, adentrando especificamente na sua regulamentação pelo Código de Normas de Santa Catarina – CNC-GJ/SC, em seu art. 808-A<sup>6</sup>, comentando um a um os requisitos ali elencados, quais sejam: a) existência do negócio celebrado em vida pelo *de cuius*; b) quitação integral do preço em vida; e c) nomeação prévia de inventariante e conferência de poderes específicos para a prática do ato.

Por fim, com o intuito de despertar uma reflexão mais profunda dos profissionais tabeliães e da Corregedoria, o artigo busca tecer considerações práticas sobre os documentos exigidos pelo referido artigo, em especial, sobre suas possíveis variações quanto à forma e ao conteúdo, passando por questões como forma pública ou particular, reconhecimento de firma por autenticidade ou por semelhança, necessidade de assinatura do falecido ou de seu representante legal, assinatura aposta por representante legal quando já falecido o outorgante, possibilidade de quitação por assinatura do inventariante *versus* prescrição, documentos de quitação eletrônica não assinados

6 Código de Normas do Estado de Santa Catarina – Art. 808-A. O inventariante, representando o espólio, poderá lavrar escritura pública de compra e venda definitiva, em serventia de notas, sem a necessidade de utilizar as vias judiciais, quando houver obrigação contratada e liquidada em vida por pessoa falecida, cumpridos os seguintes requisitos: I – apresentação de documento público ou particular que comprove o negócio entabulado com o *de cuius* e a observância das exigências legais a ele inerentes; “Com firma reconhecida, conforme §1º” (Grifo nosso); II – documento que comprove a quitação do aludido negócio; III – nomeação anterior de interessado com poderes de inventariante e atribuição específica para a lavratura do ato referido. §1º O documento particular deve estar assinado, com firma reconhecida, pelo falecido ou por procurador, ou registrado no ofício de registro civil de títulos e documentos. “Refere-se ao inciso I” (Grifo nosso); §2º Não será condição para o registro da obrigação contratada o prévio registro do contrato ou promessa preliminar; §3º O tabelião deverá apresentar nota devolutiva, devidamente fundamentada, se houver dúvida quanto à possibilidade da lavratura do ato.

(transferências bancárias), termo ou escritura de nomeação de inventariante, e forma da outorga de poderes específicos para a prática do ato.

Há uma preocupação maior no presente artigo em trazer à luz uma situação que possivelmente será maioria dentre os casos que serão submetidos à análise da aplicação do mencionado art. 808-A, do CNCGJ/SC, qual seja, as vendas realizadas em vida muito tempo antes do falecimento do *de cuius*, das quais a ação de cobrança já se encontre prescrita e as partes não possuam mais comprovantes documentais de quitação do preço, propondo-se a viabilidade da lavratura da escritura, nestes casos, tendo como comprovante de quitação a declaração de quitação assinada pelo inventariante e pelos sucessores.

## 1. DAS DIFERENTES SITUAÇÕES DE VENDA DE IMÓVEL DO ESPÓLIO

O intuito do presente artigo é delinear algumas situações nas quais o tabelião se depara com o imóvel ainda registrado em nome do *de cuius* e o desejo das partes, que é a transmissão do imóvel a terceiro comprador.

Neste primeiro capítulo, cumpre distinguir duas situações: a situação na qual os sucessores decidiram pela oferta e venda do imóvel, independente do motivo, da situação na qual o falecido se comprometeu com a venda ainda em vida. E ainda, neste último caso, distinguir a situação na qual houve pagamento integral, daquela na qual houve apenas pagamento parcial do preço até a data do óbito. E, em seguida, o artigo aprofunda-se apenas quanto à situação na qual houve a venda e a quitação integral anteriormente à data do falecimento.

Desta forma, o primeiro passo é verificar se a propriedade se encontra registrada em nome do *de cuius*, para que, somente em caso afirmativo, seja necessária, e devida, a lavratura de escritura de compra e venda tendo o espólio como vendedor, com intuito de transmissão da propriedade. Ou seja, imóveis registrados em nome de proprietários anteriores ao falecido, imóveis registrados em nome de alguma pessoa jurídica da qual o falecido seja sócio, ou imóveis que já tenham sido objeto de escritura pública de transferência assinada pelo falecido, devem ser excluídos da possibilidade de realização de escritura de compra e venda tendo o espólio como vendedor, e, em caso de pendência quanto a algum negócio celebrado com o *de cuius*, deverão ser objeto de outros instrumentos jurídicos de regularização, por exemplo, cessão de direitos, escritura tendo como vendedora a pessoa jurídica, registro de escritura já existente, ou inventário de crédito de saldo devedor, etc.

Tomemos como um exemplo bem simples para nos preparar na evolução do assunto: um bem que fora vendido, quitado integralmente e transferido a terceiro. Por seu turno, o profissional se depara com a matrícula contendo o registro de venda a terceiro e imediatamente identifica que não há necessidade de qualquer procedimento de inventário ou escritura de compra e venda, vez que o negócio já fora concluído e o bem já fora devidamente transmitido. Neste caso, o arrolamento de tal bem no inventário se deu apenas em razão do desconhecimento dos herdeiros quanto à análise desta situação.

Seguindo ainda, apenas para evolução do raciocínio, imaginemos um exemplo parecido com o anterior: um bem que fora vendido e transferido a terceiro (o profissional se depara com a matrícula contendo o registro de venda a terceiro), com a diferença, porém, de que o preço não fora integralmente pago. Esta situação não será objeto do presente artigo, mas é importante mencioná-la, para bem delinear o trabalho. Neste caso, estamos diante da necessidade de inventariar e partilhar aos sucessores apenas os valores do crédito a receber do saldo devedor da venda anteriormente realizada, negócio que não ingressará posteriormente no registro de imóveis.

A necessidade aqui é de definir a quem o devedor deverá pagar as próximas parcelas, e, considerando-se que os valores são somente do saldo devedor estão sendo transmitidos aos sucessores, declarar o bem como crédito e recolher o imposto *causa mortis* sobre estes valores, não se incluindo, nesta soma, a parte do preço que já se encontrava paga na data da abertura da sucessão.

Assim, deixadas de lado as duas situações acima, passemos ao que interessa ao presente artigo, ou seja, as situações nas quais o tabelião se depara com o imóvel ainda registrado em nome do *de cuius* e o desejo das partes, que é a transmissão do imóvel a terceiro comprador, com quem se comprometeu o falecido em vida.

No momento em que o tabelião se depara com o pedido de lavratura de venda de imóvel de propriedade de um espólio, as duas primeiras perguntas que se deve fazer, para que se possa responder aos questionamentos sobre a necessidade de partilha e, conseqüentemente, sobre a necessidade de recolhimento do imposto *causa mortis*, é se na data da celebração do negócio o *de cuius* era vivo, e se na data do falecimento o preço já se encontrava integralmente ou parcialmente pago.

Ocorre que definir se a época do negócio e a época do pagamento são

anteriores ou posteriores à época do falecimento é o que define e distingue a inclusão, ou não, do bem no acervo do espólio, bem como, é o que define se existem obrigações contratuais pendentes referentes à regularização de transmissão de propriedade para eventual comprador do bem. Será possível, assim, definir se se trata de patrimônio que não mais pertence por direito ao *de cuius*, e restou aos sucessores apenas a obrigação de concluir a transmissão do bem à titularidade do comprador.

Adiante, apresentam-se três situações distintas em que o bem se encontra registrado sob a titularidade do *de cuius* e nas quais há intenção do espólio de transmitir esta propriedade antes de iniciar a partilha do bem entre os herdeiros, as quais se distinguem de maneira bastante marcante, tendo apenas na última delas a possibilidade de lavratura de escritura de compra e venda pelo espólio com desnecessidade de prévia escritura de inventário e partilha, e, ainda, sem a incidência do imposto de transmissão *causa mortis*.

### 1.1. DA LAVRATURA DE ESCRITURA DE VENDA DESEJADA PELOS SUCESSORES APÓS A ABERTURA DA SUCESSÃO

Como já mencionado anteriormente, uma vez falecido o proprietário, a lei impõe a abertura de processo de inventário para levantamento dos bens da pessoa falecida, que denominamos espólio, e veda que os sucessores, ou mesmo o inventariante, efetuem a alienação dos bens sem a prévia autorização judicial.

Entretanto, com a ocorrência do falecimento, os sucessores, deparando-se com o recebimento do espólio, com as obrigações para com o imposto de transmissão *causa mortis*, e com o processo de inventário, decidem pela venda de determinado ou determinados bens que compõem o espólio.

Neste caso, não houve venda por parte do falecido, e tampouco o recebimento de quaisquer valores, como parte de preço, sinal, ou princípio de pagamento de negócio, situação esta que não é abarcada pelo art. 808-A, do CNCGJ/SC.

O mais correto seria primeiramente concluir o inventário, para, somente depois, efetuar a venda, ou, celebrar um compromisso de compra e venda com a participação de todos os sucessores, e assim assumir o compromisso de transferir por escritura pública definitiva posteriormente à conclusão do inventário.

Ainda, seria possível a lavratura de escritura pública de cessão de di-

reitos hereditários com a participação de todos os sucessores nos moldes do art. 1.793, do CC/02<sup>7</sup>, o que implica, entretanto, na necessidade de participação do cessionário (adquirente) no inventário.

Porém, na prática, deparamo-nos com situações em que o comprador impõe a lavratura da escritura definitiva como requisito para a aceitação do negócio e o pagamento de todo o preço, e, assim, o levantamento de valores destinados ao imposto de transmissão *causa mortis*. Nestes casos, quando em andamento inventário judicial, as partes requerem alvará judicial para autorizar a referida venda.

Mas quando em andamento inventário extrajudicial, sabendo que não é possível a utilização do art. 808-A, do CNCGJ/SC, e as partes necessitam alguma solução desjudicializada, legal e financeiramente exequível, vislumbro a seguinte:

- a) Declaração do imposto *causa mortis* incluídos todos os bens que compõe o espólio, evitando a cobrança de multa, juros, e correção monetária por bens sonegados, com opção pelo pagamento parcelado do imposto;
- b) Quitação da primeira parcela do imposto *causa mortis*, que comprova a concessão do parcelamento, permite seguir com a escritura de inventário, e remete as demais parcelas à cobrança como dívida fiscal parcelada vinculada aos sucessores, nos termos do art. 12 da Lei Estadual do Estado de Santa Catarina n. 13.136/2004<sup>8</sup>.
- c) Realização do inventário, com pagamento parcelado dos emolumentos, que viabilizará o recebimento do preço dos imóveis alienados, e assim, o levantamento dos valores para quitar as demais parcelas do imposto *causa mortis* e dos emolumentos.

## 1.2. DA LAVRATURA DE ESCRITURA DE VENDA CELEBRADA EM VIDA PELO DE CUJUS, PARCIALMENTE QUITADA ATÉ A DATA DO ÓBITO

Embora esta situação não seja o foco do presente artigo, o intuito de delineá-la aqui é justamente reforçar as diferenças entre a situação anterior, em que o preço fora integralmente quitado, da situação em que o preço fora apenas parcialmente quitado. Neste caso, é inegável que haverá a transferência de valores aos sucessores do falecido, que receberão as parcelas

7 CC/02, Art. 1.793. O direito à sucessão aberta, bem como o quinhão de que disponha o co-herdeiro, pode ser objeto de cessão por escritura pública. (...) §2º É ineficaz a cessão, pelo co-herdeiro, de seu direito hereditário sobre qualquer bem da herança considerado singularmente. §3º Ineficaz é a disposição, sem prévia autorização do juiz da sucessão, por qualquer herdeiro, de bem componente do acervo hereditário, pendente a indivisibilidade.

8 Lei Estadual do Estado de Santa Catarina n. 13.136/2004 – Art. 12. Depende da comprovação do pagamento do imposto, da concessão do parcelamento ou do reconhecimento do direito à imunidade ou isenção: I – a lavratura de escritura de inventário, de partilha, de separação e divórcio consensuais e de doação.

vincendas do negócio celebrado em vida pelo *de cuius*. Com a disseminação de financiamentos, incorporações e diversos outros negócios parcelados, esta situação pode ser mais comum do que aparenta, já que ninguém pode precisar a data da sua própria morte.

Em razão de existir nesta situação a transferência de valores aos sucessores, é indispensável a partilha destes valores, bem como o recolhimento do imposto *causa mortis* sobre os valores transferidos. Porém, não se trata da simples inclusão do bem no rol a ser inventariado, já que, neste caso, parte do preço foi paga ao falecido em vida, e, quanto a esta parte, não há o que partilhar ou tributar.

O que ocorre, na prática, é a inclusão deste bem no inventário, declarando-se, entretanto, como valor da alienação ou partilha entre os sucessores e como base da incidência do imposto *causa mortis*, apenas o valor das parcelas vincendas. Assim sumulou o Superior Tribunal de Justiça – STJ, na Súmula 590, que dispõe: “Calcula-se o imposto de transmissão *causa mortis* sobre o saldo credor da promessa de compra e venda de imóvel, no momento da abertura da sucessão do promitente vendedor.”

Tal solução, além de ser a mais adequada sob o ponto de vista jurídico, quanto às normas que regem o Direito das Sucessões e o Direito Tributário, também é a solução que confere segurança jurídica à partilha dos bens sem onerar demasiadamente os sucessores, prevenindo eventuais litígios que poderiam advir da ausência de inventário quanto a este bem e evitando a evasão fiscal.

## 1.3. DA LAVRATURA DE ESCRITURA DE VENDA QUE OCORREU E FOI QUITADA INTEGRALMENTE EM VIDA PELO DE CUJUS

Dentre as situações que serão abordadas neste artigo, apenas uma delas, qual seja, a venda realizada e integralmente quitada antes do falecimento, está dispensada da partilha e do recolhimento do imposto *causa mortis*, isto, por um motivo muito simples, isto é, os bens vendidos e recebidos pelo *de cuius* em vida não integram mais o seu patrimônio e, portanto, não devem integrar o espólio e não devem ser partilhados entre os herdeiros, e como consequência natural, não ficam sujeitos à incidência do imposto *causa mortis*.

Outros estados da federação já vêm regulamentando a matéria, no sentido de possibilitar a lavratura de escritura pública de compra e venda de bens do espólio quando hajam sido alienados os bens e quitados antes do

falecimento do autor da herança. A título de exemplo, trazemos o Provimento n. 77, do estado do Rio de Janeiro<sup>9</sup>.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça também vem sofrendo alterações quanto ao tema, mostrando-se mais recentemente favorável à possibilidade de lavratura da escritura pública de compra e venda de bem que haja sido vendido e quitado em vida pelo falecido, em cumprimento da obrigação de transferência assumida quando da alienação<sup>10</sup>.

É verdade que se os valores do preço e quitação recebidos ainda estiverem em poder do falecido, depositados em conta bancária, ou investidos na compra de outro bem, teremos diversa situação, mas, ressalva-se aqui, que se trata de um outro bem, de propriedade do falecido, também sujeito ao inventário e à partilha sob nova descrição e denominação, o que não é objeto do presente estudo.

No próximo capítulo, abordaremos mais detalhadamente esta situação, a qual é o tema central deste trabalho, e está especificamente regulamentada pelo art. 808-A, do CNCGJ/SC, e teceremos considerações sobre cada um dos requisitos ali elencados, quais sejam: a) existência do negócio celebrado em vida pelo *de cujus*; b) quitação integral do preço em vida; e c) nomeação prévia de inventariante e conferência de poderes específicos para a prática do ato.

## 2. DOS REQUISITOS PARA A LAVRATURA DE ESCRITURA DE VENDA DO ESPÓLIO NOS MOLDES DO ART. 808-A, DO CNCGJ/SC

A pretensão do presente trabalho é prestigiar a inovação trazida pelo art. 808-A, do Código de Normas Catarinense e esmiuçar o que já fora ali

9 Em outubro de 2022, a CGJ do TJ/RJ emitiu o provimento n. 77, o qual estabelece regras para a alienação, por escritura pública, de bens pertencentes a um acervo hereditário. Pela sistemática instituída, será possível a alienação, por escritura pública, de bens integrantes do acervo hereditário, independentemente de autorização judicial, desde que dela conste e se comprove o pagamento pelo comprador, como parte do preço, da totalidade do imposto de transmissão *causa mortis* sobre a integralidade da herança e o depósito prévio dos emolumentos devidos para a lavratura do inventário extrajudicial. Significa dizer que ao invés de entregar essa parte do preço ao vendedor, o comprador fará a quitação direta dessas despesas do espólio. BUENO, Laís Bianchi. **A legalidade da alienação de bens do espólio por inventariante extrajudicial**. Migalhas, 2023. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/386899/a-legalidade-da-alienacao-de-bens-do-espolio>>. Acesso em: 26 set. 2023.

10 Em um acórdão de 2016, o STJ entendeu que a alienação extrajudicial de bens do espólio pelo inventariante é ilegal e pode ser anulada, pois, a competência para a venda dos bens é do juízo do inventário, e não do inventariante (REsp 1551062/SP, Rel. Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 22/09/2016, DJe 28/09/2016). No entanto, em um julgamento mais recente, de 2020, o STJ admitiu a possibilidade de alienação extrajudicial de bens do espólio por inventariante, desde que haja autorização dos herdeiros e respeito às formalidades legais (REsp 1821554/SP, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 10/03/2020, DJe 12/03/2020). GOUVEIA, Gracilene Monteiro. **A alienação de bens do espólio por inventariante extrajudicial**. Anoreg, 2023. Disponível em: <<https://www.anoreg.org.br/site/artigo-a-alienacao-de-bens-do-espolio-por-inventariante-extrajudicial-por-gracilene-monteiro-gouveia/>>. Acesso em: 26 set. 2023.

expressado, adentrando na vida prática do tabelião e comentando os documentos que podem ser aceitos para atender aos requisitos do art. 808-A, do CNCGJ/SC. Além disso, pretende traçar soluções para situações consolidadas, em que as partes não disponham mais de documentos comprobatórios quanto à quitação, com base nas técnicas de interpretação do direito.

Assim, falaremos sobre uma proposta de solução para situações consolidadas, nas quais as partes não disponham de documentos comprobatórios da quitação, seja pelo longo tempo decorrido entre o negócio jurídico e o requerimento de lavratura da escritura, seja pela ausência de formalização escrita da quitação a sua época, vislumbrando a possibilidade de ter a declaração de quitação integral do preço como documento hábil a atender este requisito.

O enfoque, neste último tópico, busca trazer um olhar bastante prático para o tema, trazendo uma solução com respaldo na interpretação sistemática e analógica da legislação, tendo como foco a desjudicialização de situações consolidadas e despidas de litígio, a regularização fundiária com todos os seus benefícios jurídicos, econômicos e sociais, e a regularização com utilização primordial de meios tradicionais que evitem a burla ao recolhimento de tributos devidos.

### 2.1. EXISTÊNCIA DO NEGÓCIO CELEBRADO EM VIDA PELO *DE CUJUS*

A dispensa de inventário e a partilha entre os herdeiros, com a consequente não incidência do imposto *causa mortis*, tem como pressuposto que os sucessores do falecido não detenham direitos sucessórios à aquisição do referido imóvel, bem como, que haja obrigação assumida pelo falecido, em vida, de transferir o imóvel ao seu comprador, lembrando-nos aqui da cláusula de praxe em contratos de compromisso de compra e venda que, nestas ou em outras palavras, dispõe que “o promitente vendedor obriga-se por si e seus sucessores a fazer a presente venda sempre boa, firme e valiosa”.

É da natureza das obrigações o seu nascimento, seguido do seu adimplemento e da sua extinção. No caso, a obrigação nasce entre as partes contratantes de um compromisso de compra e venda no momento da realização do contrato, e espera-se que haja o seu adimplemento por ambas as partes, cabendo ao comprador o pagamento do preço, e ao vendedor a transferência do bem, que no caso dos imóveis, dá-se com a outorga da escritura pública e com seu registro junto ao registro de imóveis, conforme

preceitua o art. 1.227, CC/02<sup>11</sup>.

Quando, no transcorrer deste caminho, o vendedor vem a falecer após o pagamento integral do preço e antes da assinatura da escritura de compra e venda, temos que restou pendente apenas a transferência do bem vendido, quando, então, encaixa-se na disciplina do art. 808-A, do CNCJ/SC.

Assim, o referido artigo delinea no *caput* a sua aplicação somente “quando houver obrigação contratada”, e traz como requisito para a lavratura da escritura de venda pelo espólio, no inciso I, o documento que tem a finalidade específica de comprovar a ocorrência desta situação, que é o seguinte:

I – Apresentação de documento público ou particular que comprove o negócio entabulado com o *de cujus* e a observância das exigências legais a ele inerentes; (Assinado pelo falecido ou procurador e com firma reconhecida, conforme §1º deste mesmo artigo).

Na redação deste inciso, parece que o legislador já previu que dentre os documentos que serão apresentados pelas partes aos tabeliães, com o intuito de comprovar a existência de negócio contratado em vida pelo *de cujus*, surgirão documentos com diversas formas (público ou particular) e com diversas denominações (contrato, compromisso, declaração, recibo, atestado, etc.), que não irão se restringir ao conceito simplesmente de contrato, muito utilizado nas negociações particulares deste tipo, nem mesmo ao compromisso, que seria o termo adequado para a contratação de venda de imóvel por instrumento particular pendente da realização da escritura definitiva.

Desta forma, previu a norma que diversos documentos particulares serão hábeis para comprovar a existência, data e autoria do negócio jurídico, seguindo a mesma disciplina existente no art. 221, CC/02<sup>12</sup>.

Assim, cumprindo com a efetividade da norma, poderão ser aceitos diversos documentos, desde que apresentem idoneidade suficiente para comprovarem a existência do negócio celebrado em vida, inclusive, mais adiante, no §2º, o legislador também esclarece que o registro em registro de imóveis, ou em registro de títulos e documentos, não é requisito essencial para a aceitação do documento.

11 CC/02, Art. 1.227. Os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis dos referidos títulos (arts. 1.245 a 1.247), salvo os casos expressos neste Código.

12 CC/02, Art. 221. O instrumento particular, feito e assinado, ou somente assinado por quem esteja na livre disposição e administração de seus bens, prova as obrigações convencionais de qualquer valor; mas os seus efeitos, bem como os da cessão, não se operam, a respeito de terceiros, antes de registrado no registro público.

Entretanto, ressalva-se, para evitar a ocorrência de fraudes, que o §1º do mesmo artigo definiu o reconhecimento de firma como formalidade necessária para a aceitação do referido documento. Porém, não especificou se tal reconhecimento deveria se restringir à espécie de reconhecimento de firma por autenticidade, também denominada de reconhecimento de firma por verdadeira, exigida pelo art. 822, I, do CNCJ/SC<sup>13</sup>, ou se poderia ser suficientemente atendida pelo reconhecimento de firma por semelhança.

Embora seja uma exigência legal do art. 822, I, do CNCJ/SC, que o reconhecimento de firma em contratos que disponham sobre venda de imóvel seja realizado somente na espécie de reconhecimento por autenticidade, é defensável que a exigência desta espécie de reconhecimento se aplique tão somente ao tabelião no momento em que está realizando o reconhecimento de firma, vez que não se trata de requisito de existência, validade ou mesmo eficácia dos negócios jurídicos. Para reforçar este entendimento, lembremos que o reconhecimento de firma, em qualquer das suas espécies, tem como finalidade o reconhecimento da autoria por meio da identificação da firma aposta no documento, e não a conferência de legalidade quanto ao seu conteúdo, com fundamento no art. 819, do CNCJ/SC<sup>14</sup>.

Assim, é defensável que a autenticidade, como espécie de reconhecimento de firma, não deve ser um requisito para que o documento seja aceito como prova da existência do contrato, quando da análise para fins de lavratura de escritura nos moldes do art. 808-A, CNCJ/SC, sendo suficiente o reconhecimento de firma em qualquer de suas espécies.

Salienta-se que o reconhecimento de firma por semelhança, tomados os cuidados quanto à verificação de sua veracidade, seja pela conferência do sinal público, seja pela consulta do selo e pela própria confrontação da assinatura do signatário com seus documentos oficiais, atende ao importante papel de fazer prova da data do documento anterior ao falecimento.

De forma exemplificativa, podemos ter diversas situações em que o documento cumpra o requisito do reconhecimento de firma, mas não seja especificamente por autenticidade, seja porque à época da contratação este requisito não constava do Código de Normas, seja porque houve erro por parte do tabelião ou escrevente à época do reconhecimento, seja porque o

13 CNCJ/SC, Art. 822. É obrigatório o reconhecimento por autenticidade nos documentos que visem: I – alienar ou dispor de quaisquer direitos pessoais e/ou reais, sobre bens móveis ou imóveis, inclusive por promessa, com conteúdo econômico superior a 30 (trinta) salários mínimos;

14 CNCJ/SC, Art. 819. O reconhecimento de firma não confere legalidade ao documento.

reconhecimento tenha sido realizado em outro estado da federação com normativa diversa ou qualquer outro motivo, ou ainda, porque o documento apresentado seja apenas um recibo ou termo de quitação com reconhecimento de firma por semelhança.

Veja que apresentado um recibo de quitação do preço, que poderia ter o reconhecimento de firma do tipo por semelhança, já que neste caso não se exige o reconhecimento de firma por verdadeiro, estaria igualmente comprovando a existência do negócio celebrado, vez que não haveria sentido em provar a quitação e não considerar comprovada a existência do negócio, afinal, ninguém quita um negócio que não celebrou.

## 2.2. QUITAÇÃO INTEGRAL DO PREÇO EM VIDA

A comprovação de quitação integral do preço em vida é requisito indispensável para a lavratura de escritura pública de venda pelo espólio nos moldes do art. 808-A, do CNCJ/SC, pois, como visto anteriormente, esta é a única situação, descrita como item “a” no capítulo anterior, que não necessita nenhum valor a ser partilhado entre os herdeiros, e assim, permite concluir que o bem não mais compõe o acervo patrimonial do falecido, portanto, não sofre a incidência do imposto *causa mortis*.

A quitação, segundo o art. 320, CC/02<sup>15</sup>, pode se dar por instrumento particular, desde que identifique especificamente a dívida que está sendo quitada (valor, espécie, devedor, etc.), e valerá ainda sem os requisitos quanto a esta especificação, se possibilitar a conclusão de haver sido efetivamente paga a dívida.

Desta forma, o legislador trouxe este requisito expressamente previsto no inciso II, do art. 808-A, do CNCJ/SC.

Neste quesito, o tabelião deve se ater, com especial cuidado, vez que há grande possibilidade de fraude, uma vez que as partes apresentem o negócio como quitado para encaixá-lo na situação “a” descrita no capítulo anterior, assim, dispensado o inventário e o recolhimento do imposto *causa mortis*, quando, na verdade, o negócio estava apenas parcialmente quitado e se encaixaria na situação “b” do capítulo anterior, situação em que seria necessário o inventário, a partilha e o recolhimento do imposto *causa mortis*,

15 CC/02, Art. 320. A quitação, que sempre poderá ser dada por instrumento particular, designará o valor e a espécie da dívida quitada, o nome do devedor, ou quem por este pagou, o tempo e o lugar do pagamento, com a assinatura do credor, ou do seu representante. Parágrafo único. Ainda sem os requisitos estabelecidos neste artigo valerá a quitação, se de seus termos ou das circunstâncias resultar haver sido paga a dívida.

com redução da base de cálculo ao valor das parcelas vincendas.

Para a análise do documento comprobatório quanto à quitação, trazido pelo inciso II do art. 808-A, do CNCJ/SC, é importante definir se a ele se aplica a exigência constante do §1º do mesmo artigo, a qual exige o reconhecimento de firma, e assinatura aposta pelo falecido ou seu procurador, o que pretendemos trazer como reflexão no presente trabalho.

A redação do §1º parece estar se referindo especificamente ao inciso I quando menciona “o documento particular”, vez que no inciso I, o legislador trouxe expressamente a “apresentação de documento público ou particular”, no singular, dando a impressão, ao leitor, de estar tratando de algo já expressamente mencionado nestes termos.

Embora documentos comprobatórios de quitação também possam ser revestidos das formas pública ou particular, aparentemente, no inciso II não houve a preocupação de tornar expressa qualquer menção quanto à forma do documento destinado à comprovação da quitação do negócio.

Outrossim, não nos esqueçamos de que a comprovação de quitação por transferências bancárias de qualquer espécie prescinde de qualquer assinatura, o que corrobora o entendimento de que o §1º estava tratando apenas, e tão somente, do inciso I do referido artigo.

Caso o documento de quitação não tenha sido objeto de reconhecimento de firma, ainda seria possível obter segurança jurídica pela verificação da semelhança da assinatura do documento com a de outros documentos oficiais de identificação ou documentos integrantes da base de dados da Serventia.

Dito isto, é de se ter como desejável que o documento que se apresente para comprovar a quitação integral tenha sido emitido e assinado pelo falecido, ou por procurador com poderes bastantes para dar quitação, e que tenha sido submetido ao reconhecimento de firma, mas não é condição estritamente necessária.

Adentrando um pouco mais no dia a dia do tabelião e na espinhosa análise de casos que possam ser mais suscetíveis a fraudes, tendo como premissa que não há como prosseguir sem que tenham sido apresentados regularmente os documentos elencados no inciso I, ou seja, estando documentalmente comprovada a existência de negócio celebrado em vida, imaginemos situação em que as partes, porém, não dispõem do comprovante de quitação a fim de atender à exigência do inciso II.

Questionamos como deve o tabelião proceder, se o inventariante, com anuência de todas as partes sucessoras, apresenta uma declaração de que o preço foi quitado integralmente em vida, e deseja que o tabelião aceite tal declaração como prova suficiente da quitação.

Aqui, o presente trabalho tem a pretensão de sugerir que a solução seja dividida em duas vertentes, a depender da data do negócio celebrado e do vencimento do pagamento, como forma de criar obstáculos às fraudes por declaração falsa das partes, e possibilitar a aceitação de situações nas quais a cobrança de valores não quitados já se encontra prescrita.

Na prática, os negócios que datam de longo tempo poderão ter maior dificuldade de apresentação do referido comprovante de quitação. O passar do tempo aumenta as possibilidades de perda ou de deterioração destes documentos, ou mesmo proporciona que as partes releguem a importância de sua produção.

O presente trabalho propõe que, valorizando a finalidade última da norma, qual seja, a de regularização fundiária, ao menos nas situações concretas em que a cobrança do preço ou pagamento do negócio já esteja prescrita, seja possível a comprovação da ocorrência da quitação por meio de declaração do inventariante e dos sucessores, de que o preço foi quitado integralmente em vida.

Quanto ao prazo da prescrição, trazemos à memória o art. 206, CC/02 que assim dispõe: “Prescreve: §5º Em cinco anos: I – a pretensão de cobrança de dívidas líquidas constantes de instrumento público ou particular”. E ainda, sugerimos a leitura dos demais dispositivos legais referentes à prescrição, que tratam de sua suspensão ou interrupção, especialmente os arts. 197 a 199 e 202 a 203<sup>16</sup>. Tal entendimento deve também ser respaldado na presunção da boa-fé das partes, de forma a não presumir o inadimplemento de uma obrigação vencida há muito tempo.

16 CC/02, Art. 197. Não corre a prescrição: I – entre os cônjuges, na constância da sociedade conjugal; II – entre ascendentes e descendentes, durante o poder familiar; III – entre tutelados ou curatelados e seus tutores ou curadores, durante a tutela ou curatela. CC/02, Art. 198. Também não corre a prescrição: I – contra os incapazes de que trata o art. 3º; II – contra os ausentes do País em serviço público da União, dos Estados ou dos Municípios; III – contra os que se acharem servindo nas Forças Armadas, em tempo de guerra. CC/02, Art. 199. Não corre igualmente a prescrição: I – pendendo condição suspensiva; II – não estando vencido o prazo; III – pendendo ação de evicção. CC/02, Art. 202. A interrupção da prescrição, que somente poderá ocorrer uma vez, dar-se-á: I – por despacho do juiz, mesmo incompetente, que ordenar a citação, se o interessado a promover no prazo e na forma da lei processual; II – por protesto, nas condições do inciso antecedente; III – por protesto cambial; IV – pela apresentação do título de crédito em juízo de inventário ou em concurso de credores; V – por qualquer ato judicial que constitua em mora o devedor; VI – por qualquer ato inequívoco, ainda que extrajudicial, que importe reconhecimento do direito pelo devedor. Parágrafo único. A prescrição interrompida recomeça a correr da data do ato que a interrompeu, ou do último ato do processo para a interromper. CC/02, Art. 203. A prescrição pode ser interrompida por qualquer interessado.

### 2.3. DA NOMEAÇÃO DE INVENTARIANTE

Outro documento exigido pelo art. 808-A, do CNCGJ/SC, e que deve ser somado aos demais documentos exigidos na lavratura de escrituras públicas de compra e venda, é a apresentação de escritura de nomeação de inventariante, constante do inciso III, que dispõe: “III – nomeação anterior de interessado com poderes de inventariante e atribuição específica para a lavratura do ato referido”. Tal exigência tem como premissa a necessidade de que o espólio já tenha expressamente nomeado alguém que o represente, e que então possa legalmente representá-lo na escritura pública de compra e venda, e ainda, a necessidade de que a venda, ou melhor, a transferência de bem anteriormente vendido, seja realizada por representantes que detenham poderes especiais, e não apenas o poder de administração conferido por lei ao inventariante.

Para atender às duas premissas mencionadas, ou seja, nomeação de representação geral e conferência de poderes especiais para a venda, é que o referido inciso elenca dois requisitos que podem constar do mesmo documento ou de documentos apartados, mas ambos igualmente necessários, que são: 1) a nomeação anterior, e 2) a atribuição específica para o ato.

Quanto à forma do referido documento, é adequada a ser produzida pelo Tabelionato a escritura pública de nomeação de inventariante, na qual todos os sucessores, assistidos por seus advogados, nomeiam pessoa idônea a representar o espólio sem a necessidade de seguir a sequência expressa no art. 617 do Código de Processo Civil, nos termos do art. 11, da Resolução CNJ n. 452/2022<sup>17</sup>.

Acrescentamos, cumprindo a proposta de comentar cada um dos requisitos do art. 808-A, CNCGJ/SC, que não deve ser recusada a apresentação de termo de nomeação de inventariante produzido em âmbito de processo judicial de inventário ou de arrolamento de bens. Porém, deve-se atentar se o documento judicial também atende ao segundo requisito, qual seja, a “atribuição específica para a lavratura do ato referido”.

Considerando a praxe processual judicial, na qual o termo de inventariante é realizado no início do processo de inventário, quando as partes, em

17 CNJ, Res. 452/2022, Art. 11. §1º O meeiro e os herdeiros poderão, em escritura pública anterior à partilha ou à adjudicação, nomear inventariante. §2º O inventariante nomeado nos termos do §1º poderá representar o espólio na busca de informações bancárias e fiscais necessárias à conclusão de negócios essenciais para a realização do inventário e no levantamento de quantias para pagamento do imposto devido e dos emolumentos do inventário. §3º A nomeação de inventariante será considerada o termo inicial do procedimento de inventário extrajudicial.

geral, não teriam se atentado para a necessidade de constar da nomeação a atribuição específica para a lavratura do ato em questão, passemos a abordar a solução prática a ser conferida no caso, em que poder-se-ia lavrar uma escritura de autorização específica, a qual implicitamente também ratifica a nomeação de inventariante, ou, alternativamente, como forma menos onerosa financeiramente e menos trabalhosa para as partes, incluir os sucessores e seus advogados como anuentes na escritura pública de compra e venda, na qual figura como vendedor o espólio, representado pelo inventariante que fora anteriormente nomeado em escritura pública ou termo judicial.

Atentemo-nos que a nomeação de inventariante não pode ser dispensada e deve ser prévia, seja por escritura ou por termo nos autos, mas a atribuição de poderes específicos para o ato pode ser realizada em ato conjunto com a nomeação do inventariante ou, à sua falta, em ato conjunto com a realização do ato específico de compra e venda.

## CONCLUSÃO

A recente inclusão do art. 808-A no Código de Normas do Estado de Santa Catarina – CNCJ/SC, acrescentada por meio do Provimento n. 50, de 25 de outubro de 2022 é um grande passo na desburocratização e desjudicialização de procedimentos e, também, é um grande passo na regularização fundiária, já que permite a regularização de imóveis dos quais houve a consolidação de uma venda não regularmente escriturada, pendente a transferência da propriedade ao seu adquirente.

Sendo a morte um acontecimento certo, imprevisível e inevitável, que põe fim à personalidade jurídica da pessoa natural, os negócios jurídicos celebrados que ainda não estejam completamente concluídos, a exemplo de negócios que estejam em fase de adimplemento parcelado, de reunião de documentação, de recolhimento de tributos, de redação de escrituras, ou mesmo aguardando apenas o comparecimento das partes em cartório para a sua assinatura, estão sujeitos à ocorrência deste fato e das suas consequências jurídicas quanto à conclusão do negócio celebrado.

É certo que o negócio celebrado em vida por pessoa então falecida, quando pendente de pagamento parcelado, terá a necessidade de inventariar o bem, de adequar o valor que ficou pendente de ser partilhado, e de adequar a base cálculo de incidência do imposto *causa mortis*.

Entretanto, quando o negócio concluído já se encontra integralmente

quitado, resta ao espólio, tão somente, a obrigação de transferir a propriedade do bem alienado, e essa transferência era dificultada pela necessidade de alvará judicial ou inclusão no rol dos bens inventariados. A redação do art. 808-A, CNCJ/SC permite a lavratura da escritura de compra e venda, que seria outorgada pela pessoa falecida, pelo espólio, representado por seu inventariante, com a observância de que a este sejam atribuídos poderes específicos para a prática do ato, de forma a garantir que não exista litígio quanto ao negócio em relação aos sucessores da pessoa falecida.

O tabelião deve estar atento à diferença entre o negócio que os sucessores desejam celebrar em relação aos bens que compõem o espólio, para o levantamento de valores para o processo em relação ao negócio celebrado anteriormente ao falecimento, neste, descendo às diferentes situações de negócio integralmente ou parcialmente quitado. Lembrando que, o art. 808-A, do CNSC, aplica-se tão somente ao negócio celebrado e integralmente quitado anteriormente ao falecimento da pessoa a ser inventariada.

Conclui-se, portanto, que apenas quando o negócio foi celebrado em vida e foi também integralmente quitado em vida será possível a lavratura de escritura de compra e venda tendo o espólio como vendedor, representado por seu inventariante anteriormente nomeado, com poderes específicos para o ato, mesmo que desprovido de personalidade jurídica, vez que, neste caso, está apenas cumprindo com obrigação assumida anteriormente pela pessoa falecida.

Os requisitos a serem exigidos para a lavratura da escritura devem ter como premissa a comprovação da efetiva ocorrência da situação autorizadora da sua lavratura, qual seja, a existência prévia do negócio, que deve ter sido celebrada pelo falecido quando ainda era vivo, e a sua integral quitação antes do falecimento, bem como a existência de representante do espólio e a atribuição de poderes especiais que excedem aos poderes de mera administração, os quais foram tratados individualmente no presente trabalho.

Quando da análise dos requisitos e dos documentos comprobatórios apresentados, o tabelião deve ter especial atenção para evitar fraudes, exigindo documentos escritos e autênticos, sendo expressamente necessário o reconhecimento de firma quanto ao documento comprobatório da existência e a data do negócio jurídico. Tal reconhecimento de firma, entretanto, não é restrito ao reconhecimento de firma por autenticidade, podendo o documento apresentado estar com a firma reconhecida por semelhança, desde

que tomadas as cautelas para verificar se tratar de documento verdadeiro.

A comprovação da quitação do preço deve ser escrita, mas não necessariamente assinada pelo falecido ou seu representante legal, podendo se apresentar como documentos de transações bancárias, ou ainda, como exceção, ser assinada pelo inventariante, quando houverem elementos seguros de inexistência de fraude, tendo como exemplo o transcurso de longo período de tempo sem interposição de protesto ou outras medidas de cobrança, e estando prescrita a ação correspondente.

Com relação à nomeação de inventariante, o presente trabalho trouxe, em resumo, que deve ser por instrumento público, podendo ser pôr termo nos autos ou por escritura pública, e que deve ser corroborada pela atribuição de poderes específicos para o ato de transferência do bem, visto que este se trata de ato que requer poderes específicos que extrapolam os poderes de administração conferidos por lei ao inventariante.

Desta forma, conclui-se o presente trabalho pela constatação da grande importância desta inovação normativa e pelo alinhamento dos seus requisitos e documentos à prática do dia a dia do tabelião, com a crença de que este instrumento serve à regularização ágil e segura de muitos negócios imobiliários.

## BIBLIOGRAFIA

BUENO, Laís Bianchi. **A legalidade da alienação de bens do espólio por inventariante extrajudicial**. Migalhas, 2023. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/386899/a-legalidade-da-alienacao-de-bens-do-espolio>>. Acesso em: 26 set. 2023.

GOUVEIA, Gracilene Monteiro. **A alienação de bens do espólio por inventariante extrajudicial**. Anoreg, 2023. Disponível em: <<https://www.anoreg.org.br/site/artigo-a-aliena>>.

cao-de-bens-do-espolio-por-inventariante-extrajudicial-por-gracilene-monteiro-gouveia/>. Acesso em: 26 set. 2023.

## PARA ALÉM DA PALAVRA: A EVOLUÇÃO DA UNIÃO ESTÁVEL E SUA INTERFACE COM O REGISTRO CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS

Marcos Gabriel dos Santos Vieira<sup>1</sup>

Lucas Paes Koch<sup>2</sup>

Ingrid Brandão Sartor Dário<sup>3</sup>

**SUMÁRIO:** Introdução. 1. Da gênese da união estável ao seu reconhecimento como entidade familiar no ordenamento jurídico e jurisprudência brasileira. 2. A união estável em números e a necessidade de meios alternativos para a tutela e efetivação de direitos. 3. O Termo Declaratório de União Estável perante o Registrador Civil das Pessoas Naturais. 3.1 Regime de Bens na União Estável. 3.2 Alteração de Regime de Bens na União Estável. Conclusão

**PALAVRAS-CHAVE:** Registro Civil das Pessoas Naturais; União Estável; Alteração do Regime de Bens.

## INTRODUÇÃO

Historicamente, a união estável constituiu-se em instituto marcado pela informalidade, dada a sua característica de se tratar de uma situação de fato entre duas pessoas que buscam constituir vínculo familiar, com repercussões relevantes nas esferas pessoal e patrimonial, motivo pelo qual vem sendo objeto de discussões tanto no âmbito acadêmico como perante as cortes de justiça.

1 Pós-Graduado em Direito Notarial e Registral. Graduada em Direito pelo Centro Universitário de Brusque-UNIFEBE. Graduada em Filosofia pela Faculdade São Luiz. Escrevente do 1º Ofício de Registro de Imóveis de Itajaí/SC. e-mail: gabriel.vieira@unifebe.edu.br.

2 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. Oficial Designado do 1º Ofício de Registro de Imóveis de Itajaí-SC. e-mail: lucaskoch@gmail.com.

3 Doutoranda em Direito pela Universidade Estácio de Sá, campus Rio de Janeiro. Mestre em Direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense. Pós-Graduada em Direito Notarial e Registral pela Universidade Uniderp-Anhangüera e em Jurisdição Federal pela Escola Superior da Magistratura de Santa Catarina (ESMAFESC). Oficial titular do 1º Ofício de Registros Cíveis de Pessoas Naturais da comarca de Laguna (SC). e-mail: ingridsartor@hotmail.com

Diante desse cenário, várias iniciativas no âmbito legal e normativo passaram a oferecer mecanismos e procedimentos inovadores à união estável, no intuito de conferir maior segurança jurídica aos companheiros e, por consequência, diminuir as demandas judiciais.

Contudo, tais providências legais não foram suficientes para suprir uma questão sensível, notadamente quanto aos aspectos pertinentes à datação acerca do início e fim da união estável, bem como à alteração de regime de bens no interregno da convivência ou por ocasião da conversão em casamento.

Foi com o advento do Provimento 141, de 16/03/2023, do Conselho Nacional da Justiça, que regulamentou o rol de títulos concernentes à união estável e passíveis de registro perante os Ofícios de Registros Cíveis das Pessoas Naturais, o qual recebeu a atribuição especial de elaborar um título oficial hábil a estabelecer as datas de início e fim da convivência, consagrando o efeito jurídico do instituto perante terceiros, outrora já infirmado por meio do Provimento 37 também do CNJ, e pela Lei nº 14.382/2022. A título de complementação, o Provimento 149 do CNJ consolidou as normas referentes à união estável, no sentido de uniformizar os procedimentos perante as serventias extrajudiciais e nortear a atuação regulamentar das corregedorias estaduais por meio de seus códigos de normas.

Dessa forma, o presente artigo tem por escopo analisar a relação entre o Registro Civil das Pessoas Naturais e a União Estável, na perspectiva da desjudicialização, sobretudo por meio do termo declaratório de união estável, da certificação eletrônica, do procedimento de alteração do regime de bens entre os companheiros, e da conversão da união estável em casamento.

Para alcançar o objetivo proposto, em um primeiro momento será abordado o contexto em que a união estável passou a ser reconhecida como entidade familiar no ordenamento jurídico brasileiro.

Por fim, analisar-se-ão os novos procedimentos concernentes ao Termo Declaratório de união estável, à certificação eletrônica, ao Procedimento de Alteração do Regime de Bens entre os companheiros, e à conversão da união estável em casamento, como instrumentos de desjudicialização delegada aos Ofícios de Registro Civil das Pessoas Naturais.

## 1. DO RECONHECIMENTO DA UNIÃO ESTÁVEL COMO ENTIDADE FAMILIAR NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Tradicionalmente, o direito de família estava ligado ao casamento e a

sua indissolubilidade. O Estado buscava tutelar o casamento preponderantemente à família, preceitos constatados por meio das Constituições de 1934 e 1937. Por isso, para entender como a união estável foi reconhecida como entidade familiar, faz-se necessário recorrer a indicativos na legislação e na jurisprudência que sinalizavam o surgimento de direitos em detrimento do um reconhecimento mínimo de organização familiar que não fosse o casamento.

Nesse contexto, o casamento civil, a título de única modalidade de constituição familiar reconhecida oficialmente, fora regulamento, em primeiro plano, por meio do Decreto nº 181 de 24 de janeiro de 1890, e expressamente previsto na Constituição Republicana de 24 de fevereiro de 1891 e o no Código Civil de 1916 de 05 de janeiro de 1917. Tais diplomas legais tratavam a união entre homem e mulher como concubinado puro ou impuro, sendo o primeiro consubstanciado na união conjugal entre duas pessoas, não impedidas de casar, porém que assim não decidiram, e o segundo, distinguindo-se do primeiro pela circunstância de impedimento para convolar núpcias.

A respeito da união de fato que permeou aquela época, extrai-se da lição de Álvaro Villaça Azevedo:

Nesse estado de coisas, foi importante o surgimento de uma legislação extravagante, em defesa do concubinato, e de uma jurisprudência, em evolução constante, nesse mesmo sentido, de caráter jurídico, mas de cunho eminentemente judicial.<sup>4</sup>

O Decreto-Lei nº 7.036, de 10 de novembro de 1944, que regulamentou o acidente de trabalho, apresenta a primeira previsão normativa de proteção à companheira não casada, no caso de morte do trabalhador, indicando meios para sua prova no parágrafo único do artigo artigo 21<sup>5</sup>.

Quanto à Lei nº 4.291, de 23 de dezembro de 1963, no artigo 3º, 'd'<sup>6</sup> e a Lei nº 4.242, de 17 de julho de 1963<sup>7</sup>, no seu artigo 44 previram um requisito temporal de convivência de no mínimo cinco anos<sup>8</sup> para fins de direito

4 AZEVEDO, Álvaro Villaça. *Estatuto da família de fato*. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 174.

5 BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto-Lei nº 7.036, de 10 de novembro de 1944**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1944. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1940-1949/decreto-lei-7036-10-novembro-1944-389493-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10 jun. 2023.

6 BRASIL. Planalto. **Lei nº 4.291, de 12 de dezembro de 1963**. Brasília: Planalto, 1963. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/14291.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/14291.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2023.

7 BRASIL. Planalto. **Lei nº 4.242, de 17 de julho de 1963**. Brasília: Planalto, 1963. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14242.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14242.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2023.

8 Art 44. O servidor público civil ou militar, de autarquia ou sociedade de economia mista, que fôr desquitado e não responda pelo sustento da esposa, poderá descontar importância igual na declaração do imposto de renda, se houver incluído entre seus beneficiários, na forma do art. 5º da Lei nº 4.069, de 11 de junho de 1962, pessoa que viva sob sua exclusiva dependência econômica, no mínimo há cinco anos.

à percepção de pensão daquele que vivia sob dependência econômica do servidor público civil ou militar.

Já a Súmula nº 35 do Supremo Tribunal Federal, de 13 de dezembro de 1963, firmou o entendimento no sentido de restringir o direito à indenização por morte, decorrente de acidente de trabalho, à convivente em concubinato puro, ou seja, para aquele que não possuía impedimento para o casamento”.<sup>9</sup>

Foi com a edição da Lei nº 6.515, de 26 de dezembro de 1977, que instituiu o divórcio no ordenamento jurídico brasileiro como uma das formas de dissolução do casamento, abrindo espaço para um maior reconhecimento da chamada “família de fato”<sup>10</sup>.

Paulatinamente, as decisões judiciais também passaram a reconhecer os direitos às concubinas pela contribuição à formação do patrimônio comum do casal, culminando a aprovação, em 03 de abril de 1964, da Súmula 380 do Supremo Tribunal Federal, assim ementada: “comprovada a existência de sociedade de fato entre os concubinos, é cabível a sua dissolução judicial com a partilha do patrimônio adquirido pelo esforço comum”.<sup>11</sup>

Contudo, algumas decisões judiciais firmaram o entendimento de que o concubinato, por si só, não daria origem à sociedade de fato mencionada na já citada Súmula nº 380 do STF, sendo necessário a prova da efetiva colaboração dos concubinos para a formação do patrimônio comum. Em resposta, parte da doutrina e da jurisprudência passou a sustentar o entendimento de que a união entre concubinos apresentava caráter diferenciado da sociedade entre pessoas, prevista no artigo 1.363 do Código Civil de 1916 e estabelecida com base no direito obrigacional, na medida em que, no concubinato, este tinha como escopo principal a constituição da família de fato.

Assim, a simples permanência da concubina no lar, nas lides domésticas e no cuidado com os filhos do casal, já seria suficiente para o reconhecimento do esforço comum (contribuição indireta), com a consequência partilha igualitária dos bens adquiridos na constância da união, na hipótese de dissolução.<sup>12</sup>

9 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Sumula nº 35**. Brasília: STF, 13 de dezembro de 1963. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=3074>>. Acesso em: 11 jun. 2023.

10 BRASIL. Planalto. **Lei nº 6.515, de 26 de dezembro de 1977**. Brasília: Planalto, 1977. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16515.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16515.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2023.

11 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Sumula nº 380**. Brasília: STF, 12 de maio de 1964. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2482>>. Acesso em: 11 jun. 2023.

12 PEREIRA, Rodrigo da Cunha. **Comentários ao novo código civil**: da união estável, da tutela e da curatela (arts. 1723 a 1.783). Coord. Sálvio de Figueiredo Teixeira. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 158.

Outro marco jurisprudencial importante consistiu no entendimento acerca da não obrigatoriedade de convivência sob o mesmo imóvel para a configuração do concubinato, levando à edição da Súmula de nº 382 do Supremo Tribunal Federal, passando a estabelecer que: “a vida em comum sob o mesmo teto, more uxório, não é indispensável à caracterização do concubinato” (BRASIL, 1964)<sup>13</sup>. Assim, o concubinato era passível de reconhecimento deste que presentes outros requisitos caracterizadores do instituto, tais como a afetividade e a intenção de constituir família.

Dessa forma, a despeito da pacificação do tema concernente à partilha de bens no concubinato a partir da edição da Súmula 380 do STF, ainda pairava a controvérsia no tocante ao direito a alimentos. A tese contrária à concessão deste direito pautava-se na defesa de que os concubinos tinham entre si uma sociedade de fato e não uma entidade familiar. Logo, as discussões acerca das suas responsabilidades limitavam-se ao campo do direito das obrigações. Assim, a prestação de alimentos não seria possível, por ser um instituto de direito de família.

Essa controvérsia só foi dirimida com a promulgação da Constituição Federal em 05 de outubro de 1988, cujo artigo 226, § 3º reconheceu expressamente a união estável como entidade familiar.<sup>14</sup>

Nesse contexto, Yussef Cahali preleciona:

Antes da Constituição de 1998, exauria-se o direito da companheira no simples direito a a meação dos bens da sociedade de fato (Súmula 380). A seu turno, a jurisprudência vinha decidindo sistematicamente pela inexistência de obrigação legal de alimentos em favor da companheira: simples concubinato não confere à mulher o direito de pleitear alimentos do amásio; a obrigação alimentar é condicionada por leis às relações de parentesco ou à existência conjugal.<sup>15</sup>

Cabe ressaltar que a despeito da previsão constitucional, o instituto da união estável permaneceu pendente de regulamentação até a edição da Lei nº 8.971, de 29 de dezembro de 1994 e da Lei nº 9.278 de 10 de maio de 1996.

13 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Sumula nº 382**. Brasília: STF, 08 de maio de 1964. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2488>>. Acesso em: 11 jun. 2023.

14 Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado. § Para efeito da proteção do Estado, é reconhecida a união estável entre o homem e a mulher como entidade familiar, devendo o lei facilitar sua conversão em casamento. (BRASIL. Planalto. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Planalto, 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: 10 jun. 2023.)

15 CAHALI, Youssef Said. Do Direito de Alimentos no concubinato. In: **Direitos de família**: aspectos constitucionais, civis e processuais. Coord. Teresa Arruda Alvim. São Paulo: RT, 1995, 2. v., p. 10.

A Lei nº 8.971/94 passou a estabelecer o prazo de convivência de cinco anos, ou a existência de prole comum, como requisitos para a concessão do direito a alimentos, bem como previu o direito à meação do patrimônio comum e regulamentou a questão dos direitos hereditários entre os companheiros<sup>16</sup>.

Acerca da referida lei esclarece Maria Berenice Dias:

A Lei 8.971/94 assegurou direito a alimentos e à sucessão do companheiro. No entanto, conserva ainda certo ranço preconceituoso, ao reconhecer como união estável a relação entre pessoas solteiras, judicialmente separadas, divorciadas ou viúvas, deixando de fora, injustificadamente, os separados de fato. Também a lei fixou condições outra, só reconhecendo como estáveis as relações existentes há mais de cinco anos ou das quais houvesse nascido prole. Assegurou ao companheiro sobrevivente o usufruto sobre a parte dos bens deixados pelo *de cuius*. No caso de existirem descendentes ou ascendentes, o companheiro (tal como o cônjuge sobrevivente) foi incluído na ordem de vocação hereditária como herdeiro legítimo.<sup>17</sup>

Já a Lei nº 9.278/96 inovou ao não mencionar o tempo mínimo de convivência, estabelecendo novos direitos e obrigações entre os companheiros. Possibilitou, inclusive, aos companheiros, requererem diretamente ao Oficial do Registro Civil da circunscrição do seu domicílio, a conversão da união estável em casamento civil, independentemente de autorização judicial. Por fim, estabeleceu a competência do juízo de família para dirimir toda a matéria relativa à união estável, assegurado o necessário segredo de justiça<sup>18</sup>.

Com o advento do Código Civil de 2002, a união estável passou a ser prevista expressamente no Livro IV, concernente ao Direito de Família, mais precisamente nos artigos 1.723 a 1.727<sup>19</sup>. Não obstante, o Supremo Tribunal Federal permaneceu ativo no tocante às causas relacionadas às diversas factas que a união estável passou a assumir perante a sociedade.

Nesse contexto, impende mencionar o julgamento conjunto da Ação Di-

16 BRASIL. Planalto. **Lei nº 8.971, de 29 de dezembro de 1994**. Brasília: Planalto, 1994. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8971.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8971.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2023.

17 DIAS, Maria Berenice. **Manual de direito das Famílias**. 10. Ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2015, p. 250.

18 BRASIL. Planalto. **Lei nº 9.278, de 10 de maio de 1996**. Brasília: Planalto, 1996. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19278.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19278.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2023.

19 BRASIL. Planalto. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Brasília: Planalto, 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: 10 jun. 2023.

reta de Inconstitucionalidade (ADI) 4277 e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 132, em 05 de maio de 2011, que reconheceu a união estável entre pessoas do mesmo sexo<sup>20</sup>; além dos Recursos Extraordinários 878.694/MG e 646.721/RS de 10 de maio de 2017, que garantiram a equiparação de direitos sucessórios dos cônjuges e companheiros<sup>21</sup>;

Acerca da sucessão de companheiros propriamente dita, o Código Civil de 2002 havia estabelecido, no seu art. 1.790, regras sucessórias distintas para os conviventes em união estável, em contraposição às regras previstas no art. 1.829, aplicado aos casados, a saber, respectivamente:

Art. 1.790. A companheira ou o companheiro participará da sucessão do outro, quanto aos bens adquiridos onerosamente na vigência da união estável, nas condições seguintes: (Vide Recurso Extraordinário nº 646.721) (Vide Recurso Extraordinário nº 878.694)

I–se concorrer com filhos comuns, terá direito a uma quota equivalente à que por lei for atribuída ao filho;

II–se concorrer com descendentes só do autor da herança, tocar-lhe-á a metade do que couber a cada um daqueles;

III–se concorrer com outros parentes sucessíveis, terá direito a um terço da herança;

IV–não havendo parentes sucessíveis, terá direito à totalidade da herança.

Art. 1.829. A sucessão legítima defere-se na ordem seguinte: (Vide Recurso Extraordinário nº 646.721) (Vide Recurso Extraordinário nº 878.694)

I–aos descendentes, em concorrência com o cônjuge sobrevivente, salvo se casado este com o falecido no regime da comunhão universal, ou no da separação obrigatória de bens (art. 1.640, parágrafo único); ou se, no regime da comunhão parcial, o autor da herança não houver deixado bens particulares;

II–aos ascendentes, em concorrência com o cônjuge;

III–ao cônjuge sobrevivente;

IV–aos colaterais.

Em sede de julgamento aos Recursos Extraordinários 646.721/RS e 878.694/MG de 10/05/2017, o Supremo Tribunal Federal declarou a in-

20 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4.277/DF**. Brasília: STF, 05 de maio de 2011. Disponível em: < <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628635>>. Acesso em: 11 jun. 2023.

21 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 878.694/MGumula nº 382**. Brasília: STF, 10 de maio de 2017. Disponível em: < <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14300644>>. Acesso em: 11 jun. 2023.

constitucionalidade do referido artigo 1.790, invocando, como fundamento, os princípios da igualdade, da dignidade humana, da proporcionalidade e da vedação ao retrocesso.

Cumprido destacar que, por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário 878.694/MG, a Corte Constitucional estabeleceu ser ilegítima a não equiparação, para fins sucessórios, entre cônjuges e companheiros, de modo a não haver distinção entre a família formada pelo casamento e aquela pactada na união estável. Isso porque essa hierarquia entre entidades familiares é incompatível com a Constituição de 1988, conforme se infere da ementa do referido julgado:

DIREITO CONSTITUCIONAL E CIVIL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. INCONSTITUCIONALIDADE DA DISTINÇÃO DE REGIME SUCESSÓRIO ENTRE CÔNJUGES E COMPANHEIROS

Quanto ao Recurso Extraordinário 646.721/RS, além de versar sobre a equiparação sucessória, abordou a questão acerca da não distinção entre as uniões heterossexuais e homoafetivas para a aplicação do Art. 1.790 do Código Civil.

DIREITO CONSTITUCIONAL E CIVIL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. APLICAÇÃO DO ARTIGO 1.790 DO CÓDIGO CIVIL À SUCESSÃO EM UNIÃO ESTÁVEL HOMOAFETIVA. INCONSTITUCIONALIDADE DA DISTINÇÃO DE REGIME SUCESSÓRIO ENTRE CÔNJUGES E COMPANHEIROS

Assim, as regras do Art. 1.829 do Código Civil passaram a ser aplicadas também na sucessão dos companheiros, indistintamente.

Por fim, a Resolução nº 35 de 2007 e o Provimento nº 37 de 2014, ambos do Conselho Nacional de Justiça, regulamentaram o procedimento acerca da lavratura de atos notariais relacionados à união estável e o registro, tanto da escritura quanto do reconhecimento judicial e dissolução, no Livro “E” do 1º Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais do domicílio dos conviventes, com as remissões dos assentos de casamento e nascimento para fins de ampla publicidade e eficácia contra terceiros. Tais normativas receberam previsão expressa no Provimento 141 do CNJ, que alterou o referido Provimento 37, e no Provimento 149, que estabeleceu o Código Nacional de Normas do Foro Extrajudicial da Corregedoria Nacional do Conselho Nacional de Justiça (CNN/CN/CNJ-Extra), sendo este último diploma consonante com as mudanças introduzidas na Lei de Registros Públicos pela Lei nº 14.382/2022.

## 2. A UNIÃO ESTÁVEL EM NÚMEROS E A NECESSIDADE DE MEIOS ALTERNATIVOS PARA A TUTELA E EFETIVAÇÃO DE DIREITOS

Conforme dados do Observatório Nacional da Família<sup>22</sup>, apesar do crescimento da população brasileira nas últimas décadas, o número absoluto de casamentos no Brasil tem diminuído, uma tendência acelerada entre 2015 e 2019, quando se observou uma redução de aproximadamente 10% no número de casamentos.

Com isso, a taxa de nupcialidade, obtida da divisão do número de casamentos pela quantidade de pessoas em idade de se casar (x1000), encontra-se em declínio. Em sentido inverso à tendência geral, casamentos entre pessoas do mesmo sexo passaram por uma expansão no mesmo período, embora representassem menos de 1% do total de casamentos em 2019. Por fim, observa-se que o número de recasamentos vem crescendo gradativamente.

Se o tempo de espera para o casamento aumentou, em contrapartida a duração média dos casamentos vem diminuindo. É possível notar, por exemplo, que, dos divórcios realizados em 2010, apenas 1.708 eram de pessoas com menos de um ano de casadas. Já em 2019, esse número era de 11.307. Todavia, uma parte expressiva dos divórcios ainda ocorre entre pessoas casadas há mais de 20 anos.

A diminuição da taxa nupcial não significa, porém, que os brasileiros estejam simplesmente deixando de formar unidades familiares, mas muitos deles têm optado por constituir suas famílias no contexto de união estável.

Diante deste fato, pode-se observar o porquê da redução dos números de casamentos em detrimento ao de uniões estáveis formalizada por escritura pública entre 2006 e setembro de 2020. Neste período, o número inicial de 31.586 em 2006, saltou para 146.779 em 2019, resultando em um aumento neste período de 464%.

Não há se olvidar, ainda, que a união estável é uma situação de fato, de modo que nem toda união estável é formalizada ou acaba sendo judicializada. Em relação à quantidade de processo que envolve a união estável<sup>23</sup>,

22 BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Casamento e União Estável no Brasil**. Fato e Número. 1. ed. Disponível em <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/observatorio-nacional-da-familia/fatos-e-numeros/FatoseNumerosCasamento.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2023.

23 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Estatísticas Processuais do Direito da Família com Temas à Infância e Juventude**. Disponível em: [https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=3cd3e5fc-5-c5c441-e-508b30261-5e288de&sheet=87ff247a-22e0-4a66-ae83-24fa5d92175a&theme=horizon&opt=ctxmenu,currsel&select=nome\\_classe,&select=nome,&select=nome\\_municipio,&select=sigla\\_tribunal](https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=3cd3e5fc-5-c5c441-e-508b30261-5e288de&sheet=87ff247a-22e0-4a66-ae83-24fa5d92175a&theme=horizon&opt=ctxmenu,currsel&select=nome_classe,&select=nome,&select=nome_municipio,&select=sigla_tribunal). Acesso em: 18 out. 2023.

em 2020 tramitaram uma demanda de 89,49 mil processos, ao passo que no ano de 2021, foram 103,3 mil e, em 2022, totalizaram 107,98 mil processos.

Soma-se a esta situação a alta demanda do judiciário como um todo, compreendendo as diversas matérias que são levadas a sua apreciação.

Com base no Justiça em Número do CNJ<sup>24</sup>, em 2022 houve um notável aumento no número de ingressos de novos processos e no incremento no acesso à justiça. Em 12 meses, foram contabilizados 31,5 milhões de casos novos em todos os segmentos de Justiça, representando no crescimento de 10%. Sem computar os casos em grau de recurso e as execuções judiciais, no mesmo ano foram ajuizadas um total de 21,3 milhões de novas ações, no total de 7,5% a mais que em 2021, encerrando com um estoque de 81,4 milhões de processos em tramitação no Poder Judiciário. Desses, 17,7 milhões, ou seja, 21,7%, estavam suspensos, sobrestados ou em arquivo provisório, aguardando alguma situação jurídica futura.

Diante deste dados, verifica-se um paradoxo da pós-modernidade, pois na medida em que se encontrem reunidas as condições técnicas de acesso ao Judiciário, antagonicamente, tais promessas nunca tiveram tão longe de serem alcançadas<sup>25</sup>, uma vez que tais conflitam com a morosidade do próprio sistema de justiça.

Nesse cenário de riscos e conflitos permanentes, Boaventura de Souza Santos adverte que “[...] as sociedades assentam no primado do Direito, de que não funcionam eficazmente sem um sistema judicial eficiente, eficaz, justo e independente”<sup>26</sup>.

Surge, a partir daí, um sistema de justiça “multiportas” como uma forma de contribuir para o acesso à justiça, o que, para Cappelletti e Garth, compreende duas finalidades básicas, quais sejam: “primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados, que sejam individual e socialmente justos”<sup>27</sup>.

24 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Justiça em números 2023**. Ano-base 2022. Brasília: CNJ, 2023, p. 7. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros>. Acesso em: 18 out. 2023.

25 ABREU, Pedro Manoel. **Processo e Democracia**: O processo jurisdicional com um *locus* da democracia participativa e da cidadania incluída no estado democrático de direito. São Paulo: Conceito Editorial, 2011, 2. v., p. 231.

26 SANTOS, Boa Ventura de Souza. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 29.

27 CAPPELLETI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 8.

Entregar esse resultado, conforme Marcelo Júnior, não se limita a possibilidade de acesso à justiça, mas ao direito que se ter uma solução célere e justa.<sup>28</sup> Desta forma, as vias alternativas de solução de conflitos merecem atenção. Formas mais democráticas, simples e rápidas devem ser implementadas, conforme ensina Boaventura:

No novo marco institucional brasileiro salienta-se a experiência da experiência da justiça itinerante, dos meios alternativos de resolução de litígios, da mediação, da conciliação judicial e extrajudicial, da justiça restaurativa e sobretudo, dos juizados especiais.<sup>29</sup>

Deste modo, a cultura jurídica precisa se adaptar e adequar à evolução social, conforme Wolkmer discorre:

A moderna cultura jurídica, nascida na Europa Ocidental entre os séculos XVII e XIX, foi engendrada por longo processo interativo de fatores, como: o modo produtivo capitalista, a organização social burguesa, a projeção doutrinária liberal-individualista e a consolidação política da centralização estatal. Essa dinâmica expressa o fenômeno histórico de que cada época reproduz uma prática jurídica específica vinculada às relações sociais e às necessidades humanas.<sup>30</sup>

Nesse contexto de crise do direito e de justiça que a atuação extrajudicial por meio da atividade registral e notarial vem ganhando protagonismo. Cada vez mais demandas lhes são delegadas sob a fiscalização do Poder Judiciário, que tem-se dado a esta fenômeno a expressão extrajudicialização<sup>31</sup>.

Em síntese, a extrajudicialização refere-se ao deslocamento de determinadas questões e disputas do sistema judicial para a esfera de atuação de notários e registradores. Isso implica na busca de espaços de resolução de conflitos e de entrega de demandas providas de celeridade e segurança

28 MARCELO JR., Júlio Cesar. **Análise econômica do acesso à justiça**: a tragédia dos custos e a questão do acesso inautêntico. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 107.

29 SANTOS, Boa Ventura de Souza. **Para uma revolução democrática da justiça**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008, p. 58.

30 WOLKMER, Antonio Carlos. Introdução aos fundamentos de uma teoria geral dos “novos” direitos. In: WOLKMER, Antonio Carlos; LEITE, José Rubens Morato. **Os “novos” direitos no Brasil**: natureza e perspectiva: uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 17-18.

31 A palavra “desjudicialização” não explica o fenômeno da criação de vias alternativas extrajudiciais, as quais não excluem a competência do Poder Judiciário. Logo, não DESjudicializa! A esse fato jurídico stricto sensu, de natureza administrativa, devemos nominar corretamente de “EXTRAJUDICIALIZAÇÃO”, visto que não exclui nem cancela o fenômeno da “judicialização”, sendo a outra face da mesma moeda (MALLMANN, Jean Karlo Woiciechowski. **Série: Terminologias notariais e registrais—Parte V—“Extrajudicialização”**: o fenômeno da desjudicialização com nome certo. Migalhas, 2023. Disponível em <<https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registrais/386827/extrajudicializacao-o-fenomeno-da-desjudicializacao-com-nome-certo>>. Acesso em: 03 ago. 2023.

jurídica. São exemplos de procedimentos delegados aos notários e registradores o inventário, o divórcio, a retificação administrativa de área, a notificação e consolidação da propriedade fiduciária, a usucapião e a adjudicação compulsória.<sup>32</sup>

Tal como indicam Farias e Rosenvald, é crescente a delegação aos notários e registradores de competências típicas do poder judiciário<sup>33</sup>.

No que se refere à união estável, a publicação da Lei nº 11.441/07, que alterou o Código de Processo Civil de 1973, possibilitou o inventário e divórcios por meio de escrituras públicas a encargo dos tabelionatos de notas, questão regulamentada pela Resolução 35/2007 do CNJ<sup>34</sup>, que previu o reconhecimento da união estável pelos herdeiros do falecido em sede de inventário extrajudicial, dispensando o reconhecimento judicial “post mortem”. Tais comandos normativos mostram como a atividade extrajudicial passou a ter um papel importante na aferição dos direitos aos conviventes em união estável.

Ademais, a Lei nº 14.382 trouxe significativas modificações para Lei nº 6.015/73, (Lei de Registro Públicos), com ênfase na alteração do artigo 57, §2º, que estabeleceu a possibilidade de alteração do sobrenome diretamente no cartório, e na inclusão do artigo 94-A, no tocante à instrumentalização da união estável.<sup>35</sup>

No contexto atual, em que se clama por meios céleres, juridicamente seguros e acessíveis do ponto de vista dos direitos concernentes à união estável como entidade familiar, destacam-se as alterações normativas referentes ao Termo Declaratório de União Estável, bem como a possibilidade de alteração do regime de bens na união estável, visando conferir publicidade e eficácia em relação a terceiros.

32 KÚMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral**. Vol. 5: Tratado Notarial e Registral (Tomo I). 1ª ed. São Paulo: YK Editora, 2020, p. 296.

33 CHAVES, Cristiano; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil**. 4º volume: direito das coisas. 13. ed. Salvador: JusPODIVM, 2017, p. 72.

34 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução 35**. Brasília: CNJ, 2007. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/179>>. Acesso em: 14 jun. 2023.

35 MALLMANN, Jean Karlo Woiciechoski. **Série: Terminologias notariais e registrais – Parte V – “Extrajudicialização”**: o fenômeno da desjudicialização com nome certo. Migalhas, 2023. Disponível em <<https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registrais/386827/extrajudicializacao-o-fenomeno-da-desjudicializacao-com-nome-certo>>. Acesso em: 03 ago. 2023.

SOUZA, Carlos Magno Alves, Cristiano. **A disciplina da união estável na lei nº 14.382-2022**. IBDFAM, 2022. Disponível em <[https://ibdfam.org.br/artigos/1854/A+disciplina+da+uni%2525C3%2525A3o+est%2525C3%2525A1vel+na+lei+n%2525C2%2525BA+14.382-2022%2523\\_ednref2](https://ibdfam.org.br/artigos/1854/A+disciplina+da+uni%2525C3%2525A3o+est%2525C3%2525A1vel+na+lei+n%2525C2%2525BA+14.382-2022%2523_ednref2)>. Acesso em 07 ago. 2023.

### 3. A UNIÃO ESTÁVEL E O REGISTRO CIVIL DE PESSOAS NATURAIS: NOVAS PERSPECTIVAS

A Lei nº 14.382/2022 trouxe relevantes alterações na atividade extrajudicial atribuída ao Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais, dentre as quais o procedimento de reconhecimento da união estável perante o registrador civil, mediante Termo Declaratório<sup>36</sup> passível de ser registrado no Livro “E” do Cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais do 1º Ofício ou 1ª Subdivisão Judiciária da última residência dos companheiros (art. 94-A da Lei nº 6.015/73).

Dessa forma, se anteriormente os títulos passíveis de registro no Livro E limitavam-se à sentença declaratória de reconhecimento e/ou dissolução da união estável e à escritura pública de união de estável, nos termos da Resolução 37/2014 do CNJ, estabeleceu-se um novo título a ser elaborado pelo próprio oficial de registro civil da escolha dos conviventes, assim como flexibilizou-se o ingresso dos títulos estrangeiros relacionados à união estável em que um dos conviventes for brasileiro.

Manteve-se, contudo, a facultatividade do registro da união estável no Livro “E”, justamente por se tratar a união estável de um fato jurídico cujo reconhecimento independe de registro. No entanto, os efeitos do registro decorrentes da publicidade conferem o devido conhecimento perante terceiros, além de se prestar como prova de estabelecimento de unidade familiar perante os órgãos públicos e para fins de acesso em determinados atos afetos à atividade extrajudicial.

O Termo Declaratório de Reconhecimento de União Estável (TDRUE) foi regulamentado pelo Provimento 141, de 16/03/2023, e posteriormente previsto na consolidação normativa do Provimento 149, também do CNJ. Por meio de uma digressão aos referidos provimentos, é possível aferir que o TDRUE consiste na declaração, por escrito, de ambos os companheiros, perante o ofício de registro civil da escolha destes, de que mantém uma convivência duradoura, pública e contínua, com a finalidade de constituir família. Tal declaração pressupõe um requerimento por escrito, por meio do qual os conviventes também devem informar de que a favor dos deles não fora lavrado outro TDRUE, fato a ser confirmado mediante consulta do

36 MURAI, Ana Cristina Duarte Pereira; ANDRADE, Gabriela Dias Caminha. **A Interface do Registro Civil das Pessoas Naturais com os Novos Modelos Familiares**: uma análise da união estável à luz da Lei nº 14.382/2022. In. PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; MONACO, Gustavo Ferraz de Campos (coord.). **Registro Civil de Pessoas Naturais**. São Paulo: Thomson Reuters, 2023, p. 37.

registrador à base de dados da Central de Registros Civis (CRC), admitindo-se a livre escolha acerca do regime de bens, conforme o artigo 1.725 do Código Civil, bem como a disposição a respeito da adoção do sobrenome.

Impende mencionar que o TDRUE pressupõe a instauração de procedimento administrativo perante o registrador civil, o qual será deflagrado com o requerimento dos conviventes, instruído com os documentos de identificação e as provas de ausência de impedimento, o que poderá sê-lo mediante a apresentação de certidões atualizadas de nascimento ou de casamento (prazo 90 dias), nesse último caso, com a averbação de separação judicial ou extrajudicial, ou divórcio. Dispensa-se a apresentação das certidões caso os respectivos registros compuserem o acervo da mesma serventia. Após a análise da documentação e encontrando-se conforme, o registrador proferirá despacho confirmatório do pedido, lavrando-se o respectivo termo na sequência.

Nos termos do artigo 538, §1º do Código Nacional de Normas, a escrituração do TDRUE será preferencialmente eletrônica, arquivando-se em classificador próprio, sem prejuízo da inserção das informações na Central de Registros Civis (CRC). A certidão correspondente ao TDRUE deverá corresponder ao inteiro teor do ato. Com relação aos emolumentos, o Código Nacional de Normas estabeleceu um parâmetro de cobrança, sem prejuízo de normatização específica dos Estados, no equivalente a 50% dos emolumentos devidos para a habilitação de casamento.

Cumpra informar que o TDRUE contempla documento autônomo, que pode ou não ser levado à registro no Livro E do 1º Ofício de Registros Civis de Pessoas Naturais da última ou atual residência dos conviventes, a depender da intenção destes em conferir publicidade e eficácia da união estável perante terceiros. Para tanto, faz-se necessário que os conviventes, afora o requerimento de elaboração do TDRUE, também solicitem o seu registro no livro competente, caso seja o mesmo do domicílio, ou a remessa do termo via CRC para a serventia de destino.

Assim como a lei previu a elaboração do Termo Declaratório de Reconhecimento de União Estável, também dispôs expressamente a respeito do Termo Declaratório de Dissolução de União Estável, desde que inexistente nascituro ou filhos incapazes (caso contrário os conviventes deverão recorrer à vias judiciais), com a peculiaridade de intervenção obrigatória de advogado ou Defensor Público (por aplicação analógica ao artigo 733 do

CPC e Resolução 35/2007 do CNJ) e, na hipótese de disposição a respeito da partilha de bens, não contemplar bens imóveis com valor acima de 30 salários mínimos. Nesse último caso demandará observância ao artigo 108 do Código Civil, sendo a essência do ato a elaboração de escritura pública por parte do tabelião de notas.

Encaminhado o termo para registro, seja ele de reconhecimento ou dissolução, o registrador deverá proceder à qualificação registrária, vedando-se o seu ingresso no Livro E na hipótese de se tratar de pessoas casadas, ainda que separadas de fato. Importante mencionar que na eventualidade de constar como convivente “casado”, a comprovação da separação judicial ou extrajudicial poderá ser feita até a data da prenotação do título perante o 1º Ofício do RCPN, nos moldes do artigo 545, parágrafo único, do Código Nacional de Normas.

Para os títulos estrangeiros, abriu-se a possibilidade de ingresso no Livro E por meio do artigo 94-A, §§2º e 3º, da Lei de Registros Públicos, com os seguintes requisitos: a) ao menos um dos companheiros deverá possuir nacionalidade brasileira; b) competência para registro no 1º RCPN do local da última residência dos companheiros; c) homologação da sentença pelo STJ (art. 539, §3º, do Código Nacional de Normas), devidamente traduzida e apostilada (se o título consistir em sentença); d) apostilamento e tradução para os demais termos públicos; e) no teor do documento deverá referir-se a união estável regida pelas leis brasileiras, ou existência de sentença brasileira que reconheça a aplicação das leis brasileiras ao documento estrangeiro ao regime de união estável formalizado no estrangeiro. Importante mencionar que, na hipótese de qualificação negativa, é dado aos conviventes requererem a confecção do respectivo termo declaratório, admitindo-se a menção ao período de convivência, mediante “histórico jurídico transnacional” da “more uxório”.

Vencida a questão atinente aos títulos estrangeiros, após a qualificação positiva, o delegatário efetuará a escrituração do termo no competente Livro E, fazendo constar as informações do artigo 94-A da Lei 6.015/73; a data de confecção do termo e dados do RCPN em que fora elaborado; indicação do país em que fora elaborado o termo, se se tratar de documento estrangeiro, e domicílio dos conviventes (art. 539 do Código Nacional de Normas). No referido registro também deverá constar a data de início ou fim da convivência em união estável.

Nesse aspecto, a lei estabeleceu em quais situações deverá constar a data de início ou fim da união estável no competente Livro E, a saber: a) quando constar na sentença de reconhecimento ou dissolução; b) na escritura pública, desde que o período coincida com o da lavratura do instrumento; c) por meio do Procedimento de Certificação Eletrônica. Afora esses casos, o registro no Livro E deverá constar a menção acerca da data de início ou fim da união estável como “não informado”.

Pois bem, temos então que o termo declaratório de união estável poderá ser precedido ou não do procedimento de certidão eletrônica, tratando-se este de etapa prévia e facultativa que tem como finalidade a indicação da data do início ou fim da união estável, quando esta não constar da sentença, ou os conviventes optarem por deixar consignada a data da lavratura da escritura pública. O procedimento de certificação encontra previsão no artigo 553 do Código Nacional de Normas e inicia-se com pedido expresso por ambos os conviventes, podendo ser por meio físico ou eletrônico, instruída com todos os meios de provas admitidos, tais como extratos de plano de saúde; atas notariais de páginas eletrônicas e redes sociais; fotografias, dentre outros documentos. Instaurado o procedimento, o oficial de registro civil procederá à entrevista dos conviventes, indagando-os (a título de exemplificação) a respeito do início ou fim da convivência, bem como os locais em que ambos residiram, se possuem filhos em comum, com as respectivas idades, e se possuem bens móveis ou imóveis adquiridos em comum, e a data de aquisição. Na sequência, o registrador entrevistará testemunhas e decidirá pela plausibilidade ou não dos argumentos deduzidos pelos conviventes, desde que o faça por decisão fundamentada. Na hipótese de indeferimento do pleito, o registrador informará os conviventes a respeito da possibilidade de suscitarem dúvida perante a autoridade competente, cujo procedimento se dará em conformidade aos artigos 198 e 296 da Lei de Registros Públicos.

Tem-se, portanto, que o termo declaratório com o procedimento de certificação eletrônica passa a ser um meio direto processamento na via extrajudicial para a retroatividade dos efeitos decorrentes da união estável.

Dessa feita, uma vez registrado o título competente no Livro E, o delegatário arquivará o procedimento administrativo, mencionando a sua localização no respectivo assento, bem como procederá as devidas anotações e comunicações (via CRC) aos registros de nascimento ou casamento anteriores dos conviventes (art. 543 do Código Nacional de Normas), devendo, para tanto, os dados dos registros constarem no respectivo termo, se ela-

borado em ofício diverso, ou o delegatário do 1º RCPN concederá o prazo de 15 dias para que providenciem as certidões atualizadas, podendo serem dispensadas caso os registros façam parte do próprio acervo do ofício.

Quanto à escolha e à alteração do regime de bens na união estável, mister destinar-se subtópico específico para a matéria.

### 3.1. REGIME DE BENS NA UNIÃO ESTÁVEL

Quando se fala de regime de bens ou matrimonial, segundo Placido e Silva se está falando do “conjunto de regras e princípios reguladores da situação jurídica dos bens dos consortes, durante a vigência da sociedade conjugal, e das relações de ordem econômica havidas entre eles e os terceiros, que, com eles, contratarem”.<sup>1</sup>

Considerando que para o surgimento da união estável não se é exigido formalidade alguma, o art. 1.725 do Código Civil de 2002 estabeleceu a regra do regime de comunhão parcial de bens, salvo disposição em sentido diverso.<sup>2</sup>

Fica assim estabelecido duas situações jurídicas importantes para se entender o regime de bens na união estável. Primeiro, que no silêncio entre os companheiros, aplica-se, no que couber, o regime de comunhão parcial, como ensina Gustavo Tepedino.<sup>3</sup> Segundo, há necessidade de forma escrita para que os companheiros disponham de forma diversa sobre os seus bens.

Cumprе salientar que, nos negócios jurídicos, a falta da outorga conjugal gera a anulabilidade do negócio, salvo se o casamento se operar pelo regime da separação convencional de bens ou separação final dos aquestos, nesse último caso, se a dispensa da vênia conjugal for expressamente pactuada.

Isso, porque, o regime de bens no casamento é um ato formal e solene publicizado com o registro no Livro Auxiliar do Registro de Imóveis (Livro 3), na hipótese do parágrafo único do Art. 1.640 e Art. 1.657 do CC, e com a averbação, no Livro 2, à margem da matrícula bens imóveis dos consortes. Assim, não tendo sido exigido a outorga conjugal nas situações necessárias, o cônjuge poderá se insurgir contra o negócio e o terceiro não poderá alegar

1 DE PLACIDO E SILVA, Oscar Joseph. **Vocabulário jurídico**. 18ª ed. rev. e atual. por Nagib Slaibi Filho e Geraldo Magela Alves. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 1.792.

2 BRASIL. Planalto. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Brasília: Planalto, 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: 10 jun. 2023.

3 TEPEDINO, Gustavo. **Controvérsias sobre regime de bens no Código Civil**. In: Revista dos Advogados da Associação dos Advogados de São Paulo, no 98, ano XVIII, julho de 2008, p 111.

desconhecimento da necessidade para afastar a anulabilidade.

Já na união estável, não existe a mesma exigência legal de publicidade, considerando ser essa convivência preponderantemente marcada pela informalidade e inexigibilidade de qualquer documento para que exista, caracterizando-se apenas pela convivência pública, contínua e duradoura. Nesta situação, uma vez inexistindo informação da existência desta união estável, não poderá o convivente alegar perante o terceiro a inexistência de outorga convivencial. Daí se explica o fato de o legislador ter aplicado o regime da comunhão parcial de bens às uniões estáveis, no que couber.<sup>4</sup>

Assim, formalizar a união estável e registrá-la no Livro E possibilita mais segurança jurídica as partes e oponibilidade perante terceiros. Na via extrajudicial, com a inclusão do Art. 94-A<sup>5</sup>, pela Lei 14.382/2022, essa formalização pode se dar por escritura pública, lavrada pelo tabelião, ou por termo declaratório formalizado pelo registrador civil, conforme já mencionado.

E para o regime de bens, para que se estabeleça um regramento diverso, o acordo entre os companheiros deve ser realizado pela forma escrita, bem como a sua alteração no curso da relação de fato.

Para regulamentar este artigo, a Corregedoria Nacional de Justiça editou o Provimento 141/2023, que alterou o Provimento 37/2014 CNJ, que dentre vários assuntos pertinentes, passou a tratar da alteração do regime de bens na união estável no registro civil, cujo procedimento passa a ser explanado.

A escolha de regime de bens na união estável encontra previsão no art. 1.725 do Código Civil, ao passo em que o Provimento 141/2023 do CNJ incluiu o Art. 9-A no Provimento 35/2014, estabelecendo a possibilidade de alterar esse regime de bens diretamente perante o registrador civil das pessoas naturais. Posteriormente, o § 3º do referido artigo fora alterado pelo Provimento 146/2023, condicionando o título de alteração à regra do Art. 108 do Código Civil. Atualmente, tal matéria está disciplinada nos Art. 547 e 548 do CNN/CN/CNJ-Extra (Provimento 149 do CNJ)

Nesse diapasão, o art. 547 do CNN/CN/CNJ-Extra permite a altera-

4 KÚMPEL, Vitor Frederico; MADY, Fernando Keutenedijan. **Da alteração do regime de bens na união estável**. Migalhas, 2023. Disponível em < <https://www.migalhas.com.br/coluna/registralhas/390442/da-alteracao-do-regime-de-bens-na-uniao-estavel>>. Acesso em: 03 ago. 2023.

5 Art. 94-A. Os registros das sentenças declaratórias de reconhecimento e dissolução, bem como dos termos declaratórios formalizados perante o oficial de registro civil e das escrituras públicas declaratórias e dos contratos que envolvam união estável, serão feitos no Livro E do registro civil de pessoas naturais em que os companheiros têm ou tiveram sua última residência, e dele deverão constar [...].

ção do regime de bens no registro de união estável diretamente perante o registro civil das pessoas naturais, desde que o requerimento tenha sido formalizado pelos companheiros pessoalmente perante o registrador ou por meio de procuração lavrada por instrumento público.

Porém, considerando que na união estável há, preponderantemente, uma informalidade no vínculo entre os conviventes, que dispensa qualquer espécie de documento, caracterizando-se apenas pela convivência pública, contínua e duradoura, segundo entendimento consolidado do Superior Tribunal de Justiça (REsp. nº .1.592.072/PR), o art. 547, §1º, do CNN/CN/CNJ-Extra, incluiu a ressalva de que na averbação da alteração consigne a advertência de que “a alteração do regime de bens não prejudicará terceiros de boa-fé, inclusive os credores dos companheiros cujos créditos já existiam antes da alteração do regime.”

Nos termos do Art. 547, §§ 6º e 8º do CNN/CN/CNJ-Extra, o processamento pode ser feito em qualquer Ofício de Registro Civil, pois caso os companheiros tenham registrado seu termo no Livro E de outra Serventia, o requerimento de alteração de regime de bens será encaminhado ao ofício competente por meio da Central de Informações do Registro Civil – CRC, para que, enfim, proceda à averbação à margem do termo. Recebido o procedimento, caberá ao oficial de registro civil confrontar com o assento da união estável no Livro E, bem como qualificar o título, com fulcro na lei, conforme determina o art. 198 da Lei nº 6.015/73.

Assim, verifica-se que a alteração de regime de bens na via extrajudicial depende do prévio registro da união estável no Livro E no 1º Ofício do Registro Civil das Pessoas Naturais em que os companheiros estabelecerem residência.

Ademais, além do requerimento e prévio registro da união estável no Livro E, prevê o art. 548 do CNN/CN/CNJ-Extra que devem ser apresentadas certidões do distribuidor cível e de execução fiscal do local de residência dos últimos cinco anos (estadual/federal), assim como certidão dos tabelionatos de protestos do local de residência dos últimos cinco anos; e certidão da Justiça do Trabalho do local de residência dos últimos cinco anos.

Não obstante, os conviventes em união estável deverão instruir o pedido de alteração de regime de bens com certidão (negativa ou positiva) de registro de interdição perante o 1º Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais do local da residência dos interessados dos últimos cinco anos, no

termo do art. 547 do CNN/CN/CNJ-Extra. Caso a certidão apresente-se positiva, a alteração do regime patrimonial dos conviventes deverá se processar pela via judicial.

Importante mencionar as alterações do Provimento 146/2023, em seu art. 9º, § 3º, hoje art. 547, § 3º do CNN/CN/CNJ-Extra, por meio do qual se estabelece que, na hipótese de as certidões do distribuidor cível e execução fiscal, dos tabelionatos de protestos, certidão da Justiça do Trabalho forem positivas, deverão os companheiros estarem assistidos por advogado ou defensor público, assinando com este o pedido.

Depois de expedido o termo declaratório de alteração de regime patrimonial, a norma não esclarece se tal pode ser considerado título hábil para ingresso no fôlio real. Entendendo o registrado imobiliário positivamente, deverá verificar, antes de qualificar a partilha, se a forma *ad solemnitatem* foi respeitada, visto que está na essência de certos atos a escritura pública, o que ocorre com as hipóteses contidas no art. 108 do CC.<sup>6</sup>

Vale ressaltar, que no procedimento de alteração de regime não cabe ao registrador civil verificar as incompatibilidades do art. 1.641, II do Código Civil, pois essa verificação deve ser feita no início do relacionamento dos companheiros, conforma Súmula 655 do Superior Tribunal de Justiça. Nesse caso, não deverá vigorar o regime de separação legal na hipótese de constar no registro do Livro E a data de início da união estável, e por meio dela for possível averiguar que não existia impedimento para o regime de bens da comunhão parcial. Da mesma forma, na hipótese de averiguação de causa suspensiva na época do registro da união estável, é possível alterar para o regime de bens diverso do legal caso haja comprovação acerca da superação do impedimento (partilha de bens no caso de separação ou divórcio ou inventário e partilha no caso de viuvez).

O ato de averbação de alteração do regime de bens no registro da união estável informará o regime anterior, a data de averbação, o número do procedimento administrativo, o registro civil processante e, se houver, nos termos do Art. 548, § 5º do CNN/CN/CNJ-Extra.

Saliente-se que os efeitos só passarão a vigorar depois de averbada a alteração de regime de bens no registro da união estável, não retroagindo

6 KÜMPEL, Vitor Frederico; MADY, Fernando Keutenedijan. **Da alteração do regime de bens na união estável**. Migalhas, 2023. Disponível em < <https://www.migalhas.com.br/coluna/registralhas/390442/da-alteracao-do-regime-de-bens-na-uniao-estavel>>. Acesso em: 03 ago. 2023.

aos bens adquiridos anteriormente em hipótese algum, salvo se a alteração versar sobre a comunhão universal de bens, que atingirá todos os bens existentes no momento da alteração, ressalvados os direitos de terceiros, nos termos do Art. 547, § 4º do CNN/CN/CNJ-Extra.

Assim, os bens anteriormente alienados ou onerados não serão atingidos retroativamente pela alteração, tampouco às relações jurídicas, pois tal alteração limita-se a reger o regime patrimonial, com base nos bens existentes, segundo o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (REsp. nº 1.845.416/MS).<sup>7</sup>

Desta forma, o requerimento de alteração permite maior segurança jurídica entre as partes e em relação a terceiro. Porém, em relação aos companheiros, por não estarem impedidos de alterar por contrato escrito o regime de bens outrora estabelecidos, nos termos do Art. 1.725 do Código Civil, não se pode falar de estabilidade absoluta dos efeitos.<sup>8</sup>

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme verificado ao longo do presente artigo, embora a união estável represente instituto marcado pela informalidade, os mecanismos disponíveis para sua formalização perante as serventias extrajudiciais garantem maior segurança entre as partes e em relação a terceiros, evitando a judicialização de boa parte das demandas concernentes ao tema.

Ao perpassar pela evolução histórica normativa, verificou-se a importância das discussões judiciais na consolidação de direitos e deveres relacionados à união estável e que influenciaram nas legislações posteriores e na edição de atos normativos pelo Poder Judiciário voltados à atividade extrajudicial.

O aumento na opção dos brasileiros pela união estável, que entre 2006 a 2019 foi de 464% entre 2006 a 2019; e o número de processos de reconhecimento e dissolução da união estável, que em 2022 foi de 107,98 mil apontam para a realidade da sociedade brasileira. E, diante disso, torna-se extremamente relevante a existência de meios alternativos de solução de alguns

7 KÜMPEL, Vitor Frederico; MADY, Fernando Keutenedijan. **Da alteração do regime de bens na união estável**. Migalhas, 2023. Disponível em < <https://www.migalhas.com.br/coluna/registralhas/390442/da-alteracao-do-regime-de-bens-na-uniao-estavel>>. Acesso em: 03 ago. 2023.

8 KÜMPEL, Vitor Frederico; MADY, Fernando Keutenedijan. **Da alteração do regime de bens na união estável**. Migalhas, 2023. Disponível em < <https://www.migalhas.com.br/coluna/registralhas/390442/da-alteracao-do-regime-de-bens-na-uniao-estavel>>. Acesso em: 03 ago. 2023.

impasses atinentes ao instituto da união estável.

A resposta célere e efetiva por parte das serventias extrajudiciais aos procedimentos não contenciosos que lhes foram atribuídas, tornou-se uma tendência na legislação, como no caso da Lei nº 14.382/2022, ao conferir aos ofícios de registro civil que passassem a instrumentalizar a união estável. A escolha parece ter sido acertada, dada a capilaridade inerente ao registro civil, diante da obrigatoriedade legal de existir ao menos um ofício em cada município, consoante determina a Lei Geral dos Notários e Registradores (Lei nº 8.935/94).

Por fim, é possível afirmar que com as atribuições da Lei 14.383/2022 ao registro civil, buscou-se conferir segurança jurídica e acessibilidade a tutela dos direitos no procedimento de reconhecimento de união estável e alteração de regime, relegando à justiça os casos litigiosos e exceções legais.

Importa ressaltar, ainda, que este artigo não almeja esgotar sobre o assunto pois sempre haverá a necessidade da constante evolução e estudo sobre, vez que a sociedade e suas relações se modificam dia após dia e com certeza o extrajudicial será, como já é, uma porta que garantirá a segurança jurídica, eficiência e eficácia no trabalho prestado.

## BIBLIOGRAFIA

- ABREU, Pedro Manoel. **Processo e Democracia**: O processo jurisdicional com um *locus* da democracia participativa e da cidadania incluída no estado democrático de direito. São Paulo: Conceito Editorial, 2011, 2. v., p. 231.
- AZEVEDO, Álvaro Villaça. **Estatuto da família de fato**. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 174.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto-Lei nº 7.036, de 10 de novembro de 1944**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1944. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1940-1949/decreto-lei-7036-10-novembro-1944-389493-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10 jun. 2023.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Código Nacional de Normas do Foro Extrajudicial da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça**. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <[chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/codigo-nacional-de-normas-da-corregedoria-nacional-de-justica-v6-23-08-2023.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/codigo-nacional-de-normas-da-corregedoria-nacional-de-justica-v6-23-08-2023.pdf)>. Acesso em: 14 jun. 2023.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Estatísticas Processuais do Direito da Família com Temas à Infância e Juventude**. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appID=3cd3e5f-c-5cc5-441e-b508-30261e5d288e&sheet=87ff247a-22e0-4a66-ae83-24fa5d92175a&theme=horizon&opt=c-txmenu,currsel&select=>
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Justiça em números 2023**. Ano-base 2022. Brasília: CNJ, 2023, p. 7. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros>. Acesso em: 18 out. 2023.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução 35**. Brasília: CNJ, 2007. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/179>>. Acesso em: 14 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Casamento e União Estável no Brasil**. Fato e Número. 1. ed. Disponível em <[chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/observatorio-nacional-da-familia/fatos-e-numeros/FatoseNumerosCasamento.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/observatorio-nacional-da-familia/fatos-e-numeros/FatoseNumerosCasamento.pdf)>. Acesso em: 11 jun. 2023.

BRASIL. Planalto. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Planalto, 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: 10 jun. 2023.

BRASIL. Planalto. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Brasília: Planalto, 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: 10 jun. 2023.

BRASIL. Planalto. **Lei nº 4.242, de 17 de julho de 1963**. Brasília: Planalto, 1963. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14242.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14242.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL. Planalto. **Lei nº 4.291, de 12 de dezembro de 1963**. Brasília: Planalto, 1963. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/14291.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/14291.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL. Planalto. **Lei nº 6.515, de 26 de dezembro de 1977**. Brasília: Planalto, 1977. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16515.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16515.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL. Planalto. **Lei nº 8.971, de 29 de dezembro de 1994**. Brasília: Planalto, 1994. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8971.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8971.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL. Planalto. **Lei nº 9.278, de 10 de maio de 1996**. Brasília: Planalto, 1996. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19278.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19278.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4.277/DF**. Brasília: STF, 05 de maio de 2011. Disponível em: <[chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628635](https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628635)>. Acesso em: 11 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 878.694/MGumula nº 382**. Brasília: STF, 10 de maio de 2017. Disponível em: <[chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?doc](https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?doc)>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Sumula nº 35**. Brasília: STF, 13 de dezembro de 1963. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=3074>>. Acesso em: 11 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Sumula nº 380**. Brasília: STF, 12 de maio de 1964. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2482>>. Acesso em: 11 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Sumula nº 382**. Brasília: STF, 08 de maio de 1964. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2488>>. Acesso em: 11 jun. 2023.

CAHALI, Youssef Said. Do Direito de Alimentos no concubinato. In: **Direitos de família: aspectos constitucionais, civis e processuais**. Coord. Teresa Arruda Alvim. São Paulo: RT, 1995, 2. v., p. 10.

CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 8.

CHAVES, Cristiano; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil**. 4º volume: direito das coisas. 13. ed. Salvador: JusPODIVM, 2017, p. 72.

DE PLACIDO E SILVA, Oscar Joseph. **Vocabulário jurídico**. 18ª ed. rev. e atual. por Nagib Slaibi Filho e Geraldo Magela Alves. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 1.792.

DIAS, Maria Berenice. **Manual de direito das Famílias**. 10. Ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2015, p. 239-243.

KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral**. Vol. 5: Tratado Notarial e Registral (Tomo I). 1ª ed. São Paulo: YK Editora, 2020, p. 296.

KÜMPEL, Vitor Frederico; MADY, Fernando Keutenedijan. **Da alteração do regime de bens na união estável**. Migalhas, 2023. Disponível em <<https://www.migalhas.com.br/coluna/registralhas/390442/>>

da-alteracao-do-regime-de-bens-na-uniao-estavel>. Acesso em: 03 ago. 2023.

MALLMANN, Jean Karlo Woiciechowski. **Série: Terminologias notariais e registrais—Parte V—“Extrajudicialização”**: o fenômeno da desjudicialização com nome certo. Migalhas, 2023. Disponível em <<https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registrais/386827/extrajudicializacao-o-fenomeno-da-desjudicializacao-com-nome-certo>>. Acesso em: 03 ago. 2023.

MARCELO JR., Júlio Cesar. **Análise econômica do acesso à justiça**: a tragédia dos custos e a questão do acesso inautêntico. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 107.

MURAI, Ana Cristina Duarte Pereira; ANDRADE, Gabriela Dias Caminha. **A Interface do Registro Civil das Pessoas Naturais com os Novos Modelos Familiares**: uma análise da união estável à luz da Lei nº 14.382/2022. In: PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; MONACO, Gustavo Ferraz de Campos (coord.). **Registro Civil de Pessoas Naturais**. São Paulo: Thomson Reuters, 2023, p. 37.

MURAI, Ana Cristina Duarte Pereira; ANDRADE, Gabriela Dias Caminha. **A Interface do Registro Civil das Pessoas Naturais com os Novos Modelos Familiares**: uma análise da união estável à luz da Lei nº 14.382/2022. In: PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; MONACO, Gustavo Ferraz de Campos (coord.). **Registro Civil de Pessoas Naturais**. São Paulo: Thomson Reuters, 2023, p. 38.

nome\_classe,&select=nome,&select=nome\_municipio,&select=sigla\_tribunal,. Acesso em: 18 out. 2023.

PEREIRA, Rodrigo da Cunha. **Comentários ao novo código civil**: da união estável, da tutela e da curatela (arts. 1723 a 1.783). Coord. Sálvio de Figueiredo Teixeira. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 158.

SANTOS, Boa Ventura de Souza. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 29.

SANTOS, Boa Ventura de Souza. **Para uma revolução democrática da justiça**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008, p. 58.

SOUZA, Carlos Magno Alves, Cristiano. **A disciplina da união estável na lei nº 14.382-2022**. IBDFAM, 2022. Disponível em <[https://ibdfam.org.br/artigos/1854/A+disciplina+da+uni%2525C3%2525A3o+es-t%2525C3%2525A1vel+na+lei+n%2525C2%2525BA+14.382-2022%2523\\_ednref2](https://ibdfam.org.br/artigos/1854/A+disciplina+da+uni%2525C3%2525A3o+es-t%2525C3%2525A1vel+na+lei+n%2525C2%2525BA+14.382-2022%2523_ednref2)>. Acesso em 07 ago. 2023.

TEPEDINO, Gustavo. **Controvérsias sobre regime de bens no Código Civil**. In: Revista dos Advogados da Associação dos Advogados de São Paulo, no 98, ano XVIII, julho de 2008, p. 111.

TP=TP&docID=14300644>. Acesso em: 11 jun. 2023.

WOLKMER, Antonio Carlos. Introdução aos fundamentos de uma teoria geral dos “novos” direitos. In: WOLKMER, Antonio Carlos; LEITE, José Rubens Morato. **Os “novos” direitos no Brasil**: natureza e perspectiva: uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 17-18.

## COPEX: DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS EM PROL DA SOCIEDADE

Gustavo Soares de Souza Lima<sup>1</sup>

Desde há muito tempo, o diálogo entre o Tribunal de Justiça, em particular com a Corregedoria-Geral, e os notários e registradores catarinenses, representados por suas associações e institutos, tem sido uma marca e uma identidade de nosso Estado. Por meio desse processo de comunicação único, identificam-se problemas, aparam-se arestas, partilham-se experiências e informações e, sobretudo, constroem-se soluções criativas, inovadoras e eficientes.

Esse processo constante, diga-se, teve um passo relevantíssimo na passagem do Des. Dinart Francisco Machado como Corregedor-Geral do Foro Extrajudicial, entre fevereiro de 2020 a fevereiro de 2022, cuja gestão foi atingida, logo em seu início, pela pandemia da Covid-19. Além dos desafios normais da atividade, enfrentou-se o fechamento das serventias extrajudiciais e a suspensão do atendimento presencial ao público, impostas pelas medidas de distanciamento social adotadas na ocasião.

Mais do que tudo, era necessário reinventar-se! E por meio do diálogo, assim se fez: as profícuas conversas entre a classe e a Corregedoria desaguaram no histórico Provimento n. 22, de 31 de março de 2020, que dispôs sobre o atendimento ao público e a prática de atos notariais e de registros públicos durante o período de distanciamento social decorrente da pandemia, trazendo em seu bojo a realização eletrônica dos atos notariais e de registros públicos.

Para se ter medida de sua importância, esse provimento, pioneiramente, lançou as bases para a lavratura eletrônica de instrumentos públicos, mediante identificação das partes e coleta da manifestação da vontade dos interessados por videoconferência, modelo em seguida replicado em vários

<sup>1</sup> Titular do 2º Tabelionato de Notas e Protestos de Títulos da Comarca de Tubarão/SC Presidente do Instituto de Estudos de Protestos de Títulos do Brasil – Seção Santa Catarina – IEPTB/SC Membro Titular de Protesto do COPEX, biênio 2023-2025

outros Estados, e que acabou se tornando a fundação sobre a qual se erigiu, em grande medida, o e-Notariado, instituído e regulamentado pelo Provimento n. 100, de 26 de maio de 2020, da Corregedoria Nacional da Justiça.

Esse diálogo se ampliou na gestão do atual Corregedor-Geral do Foro Extrajudicial, Des. Rubens Schulz, e se estendeu por outros setores do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, como a Presidência e o Conselho Gestor do Fundo do Reaparelhamento da Justiça, representados por suas Exas. os Des. João Henrique Blasi e Carlos Alberto Civinski, rendendo importantes frutos, como a reformulação do lançamento e a arrecadação da taxa do FRJ e do selo de fiscalização promovidos pela Lei Complementar n. 807, de 21 de dezembro de 2022, desatando nós que tornavam complexos e burocráticos os atos notariais e de registro público em nosso Estado, assim como sua fiscalização.

Ao lado da reforma do FRJ e do selo, a Lei Complementar n. 807 trouxe ainda uma inovação ímpar ao prever a criação, em seu artigo 24, do Comitê Permanente do Extrajudicial – COPEX, no âmbito da respectiva Corregedoria-Geral. Com isso, institucionaliza-se o diálogo entre a classe e seu órgão censor, e o debate de ideias e proposições doravante encontra foro próprio e permanente, seu nome já indica, dentro da própria estrutura da Corregedoria.

Consoante dispõe a cabeça do artigo 24, o COPEX possui natureza consultiva, devendo se manifestar nos assuntos de repercussão geral, assim considerados aqueles cujos aspectos jurídicos, econômicos, sociais ou políticos afetem os serviços notariais e de registros públicos do Estado de Santa Catarina, plasmando a atuação do extrajudicial como um todo.

Para tanto, o Comitê poderá propor modificações e interpretações das leis e das normas técnicas aplicáveis ao serviço, e sugerir enunciados interpretativos visando a uniformização e a padronização dos procedimentos nas serventias, além de ter a competência para responder às consultas dirigidas à Corregedoria-Geral do Extrajudicial no que tange aos temas que lhe digam respeito (art. 24, *caput* e §1º). E essas manifestações serão vinculantes após referendo do Corregedor, quando, então, serão incorporadas ao arcabouço que rege a atividade.

Quanto à sua formação, o Comitê é integrado por um titular e um suplente representando cada especialidade, ou seja, dos Tabelionatos de Notas, dos Tabelionatos de Protestos de Títulos e outros Documentos de

Dívida, dos Registros Civis das Pessoas Naturais, dos Registros de Títulos e Documentos e Civil das Pessoas Jurídicas, e dos Registros de Imóveis (artigo 24, §3º), sob a presidência do Juiz-Corregedor do Núcleo IV, que terá voto de qualidade. Os representantes serão indicados pelo Presidente da Associação dos Notários e Registradores do Estado de Santa Catarina – ANOREG-SC, e serão designados por ato do Corregedor-Geral para um mandato de dois anos, sendo admitida uma recondução.

A primeira composição do Comitê Permanente do Extrajudicial foi constituída pela Portaria n. 36, de 14 de abril de 2023, do Corregedor-Geral do Foro Extrajudicial, Des. Rubens Schulz, para o biênio 2023-2025, designando os seguintes integrantes:

**Dr. Rafael Maas dos Anjos** – Presidente;

**Dr. Lucas Nicholas Santos de Souza** – Secretário;

**Dr. Mauricio Farias Couto** – Assessor Correicional em Cooperação;

**Dra. Liane Alves Rodrigues** – Membro Titular de Registro Civil de Pessoas Naturais;

**Dra. Ingrid Brandão Sartor** – Membro Titular de Registro Civil de Pessoas Jurídicas;

**Dr. Marcelo Rolando Diel** – Membro Titular de Registro de Títulos e Documentos;

**Dr. Guilherme Gaya** – Membro Titular de Notas;

**Dr. Gustavo Soares de Souza Lima** – Membro Titular de Protesto;

**Dr. Eduardo Arruda Schroeder** – Membro Titular de Registro de Imóveis;

**Dr. Ivan Weise** – Membro Suplente de Registro Civil de Pessoas Naturais;

**Dra. Daniela Araújo Marcelino** – Membro Suplente de Registro Civil de Pessoas Jurídicas;

**Dra. Marta Elizabeth Deligdisch** – Membro Suplente de Registro de Títulos e Documentos;

**Dr. Wolfgang Otavio de Oliveira Duarte Stuhr** – Membro Suplente de Notas;

**Dr. Otávio Guilherme Margarida** – Membro Suplente de Protestos;

**Dr. Miguel Angelo Zanini Ortale** – Membro Suplente de Registro de Imóveis.

A regulamentação primária do COPEX foi o Provimento n. 16, de 03 de março de 2023, que incluiu os dispositivos pertinentes no então vigente Código de Normas, e aprovou o regimento interno do Comitê, sendo que sua instalação e primeira sessão ocorreu em 02 de junho do ano de 2023.

Em suas primeiras sessões deliberativas, deu-se início à discussão de relevantes temas para a atividade e em prol da sociedade: os procedimentos que deverão ser adotados na lavratura de atas notariais para constatação de material pornográfico; a identificação civil dos genitores estrangeiros em condição de refugiados por ocasião do registro de nascimento de seus filhos, e a adoção de instrumentos particulares na alienação fiduciária de imóveis em garantia por não integrantes do Sistema Financeiro da Habitação ou do Sistema Financeiro Imobiliário.

O COPEX, por seu fim, é mais um importante ator nesse processo de colaboração e cooperação entre o Poder Judiciário e as serventias extrajudiciais, e integra um movimento mais amplo que visa desafogar o judiciário, trazendo segurança jurídica, harmonia na atuação de notários e registradores e previsibilidade aos usuários do serviço e ao mercado.

## AUTOS N. 0020158-08.2021.8.24.0710

Relator: Dr. Guilherme Gaya

FORO EXTRAJUDICIAL. COMITÊ PERMANENTE DO EXTRAJUDICIAL. CONSULTA. ATA NOTARIAL SOBRE CONTEÚDO COM PORNOGRAFIA INFANTIL. NECESSIDADE DE LIMITAÇÃO DA PUBLICIDADE DO ATO PARA PROTEÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. FORNECIMENTO DE INFORMAÇÕES, CERTIDÕES OU TRASLADOS DA ATA NOTARIAL RESTRITA A RESPONSÁVEL NÃO PARTICIPE DO ATO SUPOSTAMENTE CRIMINOSO OU, MEDIANTE REQUERIMENTO, À AUTORIDADE JUDICIAL, POLICIAL OU MINISTERIAL. NECESSIDADE DE DESCARACTERIZAÇÃO DAS IMAGENS E DOS VÍDEOS NA LAVRATURA DO LIVRO, TRASLADO E CERTIDÕES. NOME DA CRIANÇA OU ADOLESCENTE ABREVIADO OU SUPRIMIDO. COMUNICAÇÃO À AUTORIDADE POLICIAL OU AO CONSELHO TUTELAR, COM CERTIDÃO DO ATO. ARQUIVAMENTO DA PROVA DA COMUNICAÇÃO EM CLASSIFICADOR PRÓPRIO OU EM ARQUIVO ELETRÔNICO. MÍDIA INTEGRANTE DO ACERVO DA SERVENTIA. IMPOSSIBILIDADE DE DESCARTE DA MÍDIA. POSSIBILIDADE DE LAVRATURA ELETRÔNICA DA ATA NOTARIAL. PROIBIÇÃO DA VINCULAÇÃO DAS MÍDIAS NA PLATAFORMA ENOTARIADO, EM TRASLADOS OU CERTIDÕES, SALVO REQUERIMENTO DA AUTORIDADE COMPETENTE. VINCULAÇÃO DE CÓDIGO HASH EM CERTIDÕES. OBRIGAÇÃO DE ARQUIVAMENTO DAS MÍDIAS PERMANENTEMENTE NA SERVENTIA EM PASTA PRÓPRIA COM ACESSO RESTRITO AO TABELIÃO OU A PREPOSTO COM PODERES ESPECIAIS. VEDAÇÃO AO TABELIÃO DE PROMOVER ESCUTA OU OITIVA DA CRIANÇA OU ADOLESCENTE.

Vistos, relatados e discutidos os autos n. 0020158-08.2021.8.24.0710 oriundos de consulta formulada ao Excelentíssimo Corregedor-Geral do Foro Extrajudicial.

O Comitê Permanente do Extrajudicial decidiu, por votação unânime, responder à consulta nos termos do relatório e do voto proferidos pelo eminente Relator Dr. Guilherme Gaya.

A análise, realizada em 25 de agosto de 2023, foi presidido pelo Exce-

lentíssimo Senhor Juiz-Corregedor do Núcleo IV Rafael Maas dos Anjos, com participação do Relator e dos eminentes membros do Comitê Permanente do Extrajudicial, conforme ata da 2ª Sessão de Análise do Copex (doc. n. 7489098).

Florianópolis, 25 de setembro de 2023.

**GUILHERME GAYA**

RELATOR

## RELATÓRIO

Tratam os autos de estudo instaurado a partir de consulta formulada pela Sra. Carla Costa, membro da equipe técnica do Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude do Ministério Público do Estado do Maranhão, sobre *“o registro de pornografia infantil em atas notariais, como meio de prova”*. A Consultante indaga acerca da existência de norma *“acerca do procedimento de registro, acesso e encaminhamento desse tipo de conteúdo”*.

Instados a se manifestar, o Colégio Notarial do Brasil, Seção Santa Catarina (CNB/SC) e a Associação dos Notários e Registradores do Estado de Santa Catarina (ANOREG/SC), informaram, em manifestação conjunta (doc. n. 5619761), que *“a ata notarial como importante meio de prova requer, nesta situação específica, certo temperamento na publicidade que lhe é inerente”*, à vista dos princípios constitucionais que tutelam a honra, a imagem, a intimidade e a dignidade da pessoa humana. Sugeriram, outrossim, *“o lançamento de ‘imagens borradas’ nos traslados e nas certidões dos multirreferidos instrumentos notariais. As fotos e imagens originais ficariam guardadas no servidor do cartório e seriam disponibilizados apenas em Juízo”*.

Na sequência, sobreveio o bem lançado parecer do eminente Juiz-Corregedor, Dr. Rafael Maas dos Anjos, que, com a habitual acuidade humanitária e densidade jurídica, trouxe importantes enfoques e fundamentos de ancoragem para a regulamentação da matéria, a saber (doc. n. 5628693):

Nessa esteira, no âmbito cível, parece não haver dúvida quanto ao reconhecimento da sua utilização e importância (ata notarial). Sob este olhar, surge, ademais, a possibilidade de lavratura de atas que tenham como objeto a constatação de pornografia infantil – e outros conteúdos semelhantes -, tema extremamente sensível, que merece especial atenção desta Corregedoria, notadamente quanto à publicidade do ato e outras medidas de preservação da imagem dos ofendidos.

Os avanços tecnológicos trouxeram grandes desafios na responsabilização dos crimes cometidos em ambiente cibernético. A fim de evitar a recusa da extração direta de documentos virtuais – incluindo imagens, vídeos, etc. -, a ata notarial surge como importante instrumento para conferir autenticidade a determinados tipos de fatos, especialmente os provenientes da internet. A internet possibilita que a informação seja rapidamente compartilhada e, da mesma forma, retirada da rede, impedindo, muitas vezes, a sua apresentação em juízo e consequente valoração do conteúdo pelo julgador em momento oportuno.

(...)

Nesse sentido, salvo melhor juízo, entende-se que a ata notarial pode desempenhar importante papel como meio de prova nas situações mencionadas, com grande relevo social e jurídico. Todavia, como mencionado, tanto o direito à publicidade quanto o direito à privacidade são fundamentais. E, a depender da dinâmica adotada pelos registradores, a publicidade do ato, na hipótese, poderá submeter o ofendido a constrangimento ainda maior.

(...)

Para solucionar um conflito entre princípios, o próprio Robert Alexy estabelecia uma relação íntima entre o sopesamento e a máxima da proporcionalidade, que, se constitui por três submáximas: a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito (ALEXY, op. cit., p. 116-117).

(...)

Até o momento, duas medidas colocam-se no horizonte de debate. A primeira seria manter um acesso irrestrito da população geral a quaisquer solicitações de certidão das atas notariais sobre conteúdos de pornografia infantil e sobre crimes contra a dignidade sexual relativos a qualquer pessoa (M<sup>1</sup> – medida 1). A segunda seria restringir a expedição de certidão de atas notariais nestas circunstâncias a determinadas pessoas (M<sup>2</sup> – medida 2). Os princípios em conflito são, respectivamente, o da publicidade dos atos notariais (P<sup>1</sup> – princípio 1) e o do direito à privacidade conferido de modo especial à criança e ao adolescente e, de modo geral, a todas as vítimas de crimes contra a dignidade sexual (P<sup>2</sup> – princípio 2). Cabe, portanto, avaliar como as medidas são filtradas e qualificadas pelo método do sopesamento.

(...)

Diante do exposto, sugere-se que o fornecimento de traslado e certidão fique restrito ao solicitante do ato, seus representantes legais, procurador com poderes especiais e autoridade competente. Não bastasse, como re-

forço da preservação dos direitos das partes, tem-se como possível medida que o nome das crianças e dos adolescentes envolvidos conste de forma abreviada nos traslados e certidões, ou que eventuais informações que permitam a sua identificação sejam omitidas.

Como mencionado, a ideia é estender as medidas de restrição à publicidade também aos ofendidos maiores de dezoito anos. Para que se torne importante instrumento a serviço dos interessados, é necessária a salvaguarda de seus direitos.

O percuciente parecer foi, *in totum*, acolhido pelo eminente Desembargador Dinart Francisco Machado, então Corregedor-Geral do Foro Extrajudicial (doc. n. 5665635), determinando-se as seguintes providências: participação (i) do Centro de Apoio Operacional Criminal e da Segurança Pública do Ministério Público de Santa Catarina (CCR), (ii) da Defensoria Pública-Geral do Estado de Santa Catarina, (iii) da Coordenadoria Estadual da Infância e Juventude (CEIJ) e (iv) do Núcleo V da e. Corregedoria-Geral da Justiça.

Destaca-se da manifestação do Ministério Público de Santa Catarina que “*Em contrapartida ao princípio da publicidade, há determinados fatos que trazem à tona a ponderação de princípios, como os princípios do direito à honra, à imagem, à intimidade e à dignidade da pessoa humana [...]*”. Ao fim, o Parquet Estadual aduziu sugestão de normatização da matéria.

O Núcleo V da e. Corregedoria-Geral da Justiça apresentou parecer e alvitrou procedimentos indispensáveis para registro de pornografia infantil em ata notarial. Tais subsídios foram secundados pela Coordenadoria Estadual da Infância e da Juventude – CEIJ, quais sejam:

- a) Ao se deparar com fatos que se relacionem com pornografia infantil, por se tratar de crime de ação penal pública incondicionada, o tabelião deverá informar os(as) interessados(as) a respeito da comunicação obrigatória dos fatos à autoridade policial competente para a apuração do delito, independente de pedido das partes nesse sentido;
- b) Posteriormente, deverá ser obrigatoriamente providenciada a comunicação da autoridade policial competente sobre os fatos certificados, sob pena de responsabilização em caso de não comunicação;
- c) Para o registro de pornografia infantil em ata notarial, não deverá ser realizada, em qualquer hipótese, a oitiva da criança ou do adolescente envolvido(a) nos fatos comunicados, em estrita observância ao Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente instituído pela Lei nº 13.431/2018;
- d) O registro de pornografia infantil em ata notarial deve ser totalmente

sigiloso, cujo acesso ao seu teor deve ficar restrito ao responsável pela sua comunicação, aos seus representantes legais, no caso de menor, ao procurador com poderes especiais e à autoridade competente;

e) A certidão deve, igualmente, ser concedida apenas ao requerente do ato, aos seus representantes legais, no caso de menor, ao procurador com poderes especiais e à autoridade competente;

f) O nome do menor ou da pessoa envolvida nos fatos deverá ser registrado de maneira abreviada, com a inclusão apenas de suas iniciais e com a supressão de todas e quaisquer informações que permitam a sua identificação;

g) Eventuais imagens, sejam fotografias, vídeos ou capturas de tela, devem ser descaracterizadas na lavratura do ato, de modo a preservar a privacidade, a honra e a dignidade dos envolvidos;

h) As mídias digitais objeto da lavratura do ato poderão integrar a ata como anexos, com a respectiva menção à forma de arquivamento, que deverá garantir o absoluto sigilo, salvo requerimento da autoridade competente (*vide* parecer Núcleo IV); e

i) A escritura deverá observar as regras de incapacidade, assistência e representação, criando-se exceção ao disposto no art. 481, parágrafo único, do CNCGJ, sobre o comparecimento do menor relativamente incapaz (*vide* parecer Núcleo IV).

Já a Coordenadoria do Núcleo da Infância e Juventude, Direitos da Pessoa Idosa e da Pessoa com Deficiência (NIJID), da Defensoria Pública de Santa Catarina, em sua manifestação, foi ainda mais restritiva nas sugestões de normatização, vejamos:

Diante do exposto, entende o NIJID pela necessidade de supressão sempre dos nomes das crianças e adolescentes, vez que, por vezes, a simples abreviatura já se mostra suficiente para a identificação destes, bem como pela necessidade de autorização judicial para entrega de imagens à parte interessada, vez que a mera descaracterização das imagens por vezes não é o suficiente para inibir a sua identificação.

Ou, de forma alternativa, que reste a orientação/determinação para que, nas situações em que exista o envolvimento de crianças e/ou adolescentes, seja como autor ou vítima do abuso, as imagens que contenham pornografia infantil sejam especialmente descaracterizadas para que se suprima a imagem integral da criança e/ou adolescente, evitando-se a identificação por sinais característicos (manchas, cicatrizes, altura, biótipo, tatuagens), bem como qualquer elemento que apareça em tais e que permitam, mesmo que indiretamente, a sua identificação, como fotos que

existam na cena, imagens outras que indiquem lugares que frequentam, estudam ou mesmo elementos pessoais que possam ser identificados como pertences, como é o caso de brinquedos ou outras vestes.

Diante da evolução do estudo e do espírito colaborativo – tônica, aliás, da boa relação institucional e dialética da classe dos notários e registradores com a e. Corregedoria-Geral do Foro Extrajudicial, no propósito único de fortalecer o serviço extrajudicial (auxiliar do Poder Judiciário de Santa Catarina) –, foram intimados a apresentar nova manifestação o CNB/SC e a ANOREG/SC, que concordaram com as sugestões do Ministério Público, inovando em apenas um ponto, a saber:

O único reparo a ser feito sobre as considerações do Ministério Público dá-se em relação à expedição de certidão desta ata notarial específica. Como forma de evitar desmesurada publicidade com a circulação de muitas ‘vias’ da ata notarial, entende-se que o requerente do ato (na condição de representante, procurador com poderes especiais ou a própria vítima maior ou emancipada) receberia apenas o traslado. Em contrapartida, a solicitação de certidão seria prerrogativa exclusiva das autoridades judicial e de polícia judiciária.

Esta solução, aliás, contemplaria as sugestões apresentadas pela Coordenadoria do Núcleo da Infância e Juventude, Direitos da Pessoa Idosa e da Pessoa com Deficiência (NIJID), da Defensoria Pública de Santa Catarina.

Por fim, o eminente Corregedor-Geral do Foro Extrajudicial, Desembargador Rubens Schulz, identificou a repercussão geral da matéria e, destarte, na forma do art. 24 da novel Lei Complementar Estadual nº 807/2022, determinou a remessa dos autos para a pioneira análise e deliberação do Comitê Permanente do Extrajudicial (COPEX).

É o breve relatório.

## VOTO

Diante do estudo, manifestações, fundamentos e sugestões apresentados, passa-se diretamente à exposição de pontos que merecem detida análise.

Inicialmente, observa-se que não há regulamentação da matéria no âmbito do serviço extrajudicial catarinense. Ao compulsar o Código de Normas do Estado de São Paulo, identificam-se importantes pontos de normatização da matéria:

148.2. As informações, certidões e traslados de ata notarial que contenha a descrição ou a reprodução de imagem de ato de sexo ou cena porno-

gráfica envolvendo criança ou adolescente somente poderão ser fornecidas para os seus responsáveis legais desde que não participem dos atos e cenas retratados, diretamente para os adolescentes nela mostrados ou referidos independente de representação ou assistência, ou mediante requisição judicial, da autoridade policial competente para a apuração dos fatos, ou do Ministério Público.

148.3. O fornecimento de informações e certidões, inclusive na forma de traslado, para pessoas distintas das referidas no subitem anterior dependerá de prévia autorização do Juiz Corregedor Permanente que, para essa finalidade, poderá ser provocado pelo próprio interessado ou, a seu pedido, pelo Tabelião de Notas.

148.4. O Tabelião de Notas encaminhará, ao Ministério Público e à Autoridade Policial que for competente para a apuração do fato, traslado da ata notarial que contenha a descrição ou a reprodução de ato de sexo ou cena pornográfica com a aparente participação de criança ou adolescente, arquivando a prova da comunicação em classificador próprio, ou por meio eletrônico em arquivo que passará a integrar o acervo da serventia.

148.5. A ata notarial a que se refere o subitem 148.2 conterà, obrigatoriamente, a indicação do Boletim de Ocorrência que for apresentado pelo solicitante do ato, quando existir, ou a indicação de que o fato será comunicado pelo tabelião de notas para o Ministério Público e a autoridade policial.

148.6. O tabelião de notas adotará medida de controle de acesso ao livro que contenha ata notarial com a descrição ou a reprodução de ato de sexo ou cena pornográfica, para o que poderá manter livro exclusivo para essa espécie de ato notarial.

148.7. É vedado o compartilhamento eletrônico de ata notarial, da sua certidão ou traslado, que contenha a descrição ou a reprodução de ato de sexo ou cena pornográfica com a aparente participação de criança ou adolescente, ainda que por meio de Central de Serviços Eletrônicos Compartilhados, salvo se para atender requisição judicial, do Ministério Público ou da autoridade policial competente para a apuração dos fatos em que tenha sido determinado o encaminhamento por esse modo.

Em relação aos procedimentos, principalmente à comunicação à autoridade policial, é preciso fazer uma clara distinção entre as cenas de pornografia envolvendo menores e adolescentes e as imagens e vídeos de igual jaez com a participação exclusiva de adultos maiores e capazes.

No primeiro caso, é estreme de dúvidas a impositiva necessidade de comunicação à autoridade policial.

Contudo, cuidando-se de pessoas maiores e capazes o compulsório acio-

namento da autoridade policial pode representar um desestímulo à lavratura da ata notarial, principalmente se a hipótese não estiver capitulada na figura penal do art. 216-B, CP (registro não autorizado da intimidade sexual).

O solicitante da ata notarial, isto é, a pessoal que participou da cena de sexo ou pornografia, pode visar a fim diverso da persecução penal, p. ex.: tutelar medidas no âmbito cível nos casos de materiais autoproduzidos em que as imagens foram inadvertidamente enviadas a terceiro. Nestas situações, a comunicação à autoridade policial ou ao Ministério Público implica desmedida exposição e completo desvirtuamento do escopo de utilização da ata notarial como meio de prova da tutela inibitória na seara cível.

As atas notariais exclusivamente eletrônicas, regulamentadas pelo Provimento nº 100/2020/CNJ e emitidas pela plataforma eNotariado, representam um grande desafio para a limitação de conteúdo, à medida que a íntegra do ato, inclusive os anexos (*v. g.*: imagens, vídeos, áudios), são exportados e ficam arquivados na própria plataforma eletrônica; enfim, dispõem de facilitado acesso por meio do *link* do manifesto de assinaturas do ato eletrônico.

Devido ao caráter sigiloso que se afirma indispensável para a ata notarial de documentação da temática em debate, forçoso a limitação de publicidade no ato eletrônico. Assim, excepcionalmente, as atas notariais que versarem sobre o conteúdo aqui regulamentado terão apenas o corpo do texto inserido ao eNotariado. Os anexos, malgrado integrantes do ato, não serão associados à plataforma eletrônica, sendo arquivados permanentemente na serventia, em pasta própria, com acesso restrito ao tabelião ou preposto com poderes especiais.

A situação em apreço, a ser documentada pela ata notarial, revela-se extremamente sensível, sob os mais variados aspectos. Neste contexto, faz-se imperioso o papel de acolhimento dos usuários e familiares e de absoluta reserva das informações e conteúdos a serem reproduzidos no instrumento notarial. Para tanto, 3 (três) medidas exigem-se imprescindíveis:

- i) o atendimento com discrição e em ambiente separado na serventia, pelo Tabelião ou por preposto com a devida experiência e qualificação, na forma do art. 462, V, CNCGJ/SC.
- ii) a desvinculação dos anexos ao corpo da ata notarial nos instrumentos lavrados de forma eletrônica, constando no eNotariado apenas a descrição textual dos fatos;
- iii) a restrição de acesso à pasta na qual o Tabelião armazenará os arquivos

de mídia, com controle de acesso aos prepostos devidamente autorizados.

Por fim, vê-se plenamente viável o tabelião de ofício ou a requerimento do interessado materializar e/ou converter as imagens com conteúdo sensível em valores de *hash*, constando o código *hash* no traslado e certidões.

O código *hash* tem a função de autenticar a mídia, resguardando a integridade do conteúdo acessado em sítio eletrônico ou reproduzido de *smartphone*. A mídia, que é descaracterizada na ata notarial física e omitida na ata eletrônica, quando apresentada pela parte em juízo ou para a autoridade policial, será analisada em conjunto com o *hash* (código de verificação) a fim de se extrair a incolumidade do conteúdo exibido ao tempo da lavratura da ata notarial.

A propósito, colaciona-se abaixo interesse artigo científico de retratação do assunto (<https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registrais/355849/ata-notarial-em-materia-de-pornografia>):

A materialização de imagens de pornografia infantil em valores de *hash* é a melhor alternativa em termos de proteção das vítimas, permitindo-as acionar diretamente e em seguida, as bases de dados de pornografia infantil à nível internacional a fim de solicitar que os arquivos em questão sejam também processados pelos mecanismos de identificação e remoção automática de conteúdo.

No mais, a materialização de imagens de pornografia infantil em valores de *hash* previne, em processos judiciais, a revitimização gerada pela exposição destes arquivos.

Essa mesma sistemática poderá ser utilizada por adultos que tiverem sua intimidade violada e necessitará de uma constituição de prova apta a solicitar a remoção do conteúdo indevido.

(...)

A possibilidade de autenticação eletrônica dos materiais de pornografia infantil, protegidos pela sua transmutação em um valor de *hash* irreversível, garante a acessibilidade necessária para uma tutela internacional das vítimas – já que, a princípio, qualquer canal de denúncia, grande corporação ou polícia internacional em posse do material poderia provar, em face de uma requisição de remoção, que a vítima é sim menor de idade. Conforme demonstrado, esta era e é um dos maiores problemas enfrentados hoje pelas vítimas para a remoção de seus próprios conteúdos. A ata notarial constrói aqui, neste modelo, uma solução jurídica plausível.

A conversão de arquivos de pornografia infantil autoproduzidos em va-

lores de *hash* em uma ata notarial apta a conferir não a descrição minuciosa da imagem, mas simplesmente a tipificação penal garantiria simultaneamente o respeito à moralidade pública exigida da atividade notarial, a publicidade exigida para este exercício e municiação, por fim, a vítima com um instrumento jurídico que é por fim acionável em prol de sua própria (e aqui também auto) tutela.

Conclui-se, portanto, que a lavratura de atas notariais para a constatação de cena de sexo explícito ou pornográfica envolvendo criança ou adolescente e de crimes contra a dignidade sexual relativos a pessoas de qualquer idade é, sim, possível, contudo exige cautelas e procedimentos específicos.

À vista do exposto, listam-se abaixo os procedimentos e providências necessários para lavratura de atas notariais com constatação de cena de sexo explícito ou pornográfica envolvendo criança ou adolescente, e de crimes contra a dignidade sexual relativos a pessoas de qualquer idade:

a) as informações, certidões e traslados de ata notarial que contenha a descrição ou a reprodução de imagem de ato de sexo ou cena pornográfica envolvendo criança ou adolescente somente poderão ser fornecidas para os seus responsáveis legais desde que não participem dos atos e cenas retratados, diretamente para os adolescentes nela retratados ou referidos independente de representação ou assistência, ou mediante requisição judicial, da autoridade policial competente para a apuração dos fatos, ou do Ministério Público;

b) o tabelião deverá realizar a descaracterização das imagens e dos vídeos na lavratura do livro, seu traslado e certidões, bem como que o nome dos infantes envolvidos seja registrado de forma abreviada ou mesmo suprimido, quando necessário, assim como eventuais outras informações que possam permitir a sua identificação;

c) deverá o delegatário que lavrou a ata notarial que contenha a descrição ou a reprodução de imagem de ato de sexo ou cena pornográfica envolvendo criança ou adolescente, ou de indício de crimes de ação pública incondicionada contra a dignidade sexual relativos a pessoas de qualquer idade, comunicar o caso à autoridade policial ou ao Conselho Tutelar, acompanhada da certidão do ato, que, por sua vez, notificará o Ministério Público, arquivando a prova da comunicação em classificador próprio, ou por meio eletrônico em arquivo que passará a integrar o acervo da serventia;

c.1) caso a cena de nudez, de ato sexual ou libidinoso envolva exclusivamente pessoas maiores e capazes e não haja indícios da prática de crime de ação penal pública incondicionada, o solicitante da lavratura da ata notarial poderá requerer expressamente a dispensa de comunicação à autoridade policial.

d) na hipótese de lavratura de ata notarial eletrônica, os anexos não serão exportados tampouco disponibilizados na plataforma eNotariado, e também não farão parte do traslado ou da certidão, salvo requerimento da autoridade competente, devendo as referidas mídias ficarem arquivadas permanentemente na serventia em pasta própria, com acesso restrito ao tabelião ou preposto com poderes especiais;

e) observar-se-á o artigo 462, V, do CNCGJ/SC, que prevê que “o atendimento de usuários que apresentem situações polêmicas ou que exijam maior discricção seja realizado em ambiente separado”;

f) é vedado ao Tabelião promover qualquer espécie de escuta ou oitiva da criança e/ou adolescente, *ex vi* das disposições da Lei nº 13.431/2018, cabendo-lhe tão somente exercer o dever funcional de registrar os fatos em ata notarial com a narração objetiva, detalhada e clara.

Ante o exposto, voto no sentido de remeter o presente estudo ao ínclito Corregedor-Geral do Foro Extrajudicial, para análise e homologação.

## **AUTOS N. 0001569-94.2023.8.24.0710**

**Relatora: Dra. Ingrid Brandão Sartor Dário**

**PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE CONSULTA. REGISTRO CIVIL DE PESSOAS NATURAIS. REGISTRO DE NASCIMENTO (ART. 51 DA LEI N° 6.015/73). GENITOR(ES) ESTRANGEIRO(S) NA SITUAÇÃO DE REFUGIADO(S) (LEI N° 9.474/97). DOCUMENTO DE IDENTIFICAÇÃO CIVIL. APRESENTAÇÃO INDISPENSÁVEL PARA A LAVRATURA DO ATO (ART. 461 DO CNGJSC). DIFICULDADE DE O ESTRANGEIRO REFUGIADO VALER-SE DE DOCUMENTO DE IDENTIFICAÇÃO COM FOTO, NOS TERMOS DA LEI N° 13.445/2017. DOCUMENTO PROVISÓRIO DE REGISTRO NACIONAL MIGRATÓRIO (DPRNM) E PROTOCOLO DE REFÚGIO. DOCUMENTOS DE IDENTIFICAÇÃO VÁLIDOS PARA O SOLICITANTE DE REFÚGIO, ATÉ DECISÃO FINAL DO COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS (CONARE). DECRETO FEDERAL N° 9.277/2018 E PORTARIA N° 11.264/2020 DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. EXTENSÃO DOS EFEITOS DA IDENTIFICAÇÃO CIVIL PARA O ESTRANGEIRO QUE PORTA O PROTOCOLO DE SOLICITAÇÃO DE REFÚGIO DESPROVIDO DE FOTOGRAFIA, DESDE QUE APRESENTE OUTRO DOCUMENTO COM FOTO QUE SEJA POSSÍVEL IDENTIFICAR-SE POR CONFRONTAÇÃO. SUGESTÃO PARA ACRESCEMARTIGO ESPECÍFICO DO CÓDIGO DE NORMAS DA CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA NA PARTE DO REGISTRO CIVIL DE PESSOAS NATURAIS – DO REGISTRO DE NASCIMENTO.**

Vistos, relatados e discutidos os autos n. 0001569-94.2023.8.24.0710, oriundos de consulta formulada ao Excelentíssimo Corregedor-Geral do Foro Extrajudicial.

O Comitê Permanente do Extrajudicial decidiu, por votação unânime, responder à consulta nos termos do relatório e do voto proferidos pela eminente Relatora Dra. Ingrid Brandão Sartor Dário.

A análise, realizada em 25 de agosto de 2023, foi presidido pelo Excelentíssimo Senhor Juiz-Corregedor do Núcleo IV, Dr. Rafael Maas dos Anjos, com participação do Relator e dos eminentes membros do Comitê Per-

manente do Extrajudicial, conforme ata da 2ª Sessão de Análise do Copex (doc. n. 7489098).

Florianópolis, 25 de agosto de 2023.

**INGRID BRANDÃO SARTOR DÁRIO**

RELATORA

## RELATÓRIO

Trata-se de procedimento de consulta deflagrado pela Oficial Interina do 1º Ofício de Registros Cíveis da comarca de Joinville (SC), por meio do qual busca pronunciamento do órgão censor a respeito dos documentos necessários para registro de nascimento na hipótese de genitor(es) estrangeiros que se encontram em situação de refugiados.

Informa que, desde o mês de agosto de 2019 até o mês de novembro de 2022, foram registrados 867 nascimentos de pais estrangeiros, dentre os quais se encontram aqueles em situação de refugiados que detêm dificuldade na apresentação de documento de identificação civil, a saber, o Registro Nacional de Estrangeiro (RNE) e a Carteira Nacional de Registro Migratório (CNRM).

Sustenta que inúmeros estrangeiros são transitórios, limitando-se a portar o “*protocolo de entrada*” emitido pelo Comitê Nacional dos Refugiados (CONARE), por meio da Delegacia de Polícia Federal, documento este insuficiente para fins de identificação, nos termos do artigo 479 do CNCGJSC.

Ressalta que a situação em tela provocou a iniciativa do Conselho Tutelar do município, no sentido de indagar à serventia acerca da possibilidade de o estrangeiro na condição de refugiado valer-se do “*Protocolo Provisório de Solicitação de Refúgio*” ou “*Documento Provisório de Identidade de Estrangeiro*” para garantir o registro de recém-nascido.

Não obstante, tal celeuma constituiu motivo para diversas suscitações de dúvida, no sentido de obtenção de autorização judicial para registro de nascimento na especial condição em que se encontram os genitores.

Aduz que, por ocasião de diligência levada a efeito junto à principal maternidade da cidade (Maternidade Darcy Vargas), foi possível aferir que dos 25 (vinte e cinco) casais de venezuelanos, 2 (dois) não possuem documento de identificação civil.

Para ilustrar a situação, a consultante informa que para a obtenção do Registro Nacional de Estrangeiro (RNE), o Departamento de Polícia Federal acaba por exigir diversos outros documentos pessoais por meio da entrega de um protocolo para cumprimento em até 90 (noventa) dias.

Sustenta que muitos estrangeiros, simplesmente por não portarem tais documentos, acabam deixando transcorrer o prazo; outros mudam de cidade, e outros acreditam que o simples protocolo de pedido bastaria para exercer os atos relativos ao registro civil.

Ressalta que, diante da impossibilidade de registro do recém-nascido por ausência de documento de identificação civil dos pais estrangeiros, estes acabam por procurar o Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) do município, na tentativa de resolução da questão.

Por fim, considerando a morosidade na obtenção do Registro Nacional de Estrangeiro (RNE), a consultante invoca o Código de Normas do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Capítulo XVII, item 22.2, no sentido de que seja aceito, para fins de identificação civil do refugiado, documento comprobatório de solicitação de refúgio à autoridade competente, desde que contenha foto, com a consequente alteração do artigo 479 do CNCGJSC.

Remetidos os autos ao representante do Ministério Público, este deixou de se manifestar diante da natureza administrativa do pedido.

O MM. Juiz de Direito competente para a matéria de Registros Públicos, por sua vez, determinou a remessa dos autos ao Núcleo IV da Corregedoria-Geral da Justiça de Santa Catarina, por se tratar de pedido de solução de questão em tese com regulamentação geral (art. 60-B do CNCGJSC).

Remetidos os autos ao Núcleo IV da egrégia Corregedoria, o MM. Juiz de Direito Dr. Rafael Maas dos Anjos determinou a intimação da Associação dos Registradores Cíveis de Pessoas Naturais de Santa Catarina (AR-PEN-SC) que, por seu turno, manifestou-se no sentido de alteração do CNCGJSC para se admitir a Carteira do Registro Nacional Migratório (CRNM) e Documento Provisório de Registro Nacional Migratório (DPRNM) como documentos hábeis à identificação do estrangeiro na condição de refugiado.

Conclusos os autos, o Exmo. Sr. Dr. Corregedor-Geral do Foro Extrajudicial, Desembargador Ruben Schulz, ao reconhecer a repercussão geral da matéria, determinou a remessa dos autos para análise do Comitê Permanente do Extrajudicial (COPEX).

É o relatório.

## VOTO

A questão submetida à análise deste comitê encerra especial relevância, na medida em que envolve a efetivação de direito fundamental, uma vez que o registro de nascimento, com a respectiva certidão, consubstancia-se em ato indispensável ao exercício da cidadania, conforme se depreende do artigo 5º, LXXVII da Constituição Federal e da Lei nº 9.534/97. Com efeito, é por meio do registro de nascimento que se opera o primeiro ato formal a documentar a existência jurídica da pessoa natural, garantindo-lhe o exercício de direitos e a assunção de deveres da vida em sociedade.

Em virtude da base humanitária norteadora do registro de nascimento, uma vez que é por meio deste que se concretizam o direito ao nome, à identidade e à própria individualidade, elencam-se alguns preceitos, todos voltados à acessibilidade ampla do registro civil, a saber: a) princípio da obrigatoriedade do registro civil, sedimentado no artigo 51 da Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/73), no sentido de que todo o nascimento que se operar em território nacional deverá ser dado a registro, afora as exceções legais (questão do indígena não integrado), cuja obrigatoriedade deverá recair sobre o pai, a mãe, a ambos ou aos responsáveis legais; b) o registro civil como instrumento de obtenção da cidadania: a certidão de nascimento constitui documento essencial para obtenção dos demais documentos, tais como CPF, RG, CTPS, além de constituir porta de acesso à justiça, aos direitos políticos, à inscrição a programas sociais, dentre outros; c) o registro civil como indicador de políticas públicas: a remessa periódica das informações dos registros de nascimento por parte dos respectivos cartórios constitui importante mecanismo para o direcionamento das políticas públicas, a depender da realidade social; d) dinamicidade do registro de nascimento: partindo do pressuposto de que o registro de nascimento constitui a base registraria da pessoa natural, refletindo na “biografia jurídica de cada cidadão”, nas palavras de Washington de Barros Monteiro, os demais fatos posteriores e relevantes da vida civil deverão ser objeto de averbação ou anotação no referido assento. (Kumpel, Vitor Frederico, et. al. Direito Notarial e Registral em Síntese. São Paulo: YK Editora, 2023).

Cumprе ressaltar que diversas ações foram lançadas no sentido de combater o sub-registro (conjunto de nascimentos não registrados no pró-

prio ano de nascimento ou no 1º trimestre do ano subsequente), dentre as quais se destaca o Programa de Enfrentamento ao Sub-registro promovido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio do Provimento 140/23 da Corregedoria-Nacional da Justiça. O programa também visa a ampliação do acesso à documentação básica por pessoas vulneráveis, dentre as quais se encontram os estrangeiros na situação de refugiado (art. 2º, IV).

Depara-se, portanto, com dois contextos que demandam especial atenção: a necessidade do registro de recém-nascido e o acesso à documentação básica por parte das pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade social, inserindo-se o estrangeiro na condição de refugiado. Conforme o Decreto federal nº 9.199/2017, que regulamenta a Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017), conceitua o estrangeiro refugiado como “a pessoa que tenha recebido proteção especial do Estado brasileiro, conforme previsto na Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997”.

Nesse sentido, os requisitos exigidos para o registro de recém-nascido encontram-se delineados no artigo 461, 545 e 547 do CNCGJSC, quais sejam: Declaração de Nascido Vivo – DNV (regulamentado pela Lei nº 12.662/2012); documento de identificação civil dos pais e certidão de casamento ou documento público que comprove a união estável (caso apenas um dos pais se faça presente ao ato). Para os pais estrangeiros, o artigo 478 do CNCGJSC estabelece que a identificação se dará por três meios: passaporte, carteira de identidade de estrangeiro, emitida pela Polícia Federal ou outro documento de identificação admitido por meio de tratado internacional (parágrafo único). Nessa última hipótese enquadram-se os estrangeiros oriundos dos países que compõem o Mercosul (Argentina, Uruguai e Paraguai), de modo a se exigir apenas a cédula de identificação emitida por um desses países, ressaltando que a Venezuela foi suspensa do bloco desde 2/2/2016.

A respeito do Registro Nacional de Estrangeiro (RNE), denominado Registro Nacional Migratório (artigo 117 da Lei nº 13.445/2017), emitido tanto para imigrantes como para refugiados, a partir do ano de 2018 passou a ser substituído pela Carteira de Registro Nacional Migratório (CRNM), nos termos do Decreto federal nº 9.199/2017. Conforme artigo 62, §1º, do referido decreto, tal documento será fornecido ao imigrante detentor de visto temporário ou de autorização de residência, desde que possua o Registro Nacional Migratório. No caso de refugiado, o artigo 68, §2º determina que o registro poderá ser obtido mediante a apresentação

da documentação que o imigrante dispuser.

Para a obtenção da Carteira de Registro Nacional Migratório (CRNM), o estrangeiro que se encontra na condição de refugiado deverá submeter-se a um procedimento deflagrado inicialmente perante a autoridade competente, nos termos da Lei nº 9.474/97, composto das seguintes etapas: solicitação de refúgio; emissão pela Polícia Federal de um protocolo em favor do solicitante e de seu grupo familiar, com autorização de estada até decisão final (art. 21); diligências e instrução (art. 23); remessa ao Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE – vinculado ao Ministério da Justiça) para inclusão em pauta; decisão do CONARE pelo deferimento ou indeferimento do pedido; comunicação ao estrangeiro e à Polícia Federal; na hipótese de deferimento, a Polícia Federal efetuará o registro, elaborará o termo de responsabilidade ao estrangeiro refugiado, o qual solicitará a cédula de identidade, ou a Carteira de Registro Nacional Migratório (CRNM).

A despeito de o artigo 47 da Lei nº 9.474/97 estabelecer que o processo para obtenção do registro e da respectiva carteira será gratuito e urgente, o advento do Decreto federal nº 9.277/2018, atento à necessidade de fornecer identificação ao solicitante de reconhecimento da condição de refugiado no interregno do procedimento de registro e emissão da Carteira de Registro Nacional Migratório (CRNM), dispôs a respeito do Documento Provisório de Registro Nacional Migratório (DPRNM), a saber:

Art. 2º Recebida a solicitação de refúgio, a polícia federal emitirá protocolo em favor do solicitante e de seu grupo familiar que se encontre no território nacional.

Parágrafo único. Com a emissão do protocolo a que se refere o **caput**, a polícia federal fornecerá gratuitamente o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório.

Art. 3º O Documento Provisório de Registro Nacional Migratório produzirá os seguintes efeitos:

I – constituirá, para todos os fins, o documento de identificação do solicitante de refúgio, até a decisão final do processo no Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE, nos termos do disposto no inciso I do caput do art. 12 da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997; e

II – permitirá ao seu portador o gozo de direitos no País, dentre os quais:

a) a expedição da Carteira de Trabalho e Previdência Social provisória para o exercício de atividade remunerada no País;

b) a abertura de conta bancária em instituição integrante do sistema financeiro nacional;

c) a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda – CPF;

d) o acesso às garantias e aos mecanismos protetivos e de facilitação da inclusão social decorrentes da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, promulgada pelo Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961, e da Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017; e

e) o acesso aos serviços públicos, em especial, os relativos à educação, saúde, previdência e assistência social.

Posteriormente, o Ministério da Justiça editou a Portaria nº 11.264/2020, que, ao instituir novos modelos de CRNM, também o fez com relação ao Documento Provisório de Registro Nacional Migratório (DPRNM), destinados aos solicitantes de reconhecimento da condição de refugiados.

Desse modo, ao solicitar a condição de refugiado à autoridade competente, no caso, à Polícia Federal, o estrangeiro obterá, desde então, o “protocolo” de solicitação e, posteriormente, o Documento Provisório (que deverá ser entregue em até 20 dias corridos), cujos modelos podem ser visualizados na sequência.

Protocolo de solicitação:

Documento Provisório de Registro Nacional Migratório (DPRNM):

Nesse contexto, partindo do pressuposto de que a legislação de regência elenca tanto a Carteira de Registro Nacional Migratório (CRNM) e o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório (DPRNM) como documentos de identificação civil válidos em todo o território nacional, inclusive para fins de obtenção de outros documentos (tais como CPF, CTPS e acesso a serviços públicos), verifica-se que tais se reputam viáveis no intuito de promover o registro civil de recém-nascido.

Todavia, não há negar-se a situação aventada na hipótese narrada pela consulente, em que os imigrantes em situação de refugiados buscam declarar o nascimento de seus filhos recém-nascidos apenas portando o documento de protocolo de solicitação da condição de refugiado, seja por desconhecimento a respeito do documento definitivo que deverão obter junto à Polícia Federal, seja diante da condição socioeconômica que aflige essa parcela da população, que acaba transferindo-se de cidade em busca de melhores condições de trabalho.

Nesse diapasão, considerando os fundamentos acima deduzidos, notadamente no que tange à universalidade dos direitos humanos, as garantias e os mecanismos protetivos no sentido de facilitarem a inclusão social, a proteção e a assistência aos refugiados, sem prejuízo da necessidade premente de se evitar o sub-registro, campanha aderida pelas corregedorias estaduais, não há negar-se que o documento referente ao protocolo de solicitação, uma vez emitido por órgão público oficial para tratar das questões de estrangeiros refugiados (Ministério da Justiça – Departamento de Polícia Federal), também possa ser aceito como identificação civil, desde que munido de fotografia, nos termos do modelo acima mencionado.

Adere-se, portanto, ao entendimento firmado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por meio de sua consolidação normativa extrajudicial, capítulo XVII, item 22.2.

Considera-se documento de identidade da pessoa solicitante de refúgio, de asilo, de registro nacional migratório, de reconhecimento de apatridia ou de acolhimento humanitário o documento comprobatório de que solicitou à autoridade competente, desde que contenha foto.

Outrossim, considerando que em algumas situações o estrangeiro em condição de refugiado comparece ao ofício de registro civil apenas portando o documento de protocolo de solicitação de refúgio, desprovido de fotografia, porém com outro documento com foto que, por confrontação, seja possível tratar-se da mesma pessoa, não há negar-se a excepcionalidade do caso no sentido de que seja possível aceitar tais documentos para fins de registro de recém-nascido. Desse modo, a flexibilização em tela contribuirá para a efetivação do direito do nacional ao registro de nascimento, com todos os sucedâneos do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana.

Diante da fundamentação, entende este Comitê pela viabilidade de registro de recém-nascido por genitor(es) estrangeiro(s) que se encontram em situação de vulnerabilidade social (refugiados), mediante a apresentação de ao menos um dos seguintes documentos de identificação: protocolo de solicitação de refúgio, desde que contenha fotografia; protocolo de refúgio desprovido de fotografia, porém desde esteja acompanhado de outro documento com foto, que permita a identificação por meio da confrontação; Documento Provisório de Registro Nacional Migratório (DPR-NM); Carteira de Registro Nacional Migratório (CRNM).

Sugere-se, outrossim, alteração no Código de Normas da Corregedoria-Geral da Justiça de Santa Catarina, no sentido de inclusão de artigo específico na parte do Registro de Nascimento (Título II, Capítulo II), nos seguintes termos:

Art. 547-A. Para fins de identificação civil de estrangeiro que se encontra em condição de refugiado, para a hipótese única e exclusiva de registro de recém-nascido, serão aceitos os seguintes documentos:

I – Documento de Registro Nacional Migratório;

II – Documento Provisório de Registro Nacional Migratório;

III – Protocolo de Solicitação de Refúgio, desde que contenha fotografia;

IV – Protocolo de Solicitação de Refúgio, desprovido de fotografia, desde que na ocasião seja apresentado outro documento com foto que, por confrontação, seja possível identificar o seu portador.

Ante o exposto, voto no sentido de remeter o presente estudo ao ínclito Corregedor-Geral do Foro Extrajudicial, para análise e homologação.

**AUTOS: 0042829-54.2023.8.24.0710**

**Relator: Eduardo Arruda Schroeder**

ALCANCE DO ARTIGO 38 DA LEI 9514/97. INSTRUMENTO ADEQUADO PARA A REALIZAÇÃO DE NEGÓCIO JURÍDICO ENTRE PARTICULARES. ESCRITURA PÚBLICA OU INSTRUMENTO PARTICULAR. REGULAMENTAÇÃO.

A celebração dos contratos referidos na lei 9.514/97 (ou resultantes de sua aplicação) que tenham por objeto bens imóveis, quando realizados somente entre particulares, ou seja, quando uma das partes não for integrante do SFI, Cooperativa de Crédito ou Administradora de Consórcio de Imóveis, ou quando a operação não se realizar no âmbito do SFI, devem ser formalizados apenas por escritura pública. É facultada a utilização de instrumento particular apenas aos negócios jurídicos que envolvam imóveis celebrados por particulares no âmbito do SFI, e quando uma das partes for entidade integrante do SFI, Cooperativa de Crédito ou Administradora de Consórcio de Imóveis.

Vistos, relatados e discutidos os autos n. 0042829-54.2023.8.24.0710 oriundos de consulta formulada ao Excelentíssimo Corregedor-Geral do Foro Extrajudicial.

O Comitê Permanente do Extrajudicial decidiu, por votação unânime, responder à consulta nos termos do relatório e do voto proferidos pelo eminente Relator Dr. Eduardo Arruda Schroeder.

A análise, realizada em 25 de agosto de 2023, foi presidido pelo Excelentíssimo Senhor Juiz-Corregedor do Núcleo IV Rafael Maas dos Anjos, com participação do Relator e dos eminentes membros do Comitê Permanente do Extrajudicial, conforme ata da 2ª Sessão de Análise do Copex (doc. n. 7489098).

Florianópolis, 25 de setembro de 2023.

**EDUARDO ARRUDA SCHROEDER**

RELATOR

## RELATÓRIO

Tratam os autos acerca da possibilidade de se dispensar a escritura pública na celebração de contratos relativos à alienação fiduciária de bens imóveis e negócios conexos quando realizados somente entre particulares. A presente questão surgiu devido à decisão proferida pelo e. Conselho Nacional de Justiça no julgamento do procedimento de controle administrativo (PCA) n. 0000145-56.2018.2.00.0000, de relatoria do Ministro Conselheiro Mário Goulart Maia, na data de 8 de agosto de 2023.

Referido procedimento visava declarar a ilegalidade do artigo 954 do Provimento Conjunto n. 93/2020 do e. Tribunal de Justiça de Minas Gerais, o qual dispõe que a utilização do instrumento particular em atos que contenham alienação fiduciária de bens imóveis cabe apenas quando celebrados por integrantes do Sistema Financeiro Imobiliário, Administradoras de Consórcio de Imóveis e Cooperativas de Crédito.

Segundo a requerente, referido provimento supostamente viola as disposições previstas nos artigos 22, parágrafo primeiro e 38, ambos da lei 9514/97, responsável por dispor sobre o Sistema Financeiro Imobiliário e instituir a alienação fiduciária de bens Imóveis.

O CNJ julgou improcedente o pedido e, por meio do voto do Ministro Relator, decidiu por não reconhecer a ilegalidade da interpretação concedida pelo TJMG, inclusive considerando-a “razoável”. Além disso, ressaltou que não considera correto que se solicite ou atribua ao CNJ a tarefa de definir a melhor interpretação da legislação federal supracitada, em respeito aos princípios da administração pública, da autonomia dos tribunais e das regras procedimentais aplicáveis à espécie.

Portanto, entende-se com base nessa decisão que cabe às corregedorias de cada estado disporem sobre essa questão, o que justifica a urgência e relevância do tema, bem como a escolha pela remessa dos presentes autos para a análise e deliberação do Comitê Permanente do Extrajudicial (COPEX).

É o breve relatório.

## VOTO

Ao final do ano de 1997 foi publicada a lei 9.514, responsável por dispor sobre o Sistema Financeiro Imobiliário e instituir a alienação fiduciária de bens imóveis. Ocorre que desde a sua entrada em vigor, a referida lei

gera inúmeras discussões, especialmente com relação ao disposto no artigo 38, que se limitava a dizer que “os contratos resultantes da aplicação desta lei quando celebrados com pessoa física, beneficiária final da operação, poderiam ser formalizados por instrumento particular”.

Questionava-se inicialmente se havia alguma restrição quanto às modalidades de contrato passíveis de serem formalizadas mediante instrumento particular, em relação à Lei n° 9.514/97. No entanto, após as três alterações legislativas realizadas no seu texto, restou fartamente esclarecido que o artigo estendia a possibilidade de formalizar por instrumento particular a todos ‘os atos e contratos referidos nesta lei ou resultantes de sua aplicação’, sem mencionar qualquer restrição.

Portanto, desde a alteração realizada pela lei n° 11.076 de 2004, não há mais dúvidas de que, quando resultantes da lei 9.514/97, podem ser celebrados por instrumento particular todos os atos e contratos relacionados à comercialização de imóveis e à constituição de garantias imobiliárias previstas na supracitada lei ou resultantes dela, como por exemplo, a compra e venda, a promessa de venda, a hipoteca, a caução de direitos aquisitivos, a cessão fiduciária, a alienação fiduciária, entre outros<sup>1</sup>.

Superada esta questão, surgiu outra divergência, desta vez com relação a quais deveriam ser os sujeitos do negócio para que houvesse a dispensa da escritura pública. O entendimento adotado pela maioria dos tribunais brasileiros foi o de que a realização destes negócios poderia ser feita inclusive entre particulares, independentemente da participação de alguma entidade do SFI. O Estado de Santa Catarina jamais normatizou a questão.

Por outro lado, a tese defendida por alguns doutrinadores, e acolhida pelo TJMG no seu provimento 345/2017, posteriormente alterado pelo Provimento Conjunto n. 93/2020, estabelece em seu artigo 954 que:

“Art. 954. Os atos e contratos relativos à alienação fiduciária de bens imóveis e negócios conexos poderão ser celebrados por escritura pública ou instrumento particular, desde que, neste último caso, seja celebrado por entidade integrante do Sistema de Financiamento Imobiliário - SFI, por Cooperativas de Crédito ou por Administradora de Consórcio de Imóveis”.

Trata-se de uma interpretação que não aceita a celebração por Instrumento Particular de contratos referidos na lei 9.514/97 (ou resultantes de sua aplicação) quando realizados somente entre particulares. Além de

<sup>1</sup> CHALHUB, Melhim Namem. *Negócio Fiduciário*. 4. ed. Rio de Janeiro, São Paulo, Recife: Renovar, 2009.

Minas Gerais, outras três corregedorias estaduais concordam com este entendimento e já possuem dispositivos que vedam tal prática, é o caso dos estados da Paraíba<sup>2</sup>, Pará<sup>3</sup> e Bahia<sup>4</sup>.

Segundo tais estados, apenas as entidades que operam no Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), Administradoras de Consórcio de Imóveis e Cooperativas de Crédito podem utilizar a exceção prevista no referido artigo e celebrar Instrumentos Particulares nos contratos resultantes da lei 9514/97. Como consequência, entendem estes negócios (acima de 30 salários-mínimos) celebrados por particulares que versem sobre direitos reais de imóveis permanecem restritos à celebração por escritura pública, como prevê o artigo 108 do Código Civil:

“Art. 108. Não dispondo a lei em contrário, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário-mínimo vigente no País”.

A interpretação inaugurada pelo provimento do e. TJMG desagradou a muitos, e foi justamente em decorrência dela que o procedimento de controle administrativo (PCA) n. 0000145-56.2018.2.00.0000 foi instaurado, objetivando a declaração da ilegalidade do entendimento.

Contudo, conforme dito anteriormente, o CNJ não somente julgou im procedente o pedido, considerando legais as exigências contidas nos provimentos dos estados supracitados, como também reconheceu que há razoabilidade na interpretação, conforme segue:

“Examinando as razões apresentadas pelo Tribunal e os julgados do próprio Órgão Especial do TJMG no exercício da atividade jurisdicional, não identifiquei fundamentos aptos a ensejar ou mesmo a autorizar o controle do ato pelo CNJ.

**Primeiro**, porque os documentos coligidos ao feito denotam que o Tribunal mineiro possui essa orientação desde (pelo menos) o ano de 2013 (Provimento 260/2013), inclusive, como dito, no âmbito jurisdicional (Vide Id 2378008, fls. 10/13).

(...)

**Segundo**, porque o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), destinado

2 Artigo 990 do Código de Normas Judicial e Extrajudicial da Corregedoria geral do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba.

3 Artigo 902 do Código de Normas dos Serviços Extrajudiciais do Estado do Pará.

4 Artigo 1169, § 2º, do Código de Normas e Procedimentos dos Serviços Notariais e de Registros do Estado da Bahia.

a facilitar e promover a construção e a aquisição da casa própria ou moradia, possui regramento análogo à acepção defendida pelo TJMG (vide arts. 8º e. 61[3], § 5º, da Lei 4.380/1964).

(...)

**Terceiro**, porque a intromissão do CNJ no caso vertente pode afetar incontáveis contratos de alienação fiduciária celebrados no âmbito do Estado de Minas Gerais, cuja (in)validade será discutida justamente na esfera jurisdicional. Afinal, não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito (art. 5º, XXXV, CF).

**Quarto**, porque a hermenêutica jurídica e legislativa levada a efeito pelo TJMG é razoável e guarda sintonia com os entendimentos de outros tribunais, a exemplo do TJPA, TJMA, TJPB e TJBA, que também inadmitem o uso de instrumento particular para entidades não integrantes do SFI.

**Quinto**, porque não me parece acertada a compreensão de que compete ao CNJ definir a melhor interpretação da legislação federal em comento, dados os desdobramentos daí advindos (instabilidade jurídica na região, eventuais ações judiciais a discutir a questão, possível interferência na atividade jurisdicional, ausência de contraditório e ampla defesa aos diretamente atingidos pela deliberação, possível descontrole dos registros imobiliários da região, desorientação patrimonial, entre outros). Aliás, acredito que o CNJ agirá fora de seu espectro de competência se assim proceder”.

Desta forma, repita-se, restou estabelecido que não compete ao CNJ definir a melhor interpretação da legislação federal, mas se destacou que não há ilegalidade em se prestigiar a interpretação que defenda a utilização da forma pública nos negócios celebrados por pessoas que não integrem o SFI. Portanto, acatando a liberalidade concedida, a questão será analisada para o Estado de Santa Catarina.

Pois bem.

Os dispositivos supostamente violados pela interpretação do TJMG na edição do artigo 954 do seu Provimento Conjunto n. 93/2020 são os artigos 22, parágrafo primeiro e o 38 da lei 9514/97. Contudo, considero a análise do artigo 22 dispensável, posto que a sua redação é bastante clara ao definir que a alienação fiduciária pode ser contratada tanto por pessoa física quanto por pessoa jurídica, podendo ser celebrada por entidades que operam ou não no SFI. Não há qualquer dúvida quanto a isso.

Desta forma, a divergência recai tão somente sobre a interpretação do art. 38 desta mesma lei, especialmente no que se refere à (im)possibilidade de uma entidade que não opera no SFI celebrar atos e contratos relativos à

lei 9.514/97 por instrumento particular:

Art. 38. Os atos e contratos referidos nesta Lei ou resultantes da sua aplicação, mesmo aqueles que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis, poderão ser celebrados por escritura pública ou por instrumento particular com efeitos de escritura pública.

Conforme a argumentação apresentada pelo TJMG em sua defesa, o objetivo da lei 9.514/97 de fato foi o de instituir as alienações fiduciárias e facilitar a sua realização por entidades integrantes do SFI. Isso porque, existem no Brasil dois principais sistemas que regulam e viabilizam o financiamento de imóveis no Brasil, são eles: o Sistema Financeiro Habitacional (SFH) e o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI).

O primeiro deles (SFH), foi criado pela Lei nº 4.380/64 e instituiu uma série de instrumentos de financiamento com o objetivo de facilitar o acesso à habitação e promover o desenvolvimento do mercado imobiliário. O sistema tornou a aquisição de moradias no Brasil muito mais acessível, especialmente para a população de baixa e média renda.

Por outro lado, o SFI foi criado pela supracitada Lei nº 9.514/97, com o objetivo de suprir a demanda de crédito habitacional não atendida pelo SFH, ao instituir um novo título de crédito, o “CRI”, e a alienação fiduciária de imóveis, instrumento fundamental para a garantia das operações de financiamento imobiliário.

Em vista disso, apesar de possuírem características e regulamentações diferentes, ambos sistemas têm como propósito principal facilitar o acesso à aquisição de imóveis e, por possuírem este objetivo em comum, convém analisar suas disposições em conjunto.

Com relação à possibilidade de se celebrar contratos particulares em detrimento da escritura pública no sistema do SFH, dispõe o artigo 60, parágrafo 5, que:

Art. 61. Para plena consecução do disposto no artigo anterior, as escrituras deverão consignar exclusivamente as cláusulas, termos ou condições variáveis ou específicas.

§ 5º Os contratos de que forem parte o Banco Nacional de Habitação ou entidades que integrem o Sistema Financeiro da Habitação, bem como as operações efetuadas por determinação da presente Lei, poderão ser celebrados por instrumento particular, os quais poderão ser impressos, não

se aplicando aos mesmos as disposições do art. 134, II, do Código Civil, atribuindo-se o caráter de escritura pública, para todos os fins de direito, aos contratos particulares firmados pelas entidades acima citados até a data da publicação desta Lei. (Incluído pela Lei nº 5.049, de 1966).

O artigo traz uma exceção à regra geral do artigo 108 do Código Civil, permitindo a celebração do negócio jurídico por meio de instrumento particular, no entanto, APENAS nos contratos de que forem parte entidades do SFH. Essa especificação feita logo no início do artigo demonstra que o objetivo do dispositivo foi somente o de facilitar o financiamento habitacional em negócios celebrados dentro do SFH, e com participação de agentes vinculados a ele.

Da mesma forma, todas as disposições previstas na lei do SFI objetivam dispor e facilitar negócios realizados dentro do sistema, ou a ele vinculados. As exceções a essa interpretação somente são cabíveis quando informadas expressamente no corpo da lei (como é o caso da alienação fiduciária no artigo 22, parágrafo primeiro).

Portanto, considerando a regra geral prevista no artigo 108 do Código Civil e o regramento análogo da lei do SFH, não há motivo para se permitir o uso do instrumento particular em atos relativos à alienação fiduciária de bens imóveis quando celebrados entre particulares, isto é, sem que uma das partes seja integrante do Sistema de Financiamento Imobiliário, Cooperativas de Crédito e Administradoras de Consórcio de Imóveis<sup>5</sup>.

Inclusive, esse é o entendimento do próprio autor do anteprojeto de lei do sistema de garantias fiduciárias, o advogado Melhim Namem Challub, o qual destacou em seu livro “Negócio Fiduciário”<sup>6</sup>, que:

“Ora, uma compra e venda que se concretiza com recursos de financiamento concedido nas condições da Lei nº 9.514/97 é, obviamente, um `contrato resultante da aplicação da aludida Lei nº 9.514/97’, daí porque tal compra e venda podem ser celebradas por instrumento particular. Do mesmo modo, a compra e venda decorrente do leilão poderá ser celebrada por instrumento particular, pois essa venda é ato resultante da aplicação do art. 27 da Lei nº 9.514/97. Anote-se, ademais, que tais operações – o financiamento, a compra e venda e a alienação

5 GERMANO, José Luiz; NALINI, José Renato; GONÇALVES, Thomas Nosch. **Alienação Fiduciária por instrumento público ou particular?**: a decisão paradigma do cnj e suas vantagens práticas a sociedade e ao mercado. A decisão paradigma do CNJ e suas vantagens práticas a sociedade e ao mercado. 2023. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registrais/392954/alienacao-fiduciaria-por-escritura-publica-ou-instrumento-particular>. Acesso em: 19 set. 2023.

6 CHALHUB, Melhim Namem. **Negócio Fiduciário**. 4. ed. Rio de Janeiro, São Paulo, Recife: Renovar, 2009.

*fiduciária, ou o empréstimo com pacto adjecto de alienação fiduciária – são inequivocadamente vinculadas, não tendo nenhuma delas existência autônoma, mas todas dependentes umas das outras; trata-se de contratos coligados, já que se não houver financiamento não haverá a compra e venda e se não houver esta o tomador do financiamento não será titular do imóvel que em seguida alienará fiduciariamente ao financiador, pois todas essas operações têm como objeto a compra e venda com financiamento e alienação fiduciária. Portanto, a compra e venda, desde que com financiamento nas condições do sistema de financiamento imobiliário, é resultante da aplicação da Lei nº 9.514/97 e, conseqüentemente, pode ser formalizada por instrumento particular.”*

A partir da leitura deste trecho, compreende-se que o advogado condiciona o uso do instrumento particular nestas situações à existência de financiamento nas condições do Sistema de Financiamento Imobiliário. Portanto, considerando que apenas as entidades previstas no art. o. 2º, da Lei nº 9.514/97 estão autorizadas a operar no SFI, é de fato indispensável que um desses entes participe do negócio jurídico para que haja a opção de celebração do negócio pelo instrumento particular.

Mas, afinal, por qual motivo decidiu o legislador que os contratos pudessem ser celebrados por instrumento particular apenas dentro do SFI? Ora, porque a regra geral prevista no artigo 108 do Código Civil, a qual exige que a celebração de negócio jurídico acima de 30 salários-mínimos seja realizada por escritura pública, não é arbitrária.

A escritura pública é um instrumento que desempenha um papel fundamental na segurança jurídica e na proteção dos direitos das partes envolvidas, posto que atua também na fiscalização dos negócios jurídicos, assegurando que eles sejam realizados de acordo com a lei, promovendo a transparência e prevenindo fraudes. Atua, portanto, como um terceiro imparcial na redação contratual e na manifestação ponderada da vontade das partes.

Em vista disso, no presente caso, houve a dispensa de se celebrar os contratos por escritura pública como uma forma (em tese) de promover a redução de custos e estimular o financiamento imobiliário. Entretanto, essa dispensa foi restrita aos negócios celebrados por entidades do SFI também porque para eles o imóvel é colateral de seu crédito, sendo fiscalizado pela análise de carteiras de crédito e critérios de inadimplência no tempo e solvência periodicamente verificados pelo Banco Central. Assim, na ausência de um terceiro imparcial na relação contratual, a presença das

entidades integrantes do SFI no negócio desempenha, em certa medida, a fiscalização das transações<sup>7</sup>.

Não obstante, em negócios celebrados apenas por particulares, há um grande risco ao consumidor hipossuficiente, tendo em vista que outro particular interessado poderia redigir unilateralmente o contrato, sem fiscalização em qualquer medida.

Conclui-se, portanto, que a razoabilidade da norma ora em análise (artigo 38 da lei 9.514/97) está condicionada à dispensa da escritura somente quando houver a participação de uma entidade autorizada a operar no SFI a qual, na falta da segurança fornecida pelo instrumento público, também servirá para fiscalizar a idoneidade do ato.

Desta forma, apesar de outrora ter compreendido a questão de maneira diversa, os argumentos anteriormente expostos, e trazidos à luz na decisão do CNJ antes citada, são suficientes para que eu reconheça a impossibilidade de, nestes casos, se celebrar um contrato por Instrumento Particular entre particulares, sem que uma das partes seja entidade autorizada a operar no SFI.

A decisão nestes autos visa unificar a interpretação do artigo com os objetivos da lei, proteger os particulares e uniformizar o entendimento no Estado de Santa Catarina. Ressalto, contudo, que os efeitos da presente decisão devem ser *ex nunc*, de forma a não afetar os incontáveis contratos de alienação fiduciária já realizados por particulares (e aceitos pelos registros de imóveis) sem a forma de escritura pública até a data da presente decisão.

Em virtude do exposto, voto no sentido de que a celebração dos contratos referidos na lei 9.514/97 (ou resultantes de sua aplicação) que tenham por objeto bens imóveis, quando realizados somente entre particulares, ou seja, quando uma das partes não for integrante do SFI, Cooperativa de Crédito ou Administradora de Consórcio de Imóveis, ou quando a operação não se realizar no âmbito do SFI, devem ser formalizados apenas por escritura pública. É facultada a utilização de instrumento particular apenas aos negócios jurídicos que envolvam imóveis celebrados por particulares no âmbito do SFI, e quando uma das partes for entidade integrante do SFI, Cooperativa de Crédito ou Administradora de Consórcio de Imóveis.

<sup>7</sup> KASSAMA, Alexandre Gonçalves. **Alienação Fiduciária e forma pública**: densidade dogmática e adequação funcional. densidade dogmática e adequação funcional. 2023. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registrais/392714/alienacao-fiduciaria-e-forma-publica>. Acesso em: 20 set. 2023.

Por estas razões, sugere-se a inclusão no Código de Normas do foro Extrajudicial de Santa Catarina de artigo com o seguinte texto: “(Art...) Os atos e contratos relativos à alienação fiduciária de bens imóveis e negócios conexos, no âmbito do SFI, poderão ser celebrados por escritura pública ou instrumento particular, desde que, neste último caso, seja celebrado por entidade integrante do Sistema de Financiamento Imobiliário - SFI, por Cooperativas de Crédito ou por Administradora de Consórcio de Imóveis”.

Ante o exposto, voto no sentido de remeter o presente estudo ao ínclito Corregedor-Geral do Foro Extrajudicial, para análise e homologação.