

Coletânea/Duarte Garcia

Direito Aplicado aos Negócios Imobiliários
Estudos em homenagem aos 70 anos de Marcelo Terra



**Duarte
Garcia**



Duarte Garcia,
Serra Netto
e Terra

Homenagem aos



de Marcelo Terra

Apresentação

Mario de Barros Duarte Garcia

No ano em que nosso sócio Marcelo Terra completa 70 anos de idade, resolvemos prestar-lhe uma homenagem. Não se trata de mera celebração da efeméride, mas de reconhecimento à sua vida pessoal, à sua trajetória profissional e, acima de tudo, às suas importância e relevância à sociedade de advogados que ajudou a criar, nascida em meados dos anos 90, quando da fusão dos escritórios Terra, Nacle e Terra Advogados e Duarte Garcia e Caselli Guimarães Sociedade de Advogados.

Ao completar 70 anos, no auge de sua capacidade intelectual e de trabalho, Marcelo segue a buscar a excelência em tudo o que faz, a tudo se dedicando de maneira intensa e disciplinada, que lhe permite ser um verdadeiro malabarista de suas múltiplas facetas, sendo, ao mesmo tempo, um avô amoroso, um pai presente, um marido extremado, um sócio dedicado, um advogado excelente, sempre com a preocupação de melhor atender aos clientes. Tudo isso dentro do mesmo e pequeno espaço de 24 (vinte e quatro) horas de cada dia do ano, incluindo sábados, domingos e feriados.

Já nos acostumamos às suas mensagens madrugadoras, incorpora-

das à sua personalidade e à sua ânsia em querer estar informado de tudo que o cerca, de forma intensa e preocupada.

Com disciplina invejável, divide o seu escasso tempo com outras atividades ligadas à profissão, participando ativamente de entidades da indústria da construção civil, de congressos e seminários, fazendo palestras Brasil afora, sem se descuidar de sua pesada agenda, fruto das mais diversas demandas que diariamente lhe são dirigidas por clientes, sócios e advogados associados, todos em busca de seu conhecimento, de seu conselho, de sua experiência.

Acima de tudo, aos seus colegas de escritório Marcelo dá o exemplo da boa advocacia, da necessidade contínua do estudo e da busca por soluções inovadoras às cada vez mais restritas normas de edificação; às cada vez mais amplas e desarrastadas auditorias que tornam a aquisição de um imóvel uma verdadeira e muitas vezes desnecessária corrida de obstáculos; às constantes alterações legislativas, impondo sempre maiores dificuldades para se empreender; aos aumentos da carga tributária; aos anseios dos exigentes clientes, sempre em busca de soluções simples para os intrincados problemas que os afligem.

Com a irresignação típica dos bons advogados, combate as injustiças e luta incessantemente pelo Direito e

pelo correto, praticando a profissão com lealdade e altivez.

Com memória privilegiada, tem na ponta da língua a orientação mais atual dos Tribunais e o caminho trilhado para a consolidação da Jurisprudência nos mais diversos assuntos do Direito.

Sua disciplina permitiu que formasse extenso banco de dados relativos ao direito, alimentado por doutrinas, julgados, textos legais e suas diversas interpretações, por ele colhidas ao longo de toda a sua vida profissional, e que auxilia a todos nós no exercício da nossa atividade profissional.

Leitor voraz, Marcelo divide seu tempo de leitura entre livros de direito que compõem a sua respeitável e sempre atualizada biblioteca e obras da literatura, moderna e clássica, que moldaram a sua vida profissional e a sua cultura humanista.

Referência no direito imobiliário, com reconhecimento internacional, Marcelo acolhe com humildade todas as opiniões e incentiva o olhar crítico, aplaudindo aqueles que conseguem pensar “fora da caixa”, dando oportunidades a todos, do mais jovem estagiário ao mais experiente advogado.

Criou a cultura do enaltecimento dos advogados, sócios e associados, dando publicidade aos elogios que eles recebem de clientes, magistra-

dos e colegas de profissão, em reconhecimento ao bom trabalho prestado.

Societariamente, participa ativamente de todos os debates que dizem respeito ao escritório, seus sócios e associados, com importantes e sempre lúcidas opiniões, que muitas das vezes iluminam o caminho a ser seguido.

Diante desse quadro pessoal e profissional, ficamos em dúvida na escolha da homenagem que pudesse melhor demonstrar o carinho e a admiração que todos temos por Marcelo.

Passeamos pelas mais diversas ideias, desde a realização de evento festivo para celebrar o seu septuagésimo aniversário de vida, passando pela realização de um evento cultural ou até mesmo de cunho jurídico, até a entrega de um presente que o fizesse lembrar do momento.

Optamos, finalmente, por uma homenagem simples, mas com um importante simbolismo, que pensamos traduzir a ligação de Marcelo com o Direito e sua paixão pelo trabalho e estudo.

Decidimos tornar realidade um antigo desejo, por ele muitas vezes verbalizado, de publicar um livro com artigos jurídicos, a respeito de diversos tópicos de interesse geral e que pudesse ser lido não só pelos ope-

radores do Direito, mas também por todos aqueles que, de uma forma ou de outra, são impactados pelas questões que, embora de natureza jurídica, permeiam a sociedade.

Este livro apresenta uma pequena coletânea de artigos de Direito, elaborados por sócios e associados da sociedade à qual Marcelo se dedica incansavelmente há quase 30 anos. Artigos pensados e produzidos em homenagem àquele que vive e respira o Direito e nos dá o exemplo diário de como advogar e perseverar na profissão.

Uma singela homenagem a uma grande pessoa.

Retrospectiva e Agradecimentos

70 anos de vida!

52 anos de escritório!

47 anos de formado!

45 anos com Léa!

38 anos de Secovi-SP!

11 anos como avô!

Números que contam uma história.

Números que se entrelaçam.

Números que me encantam.

Números que me explicam.

Uma vida dedicada intensamente à família e à advocacia, fontes de alegrias, de muito amor, de muita amizade, de muitas realizações e de muito ainda a se fazer.

Momento de agradecimentos a todos aqueles que fazem a alegria de minha existência.

Momento de recordar algumas de minhas principais circunstâncias, até porque, como disse Ortega y Gasset, *"Eu sou eu e minhas circunstâncias; se não salvo as minhas circunstâncias, tampouco me salvo a mim"*.

A Léa (companheira, amiga, namorada, esposa, esteio de minha vida, fonte de toda minha energia e equilíbrio).

A meus pais (Eunice e Nilo), sempre presentes em meus pensamentos, e a minhas irmãs (Cláudia e Silvana).

A meu núcleo familiar, Gui, Du, Priscila, Vanessa, Vítor, Helena, Júlia e a pequena Lívia, a quem silenciosamente procuro servir, esperanças e certezas de um maravilhoso futuro.

A tio Nívio, meu pai profissional, e grande incentivador, homem de fria racionalidade e modelo de advogado de negócios (foco no cliente e no atendimento), como se orgulhava de ser reconhecido, cujas lições não me canso de repetir e de passar adiante.

A meus colegas de Escritório, a meus sócios, com especial referência a tio Nívio (novamente), Mário Sérgio, Luiz Arthur, Luiz Arthur Filho, Marinho, Led, Natália, Gui (novamente), Rodrigo, Puoli, que fizeram e fazem da advocacia uma arte.

Aos funcionários do Escritório, especialmente à querida Dona P (Palmyra), e também à equipe administrativa do Secovi-SP ao longo desta jornada.

Aos amigos na advocacia, especialmente aos colegas de turma Zé Rogério e Luizinho, nossos padrinhos e igualmente afilhados de casamento.

Aos professores na graduação, especialmente Celso Neves e Sérgio de Moraes Pitombo.

Aos amigos de juventude, Celso, Gilson e Paulo Mendes, estes dois últimos que muito jovens nos deixaram.

Aos amigos da maturidade, Yara e Basílio, Ingrid e Ricardo, Flávia e Rodrigo, Mara e Cláudio, Regina e Mauro, amigos queridos.

Ao Secovi-SP (minha terceira casa) e a todos seus dirigentes, que sempre me acolheram, fonte inesgotável de aprendizados e de amizades.

A todos os clientes (uma das razões de ser do advogado), mais do que clientes, sempre parceiros, a quem dediquei total foco, com especial menção a Raul Leite Luna.

Ao trabalho em equipe, pois sem o time não há trabalho individual que se perenize.

A este momento único – lançamento da coletânea DG sobre *direito imobiliário aplicado* (sonho acalentado e, enfim, concretizado) –, pois a vida do advogado é uma constante evolução no conhecimento técnico, moral, ético, social.

Enfim, meu eterno obrigado.

Marcelo Terra

Novembro de 2025

Título e subtítulo:

Coletânea Duarte Garcia:
Direito Aplicado aos Negócios Imobiliários.
Estudos em Homenagem aos 70 anos de Marcelo Terra.

Coordenação:

Renata Lorena Martins de Oliveira;
Gabriela Braz Aidar;
Débora Lúcia Tiemy Sato de Moura;
e Beatriz Terra Aleshinsky.

Diagramador:

Daniel Streit

Revisora:

Mônica Ferreira Corrêa.

Local de publicação:

São Paulo – SP.

Ano de publicação:

2025.

Número de páginas:

296.

Número da edição:

1ª Edição.

SUMÁRIO

Seção I	17
---------------	----

Direito imobiliário consultivo

Associação civil como ferramenta para organização de complexos imobiliários	19
---	----

Débora Lúcia Tiemy Sato de Moura
Natalie Collet Feitosa Lange

A aquisição judicial de imóvel é segura?	23
--	----

José Guilherme Gregori Siqueira Dias
Catarina Maria V. Guedes R. Teixeira

A estremação como instrumento de regularização fundiária	29
--	----

Arthur Liske
Manuela Rezende de Carvalho Gago

O <i>built to suit</i> , variações e repercussões jurídicas	35
---	----

Natália Japur
Pedro Rizzo Batlouni
Gabriel Gorga Guimarães

A posse e o direito de aparência	41
--	----

Arthur Liske
Bárbara Ximenes Queiroga

Exploração minerária e os impactos no direito de propriedade e no desenvolvimento de empreendimento imobiliário	45
---	----

Cassiana Catenaci Gusso
Gabriela Grassi Quartucci Guaritá Bento

Alteração da destinação de uso do condomínio edilício à luz da nova redação do artigo 1.351 do Código Civil	51
---	----

Beatriz Mesquita Martins alvez
Gabriel Gorga Guimarães
Bianca Santos da Costa

Pool de locadores	59
-------------------------	----

Natália Japur
Sérgio Barbosa

Indisponibilidade de bens e a evolução da CNIB: implicações no setor imobiliário	63
--	----

Arthur Liske
Débora Lúcia Tiemy Sato de Moura

Transferência do direito de construir (TDC) de imóvel gravado com cláusula de inalienabilidade	67
Beatriz Terra Aleshinsky Catarina Maria Vinci Guedes Rodrigues Teixeira	
A assinatura eletrônica nos registros de imóveis	73
Gabriel Gorga Guimarães João Zambo Joma	
Clubes: a nova onda!	79
Guilherme Caffaro Terra Gabriel Bortolato	
A tempestade dormente - a reforma dos juros legais no Código Civil	83
Guilherme Caffaro Terra Elisa Avólio	
Terrenos de marinha: instrumentos de uso e seus reflexos no registro imobiliário	87
Gabriela Grassi Quartucci Guaritá Bento Cassiana Catenaci Gusso	
Seção II	95
Direito imobiliário contencioso	
Publicidade e incorporação imobiliária	97
José Carlos Baptista Puoli	
Acesso à unidade vizinha para execução de obras necessárias	103
Caio Mário Fiorini Barbosa Luma Rolli Carneiro	
Loteamento não é tombamento	107
José Antonio Costa Almeida Thallyta de Moura Lopes	
A revisão de aluguel em contratos <i>built to suit</i>: desafios e perspectivas	113
Raquel Guerreiro Braga Gabriela Ordine Frangiotti	
Seção III	121
Contencioso cível	
Contornos jurídicos da ação demarcatória	123
Wilson de Toledo Silva Junior Verônica Filiè Maciel	

Interrupção de empreendimentos em curso: desafios para a indenização justa na desapropriação	129
Wilson de Toledo Silva Jr. Maria Laura Pereira Lourenço de Oliveira	
Proteção do adquirente de boa-fé	135
Daniel Gustavo Magnane Sanfins Gustavo Roberto Cavalcante	
A titulação de terras quilombolas e a garantia do contraditório e da ampla defesa	141
Lucas Tavella Michelin Jéssica Yasmin Alves Hachem	
Seção IV	147
Mercado de capitais	
Fiagro e o mercado de carbono: imóveis rurais como ativos financeiros e ambientais	149
Caio Watanabe Rocha de Mello João Zambo Joma	
Fidúcia e securitização imobiliária	157
Helena Mendonça de Toledo Arruda Caldas Gabriela Sampaio de Oliveira	
Registro da alienação fiduciária de produtos agropecuários: competência registral, lei 14.421/2022 e insegurança jurídica	167
Murilo Balarin	
Seção V	171
Direito urbanístico	
Resoluções de tombamento subjetivas: ilegalidade e prejuízo ao desenvolvimento urbano sustentável	173
Gabriela Braz Aidar Gregory Moraes Barbosa João de Carvalho Magalhães	
Um breve balanço sobre a fachada ativa em São Paulo	179
Francisco Ribeiro Gago Marcella Martins Montandon Maria Eduarda Aurelio Rollo	
Seção VI	185
Direito público	
Entre estações e transformações: impacto imobiliário do metrô de São Paulo	187
Luis Eduardo Menezes Serra Netto Gabriel Gutierrez Haber Duellberg	

Entre o público e o privado: caminhos para a habitação social no Brasil 195

Maria Beatriz Silva e Souza
Maria Clara Oliveira de Moura

O regime jurídico dos contratos de locação celebrados pelo poder público 203

Raphael Bittar Arruda
Gabriel Gutierrez Haber Duellberg

Seção VII 207

Direito ambiental

**Além do contrato: a auditoria ambiental como pilar de segurança em negócios
imobiliários urbanos 209**

Adriana Siqueira Fausto Vaz de Lima
Bruno Vinciprova Pileggi
Douglas Nadalini

**São Paulo e as mudanças climáticas: entre metas ousadas e a urgência de
transformações concretas 215**

Ana Luíza Costa Martins
André Pereira de Moraes Garcia
Douglas Nadalini

Seção VIII 223

Direito societário

**Estruturas societárias em negócios imobiliários: vantagens, desvantagens e
possibilidades 225**

Francisco Capote Valente
Luciano Maia Wanderley

Seção IX 231

Direito penal

**Direito penal e direito imobiliário: uma análise da expropriação de imóvel de terceiro
usado para o tráfico de drogas 233**

Carolina da Silva Leme
Julia Capolupo

Seção X 239

Direito tributário

Reforma tributária no setor imobiliário 241

Allan Fallet
Eduardo Kowarick Halperin

Questões imobiliárias e fiscais relacionadas ao patrimônio de afetação na incorporação imobiliária	247
Roberto Junqueira de Souza Ribeiro Vitor Henrique Barcia Duarte Peixoto	
Equiparação das pessoas físicas às pessoas jurídicas para fins de tributação, antes e depois da reforma tributária para o setor imobiliário	253
Gleice Diniz de Oliveira André Kipper	
Seção XI	259
Direito trabalhista	
Pejotização no mercado imobiliário: entre avanços legais e a cautela na implementação prática	261
Eliane Ribeiro Gago Paulo Roberto Fogarolli Filho Luciana Guerra Fogarolli	
Seção XII	269
Direito de família	
Bem de família e a jurisprudência do STJ: entre a proteção da moradia e o interesse dos credores	271
Antonio Carlos Petto Jr. Luiza Gracie Maluf	
O direito real de habitação segundo a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça	279
Bruna Gialorenço J. Spínola L. Costa Antonio Carlos Petto Jr.	





Seção I

Direito imobiliário consultivo

Associação civil como ferramenta para organização de complexos imobiliários

Débora Lúcia Tiemy Sato de Moura¹
Natalie Collet Feitosa Lange²

1. Introdução

O mercado imobiliário, nos últimos anos, está vivenciando a criação de grandes empreendimentos, os chamados complexos imobiliários e cidades planejadas, onde, em um único local, pode agregar moradia, escritórios, lazer, esportes, espaços de convivência, de conveniência e até ambientes contemplativos. Esses complexos necessitam de uma gestão organizada, eficiente e que traga a seus usuários o resultado por eles buscado: segurança, limpeza, bem-estar e facilidades.

A associação civil vem sendo utilizada como ferramenta que possibilita tal gestão organizada. O tema tem alguns desdobramentos, especialmente, quando olhamos a regra trazida pela Constituição Federal de não obrigatoriedade de uma pessoa associar-se ou permanecer associada (art. 5º, XVII e XX), o que gera inúmeros debates nos tribunais envolvendo, por exemplo, a cobrança de taxas associativas^{3, 4}.

Não obstante, o presente artigo concentrará sua análise no papel da associação como ferramenta valiosa para gerir, organizar e cuidar de grandes complexos imobiliários contemporâneos, que reúnem diversos tipos de empreendimentos, como loteamentos urbanos e rurais, condomínios de lotes, multipropriedades e condomínios edilícios.

2. A associação civil e o condomínio edilício

As associações civis estão tratadas nos artigos 53 a 61 do Código Civil e são caracterizadas pela união de pessoas que se organizam para a

¹ Advogada da área de Direito Imobiliário do Escritório Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados. Graduada pela PUC-SP e especialista em Direito Imobiliário pela PUC-SP.

² Sócia da área de Direito Imobiliário do Escritório Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados. Graduada pela Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie e especialista em Contratos pelo Centro de Extensão Universitária e em Direito Imobiliário pela Fundação Getúlio Vargas.

³ As taxas de manutenção criadas por associações de moradores não obrigam os não associados ou que a elas não anuíram (STJ, 2.ª Seção, REsp 1439163-SP, rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, rel. p/ acórdão Min. Marco Buzzi, j. 11.3.2015, DJUE 22.5.2015).

⁴ Em linhas gerais, o STF (RE 695.911/SP com repercussão geral Tema 492) firmou entendimento no sentido de que é inconstitucional impor a obrigatoriedade de associação e a cobrança de taxas a proprietários não associados, salvo se houver a previsão expressa em lei ou quando o adquirente, ao adquirir o lote, concordou previamente com a vinculação à associação.

execução de atividades sem fins lucrativos; não se formam por contrato, mas pela união de pessoas, sem direitos e obrigações recíprocos. Diferente das sociedades civis, que buscam lucro, as associações civis não têm fins lucrativos e sim cultural, religioso, esportivo, protetivo, entre outros.

A associação tem sido muito utilizada como alternativa para gestão, organização e manutenção de segurança em complexos imobiliários que não se enquadram no regime condominial das incorporações imobiliárias (Lei Federal nº 4.591/64) ou nas regras do Condomínio Edilício do Código Civil (artigos 1.331 a 1.358-A). Nesses casos, contudo, persiste a necessidade de gerir as áreas comuns (áreas da associação), viários, áreas de lazer e outros serviços comuns, como segurança.

Vale aqui lembrar que, quando tratamos de condomínio edilício, há regimento específico e detalhado na Lei das Incorporações e no Código Civil. Há ainda a tão conhecida convenção de condomínio, que regra a vida e as relações dos condôminos: direitos e deveres, rateio das despesas, administração, manutenção das áreas comuns etc.

Em condomínios edilícios, não há áreas públicas, mas apenas as privativas (unidade autônoma) e as de uso comum (salão de festas, piscina, playground, hall de entrada etc.). Já

quando tratamos de loteamentos urbanos, nos termos da Lei Federal 6.766/79, não se aplica o mesmo instrumento antes referido e, além disso, não há áreas comuns, mas lotes e áreas públicas (não há copropriedade imobiliária, mas comunhão de interesses). Por essa razão, é comum nesses empreendimentos, especialmente quando são loteamentos fechados ou de acesso controlado, a constituição de associação de moradores, a qual passa a assumir a gestão, organização, segurança e, também, a ser o substituto do poder público em determinadas funções.

Quando tratamos de loteamentos, determinadas áreas (viários, áreas verdes e institucionais) passam a ser do poder público tão logo efetivados os respectivos registros perante o Registro de Imóveis. Segundo o parágrafo 1º, artigo 2º da Lei Federal 6.766/79.

“Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes”.

Há algumas vantagens de utilização de associação civil como ferramenta para gerir um complexo imobiliário, que valem ser mencionadas: (i) autonomia e flexibilidade para aplicação em diferentes modelos de empreendimentos, (ii) flexibilidade na admi-

nistração, pois não há quóruns rígidos previstos nos artigos 53 a 61 do Código Civil, quando comparados com aqueles previstos para condomínios edilícios (artigos 1.331 a 1.358-A) e (iii) viabilidade de gestão unificada de diversas modalidades de empreendimentos.

Por outro lado, não podemos deixar de mencionar que há também importantes fragilidades: (i) falta de regulamentação específica e detalhada, que, no caso de a associação não ter uma boa gestão, pode gerar uma centralização de poder nos seus órgãos diretivos, (ii) conflito com a Constituição Federal, que traz como cláusula pétrea a não obrigatoriedade de associação.

Mas, como se tem observado ao redor de todo o Brasil, as associações desempenham um papel relevante na gestão de complexos imobiliários e na administração de loteamentos residenciais, industriais e logísticos. Elas surgem como alternativa ao condomínio edilício, diante da ausência de legislação específica para regular empreendimentos dessa natureza. Dessa forma, constituem a solução encontrada pelo mercado para conferir à comunidade uma roupagem jurídica com personalidade própria, legitimada para praticar os atos necessários e para defender

o bem comum.

A associação de moradores agrega os interesses comuns dos proprietários e/ou moradores de um loteamento ou complexo imobiliário. A associação busca proteger, representar e defender os interesses dos associados, que correspondem aos proprietários ou titulares dos imóveis que integram o complexo ou o loteamento.

Vale destacar que, após um ano de sua constituição, a associação passa a ter legitimidade para propor ação civil pública em defesa dos interesses de seus associados, buscando proteger bens e direitos.

3. Estatuto social

Diferente do condomínio edilício, a associação civil não possui uma convenção condominial, mas o seu regimento está previsto no estatuto social⁵, documento obrigatório à sua constituição, sendo, portanto, essencial para garantir a sua regularidade e a adequada organização de complexos imobiliários diversos. Os requisitos mínimos do estatuto social estão dispostos no art. 54 do Código Civil e, de forma geral, devem estabelecer as diretrizes fundamentais para a vida da associação.

⁵ Conforme Maria Helena Diniz, in Curso de Direito Civil Brasileiro – Parte Geral. 34ª edição. São Paulo: Saraiva, 2019: “o estatuto social é o conjunto de normas que regulam o funcionamento interno de uma associação civil, sendo considerado a ‘lei interna’ da instituição. Ele estabelece, de forma detalhada, as regras que regem a convivência entre os associados, as atividades da associação, a forma de administração, e as obrigações e direitos dos membros”.

A instituição de uma associação civil deve ser estruturada desde o início da concepção do complexo imobiliário. Dessa forma, ao iniciar a comercialização das unidades imobiliárias, a associação, já criada, possibilitará que os adquirentes dessas unidades tenham ciência da sua existência e acesso ao respectivo estatuto social e aos regramentos específicos. Assim, tanto a existência da associação quanto a possibilidade de adesão a ela podem então constar nos títulos aquisitivos.

O estatuto social, além de indicar as regras básicas da associação, especificará: (i) os tipos de associados (por exemplo: pessoas físicas e jurídicas, condomínios edilícios, condomínios de lotes e loteamentos), (ii) seus direitos e deveres, (iii) o prazo pelo qual se manterá constituída (normalmente por prazo indeterminado), (iv) a forma de contribuição e custeio, (v) as restrições de uso, de construção e urbanísticas, (vi) as diretrizes da administração, (vii) as formas de deliberação e (viii) a previsão de assembleias.

Adicionalmente, o estatuto social também indicará a finalidade da associação, que poderá variar conforme o tipo de complexo imobiliário. Geralmente, nos objetivos incluem fornecer lazer, manutenção de áreas, segurança privada, atividades culturais e desportivas, defesa dos interesses dos associados e garantir uniformidade das construções a serem erigidas na região de abrangên-

cia da associação.

Além disso, o estatuto poderá prever que a associação celebre convênios com o poder público para a gestão de determinadas áreas públicas ou para a aprovação de projetos, intensificando a observância das regras construtivas e urbanísticas eventualmente estabelecidas no estatuto social, contribuindo para a manutenção de um ambiente harmonioso no complexo imobiliário.

4. Conclusão

A associação civil tem se mostrado um instrumento jurídico importante aos complexos imobiliários, possibilitando o uso compartilhado de áreas e serviços, sob uma gestão organizada, unificada e que busca o bem comum dos associados. Para que a associação seja efetiva e traga a satisfação e bem-estar comum aos seus associados, é importante que seja realizada uma detalhada análise comercial e jurídica, considerando todas as características dos empreendimentos pretendidos, para que seja desenvolvida de modo eficaz a atender o fim pretendido.

A legalidade, eficácia e aplicabilidade da associação civil terão como ponto inicial a adequada elaboração do estatuto social e seus regulamentos de uso, sendo indispensável uma correta estruturação jurídica e comercial para que possa atender as expectativas dos associados/adquirentes de unidades imobiliárias.

A aquisição judicial de imóvel é segura?

José Guilherme Gregori Siqueira Dias¹
Catarina Maria V. Guedes R. Teixeira²

A aquisição judicial de bens imóveis, cujas modalidades são a adjudicação, a alienação por iniciativa particular e a arrematação, constitui tema recorrente no âmbito do Direito Imobiliário e do Direito de Processo Civil, especialmente em razão do impacto prático que produz sobre a propriedade e a efetividade dos cumprimentos de sentença e das execuções. Apesar de sua relevância, ainda há muitas dúvidas – ou até mesmo, mitos – quanto a sua segurança para o adquirente.

Nesse sentido, observa-se que a aquisição judicial é, ainda, apresentada por parte da doutrina e por parte da jurisprudência como forma originária de aquisição da propriedade, simplesmente por ser apta a expurgar eventuais ônus e gravames que recaíam sobre o bem. Essa concepção se difundiu no meio jurídico e social, alimentando a crença de que o adquirente, ao adquirir um imóvel

em juízo, estaria automaticamente protegido contra quaisquer riscos e questionamentos futuros – o que não nos parece ser a realidade.

Diversos fatores — ofensa ao princípio da continuidade registral, a ausência de intimação de interessados, irregularidades processuais, nulidades, conflitos possessórios, existência de vícios ocultos etc. — podem comprometer a estabilidade da aquisição judicial. Não raro, o adquirente se vê envolvido em litígios posteriores, enfrentando disputas que relativizam a suposta blindagem da aquisição judicial e expõem sua vulnerabilidade.

Assim, longe de representar uma modalidade absoluta de segurança jurídica, a aquisição judicial deve ser analisada de forma crítica, à luz de seus limites e das situações que podem prejudicá-la. O estudo dessa problemática é essencial não apenas para desmistificar a crença na “segurança total” da aquisição judicial, mas também para orientar a atuação de operadores do direito e de adquirentes diante dos riscos concretos que podem dela emergir.

1. O mito da aquisição originária

No campo do Direito Imobiliário, consolidou-se uma corrente doutrinária

¹ Sócio da área de Direito Imobiliário do Escritório Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados.

² Advogada graduada pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, com especialização em Direito Imobiliário Empresarial pela Universidade Secovi-SP e atualmente pós-graduanda na Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP).

que sustenta ser a aquisição judicial uma forma originária de aquisição da propriedade, o que tornaria o imóvel adquirido judicialmente “limpo”, sem potenciais vícios e ônus do seu passado. Os defensores desse entendimento fundamentam-se, sobretudo, em dois aspectos: a ausência de vínculo jurídico direto entre o adquirente (adjudicante, adquirente ou arrematante) e o executado, bem como sobre a inexistência de transmissão voluntária do bem.

Nesse sentido, vale lembrar que a aquisição derivada é aquela que decorre de relação negocial ou sucessória (causa mortis), sendo a transmissão da propriedade efetivada mediante o registro do título aquisitivo no Ofício de Registro de Imóveis. Já a aquisição originária é aquela que se constitui independentemente da existência ou da validade de um direito anterior, bastando a comprovação do fato jurídico que lhe dá suporte, sendo o seu melhor exemplo a usucapião.

A expropriação de bens, por sua vez, como qualificada por Araken de Assis, consiste no “ato expropriatório por meio do qual o órgão judiciário transfere coativamente os bens penhorados do patrimônio do executa-

do para o credor ou para outra pessoa”³.

Assim, uma análise mais detida do procedimento revela que as modalidades de aquisição judicial configuram um negócio jurídico entre o devedor e o adquirente, concluído com a expedição da carta judicial correspondente (carta de adjudicação, carta de alienação ou carta de arrematação) que, por sua vez, deve ser submetida à qualificação registral e observar o princípio da continuidade, previsto nos artigos 195 e 237 da Lei Federal nº 6.015/1973⁴. Isso implica, por exemplo, que, caso o executado não figure como proprietário tabular do imóvel, o registro será recusado.

Evidencia-se, portanto, a necessidade de um suporte fático-jurídico pré-existente, o que aproxima a aquisição judicial de uma modalidade de aquisição derivada. Esse entendimento, inclusive, é reforçado pela incidência do ITBI na aquisição judicial, evidenciando que a transmissão do bem imóvel se formaliza por um ato do próprio devedor-proprietário que, na realidade, é meramente suprimido pelo comando judicial substitutivo da manifestação de vontade do alienante.

³ ASSIS, Araken. Obrigação Pecuniária e Expropriação In: ASSIS, Araken. Manual da Execução - Ed. 2024. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2024.

⁴ Art. 195 - Se o imóvel não estiver matriculado ou registrado em nome do outorgante, o oficial exigirá a prévia matrícula e o registro do título anterior, qualquer que seja a sua natureza, para manter a continuidade do registro. Art. 237 - Ainda que o imóvel esteja matriculado, não se fará registro que dependa da apresentação de título anterior, a fim de que se preserve a continuidade do registro.

Assim, a aquisição judicial sujeita-se a atos do passado do imóvel, embora, como veremos, a legislação traz o conceito de que “os créditos que recaem sobre o bem, inclusive os de natureza *propter rem*, sub-rogam-se sobre o respectivo preço, observada a ordem de preferência”.

2. Vícios de editais

Outro mito é a crença de que o edital de leilão contém, de forma integral e precisa, todas as informações relevantes acerca de débitos, ônus, gravames e responsabilidades vinculados ao imóvel levado à hasta pública – embora, assim o deveria ser, na literalidade da lei. Mas a prática nos mostra que são muitos os possíveis vícios de editais, podendo ser incompletos, imprecisos ou incorretos, induzindo o arrematante a erro, como, por exemplo, a ainda comum ausência de menção ao §1º do art. 908 do Código de Processo Civil (CPC)⁵, dispositivo que prevê que, na alienação judicial, os créditos que recaem sobre o bem — inclusive os de natureza *propter rem* — devem ser sub-rogados sobre o respectivo preço, observada a ordem de preferência.

Esse ponto é crucial, pois o produto

da expropriação do bem não serve apenas para satisfazer o crédito que motivou a execução, mas também outros créditos, uma vez que, havendo pluralidade de credores ou exequentes, o dinheiro lhes será distribuído e entregue consoante a ordem das respectivas preferências.

A esse cenário soma-se a aplicação do princípio da anterioridade da penhora. De acordo com esse princípio, o credor que primeiro efetuar a constrição sobre o bem adquire, por essa prioridade temporal, um direito de prelação. Entretanto, como destaca a doutrina, “o princípio da anterioridade da penhora, contudo, não proíbe o credor – a quem não aproveita a penhora mais antiga – de fazer valer o direito de preferência de seu crédito, a ser exercitado dentro da forma como decorre de sua qualidade creditícia preferencial, devidamente demonstrada”⁶.

Na prática, contudo, ainda se observa muitos editais desatualizados, ou seja, sem menção ao referido §1º do art. 908 do CPC, que entrou em vigor no já longe 18 de março de 2016, e se limitando a mencionar apenas que os débitos tributários imobiliários — em especial o IPTU — serão sub-rogados no preço, nos termos do art. 130, parágrafo único, do Código

⁵ Art. 908. Havendo pluralidade de credores ou exequentes, o dinheiro lhes será distribuído e entregue consoante a ordem das respectivas preferências. § 1º No caso de adjudicação ou alienação, os créditos que recaem sobre o bem, inclusive os de natureza *propter rem*, sub-rogam-se sobre o respectivo preço, observada a ordem de preferência.

⁶ JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa. Seção V. Da Satisfação do Crédito In: JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa. Código de Processo Civil Comentado - Ed. 2025. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2025.

⁷ Art. 130. Os créditos tributários relativos a impostos cujo fato gerador seja a propriedade, o domínio útil ou a posse de bens imóveis, e bem assim os relativos a taxas pela prestação de serviços referentes a tais bens, ou a contribuições de melhoria, sub-rogam-se na pessoa dos respectivos adquirentes, salvo quando conste do título a prova de sua quitação. Parágrafo único. No caso de arrematação em hasta pública, a sub-rogação ocorre sobre o respectivo preço.

Tributário Nacional⁷, que, vale dizer, só trata expressamente da arrematação. Além disto, ainda é recorrente constar em editais disposições genéricas de que o arrematante arcará com eventuais despesas e outras obrigações referentes ao imóvel.

Esse quadro evidencia a importância de uma postura diligente por parte dos daqueles que desejam realizar uma aquisição judicial, pois, estando o edital sem menção à sub-rogação de todas as dívidas no preço e com uma redação pouco precisa sobre a assunção de obrigações pelo adquirente, há o risco de assumir obrigações além daquelas usuais decorrentes do estado físico em que o imóvel se encontra (como, por exemplo, vícios construtivos, incorreções cadastrais, passivos ambientais, ocupação do imóvel por terceiro etc.).

3. Exemplos de riscos

Destarte, considerando o contexto acima e ponderando sobre outros possíveis riscos decorrentes de uma aquisição imobiliária, listamos abaixo, de forma resumida e exemplificativa, alguns exemplos de riscos envolvidos na aquisição judicial, a saber: (i) existência de vícios (§1º do art. 903, do CPC); (ii) oposição de embargos pelo executado e/ou ajuizamento de ação autônoma (caput e §4º do art. 903 e art. 914, do CPC); (iii) ajuizamento de ações por terceiros, pleiteando a anulação da arremata-

ção (por exemplo, na hipótese de o imóvel já ter sido arrematado ou adjudicado em outro processo); (iv) já ter hasta pública designada (ou realizada) em outro processo em que o imóvel já foi penhorado; (v) o imóvel adquirido judicialmente possuir contaminação ambiental, irregularidades em sua construção ou vícios construtivos; (vi) eventual existência de multas administrativas ou de dívidas de tarifas de serviços públicos (água, luz e gás), pois, apesar de terem natureza pessoal (e não *propter rem*), podem ensejar “dores de cabeça” ao adquirente; (vii) dificuldade na retirada de eventual ocupante do imóvel ou eventual deterioração do imóvel após a alienação judicial pelo ocupante; e (viii) não atenção ao art. 889, do CPC.

Para diluir tais riscos é recomendável que, previamente à aquisição judicial, o adquirente tome as seguintes providências: (i) exame detalhado do processo no qual se pretende adquirir o imóvel, a fim de verificar eventuais vícios no edital e no curso do processo, bem como para apurar eventual ofensa ao direito de terceiros (tais como credores hipotecários, aos quais a aquisição do bem será ineficaz se não tiverem sido intimados da penhora), além de serem avaliados os processos que ensejaram as demais penhoras constantes na matrícula do imóvel; (ii) realização de estudo de documentação (due diligence) do proprietário, dos antecessores proprietários do imóvel nos

últimos 10 (dez) anos e do imóvel, de forma a avaliar todo o passivo envolvido e definir se o processo no qual se pretende adquiri-lo seria, de fato, o melhor processo e se há outros riscos envolvidos; (iii) a depender do tipo e da destinação do imóvel, também será recomendável a realização de sua análise ambiental, por meio de profissionais especializados, bem como do estudo de viabilidade técnica e legal, para confirmar a possibilidade de sua utilização ao fim pretendido.

4. Conclusão

A aquisição judicial, popularmente vista como uma modalidade de aquisição isenta de riscos, demanda uma análise detalhada antes de sua efetiva operacionalização, pois a prática revela que, embora o ordenamento jurídico busque conferir segurança ao adquirente, diversos fatores podem comprometê-la ou trazer ônus ao adquirente.

Assim, para garantir a segurança jurídica almejada, é imprescindível uma postura cautelosa dos interessados, com a realização de diligências prévias e acompanhamento atento do processo judicial que culminará na respectiva aquisição.

A estremação como instrumento de regularização fundiária

Arthur Liske¹

Manuela Rezende de Carvalho Gago²

1. Introdução

A crescente demanda pela regularização fundiária no Brasil tem evidenciado a importância de procedimentos extrajudiciais céleres e eficazes. Nesse contexto, a estremação, ferramenta utilizada para a delimitação de imóveis rurais e urbanos e sua individualização no fôlio real, assume papel fundamental na consolidação de direitos possessórios e na viabilização de ações como a usucapião.

Conforme Fellipe Duarte, o significado jurídico de “estremar” é “derivado do latim *extremus* (colocado no fim, no cabo), foi sempre empregado na terminologia jurídica com a significação de demarcar, dividir ou se-

parar uma coisa de outra, de modo que as partes separadas sejam distinguidas”³. Dessa forma, “(a) ideia, então, seria ‘separar’ uma parte da outra. No caso da estremação, separar a fração consolidada do todo.”⁴

A estremação é admissível tanto para imóveis rurais como para urbanos em condomínio pro diviso, desde que haja configuração consolidada e individualização fática das posses vinculadas às respectivas frações ideais. Na perspectiva de Flávio Tartuce⁵, o condomínio pro diviso “é aquele em que é possível determinar, no plano corpóreo e fático, qual o direito de propriedade de cada comunheiro. Há, portanto, uma fração ideal atribuível a cada condômino”. Trata-se de hipótese em que, embora subsista a copropriedade formal sobre o todo, cada condômino exerce a posse sobre parte determinada e delimitada do imóvel, correspondente à sua fração ideal.

Diferentemente da divisão, que exige a concordância unânime dos condôminos do imóvel e o comparecimento de todos na lavratura do respectivo instrumento público, na estremação,

¹ Sócio da área de Direito Imobiliário do Escritório Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados. Graduado pela PUC-SP e especialista em Direito Imobiliário pela GV-Law e em Direito Notarial e Registral pelo CENOR da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

² Associada da área de Direito Imobiliário do Escritório Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados. Graduada pela Faculdade Milton Campos e especialista em Direito Imobiliário pela GV-Law e em Direito Notarial e Registral pelo CENOR da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

³ SILVA, De Plácido e. Vocabulário Jurídico, Rio de Janeiro, 2002, Forense, p. 327, apud, DUARTE, Fellipe. Estremação de Imóveis: teoria, prática e aspectos registrários. São Paulo, JusPodivum, 2025, p. 55.

⁴ DUARTE, Fellipe. op. cit. p. 55

⁵ TARTUCE, Flávio. Manual de Direito Civil. 7ª edição. Editora Método. São Paulo. P. 1087

basta apenas a concordância dos confrontantes diretos da área a ser estremada, sendo dispensada a participação dos demais condôminos.

Conforme se verá adiante, a estremação, quando prevista na Legislação Extrajudicial no Estado em que está localizado o imóvel, se comparada à divisão, por exemplo, é instrumento que confere ao interessado menos burocracia no processo de regularização fundiária.

2. Legislação

Na Legislação Federal, não há qualquer dispositivo que trate, especificamente, da estremação. O que há de mais semelhante, levando em consideração o resultado objetivado pela estremação, é: (i) a previsão relativa à divisão, conforme art. 571 do Código de Processo Civil: “A demarcação e a divisão poderão ser realizadas por escritura pública, desde que maiores, capazes e concordes todos os interessados, observando-se, no que couber, os dispositivos deste Capítulo.”; e (ii) a previsão relativa à extinção de condomínio, conforme art. 1.320 do Código Civil: “A todo tempo será lícito ao condômino exigir a divisão da coisa comum, respondendo o quinhão de cada um pela sua parte nas despesas da divisão. (...)”.

A regulamentação da estremação existe tão somente na esfera das corregedorias dos tribunais estaduais, mas isso ainda não se vê em todas as unidades da federação. O primeiro movimento a esse respeito veio do Rio Grande do Sul, cuja Corregedoria-Geral de Justiça, desde o início da década de 1980, por meio de seus provimentos, já previa hipóteses passíveis de estremação. Mas foi apenas no ano de 2005, com a edição do Provimento nº 07/2005, que a Corregedoria Geral de Justiça gaúcha instituiu o Projeto “Gleba Legal”, voltado à regularização de parcelas registradas em condomínios pro diviso de imóveis rurais, dando início à efetiva regulamentação da estremação. A partir deste marco, as corregedorias de outros tribunais estaduais do Brasil passaram a incluir o instituto e o respectivo procedimento em suas Normas de Serviço.

Por se tratar de um instrumento extrajudicial, a estremação está prevista nas Normas de Serviço das Corregedorias-Gerais de Justiça de 18 dos 27 tribunais estaduais da federação brasileira^{6,7}. Apenas nove unidades federativas não preveem o instituto em suas normas, a saber: Alagoas, Amazonas, Distrito Federal, Espírito Santo, Maranhão, Pará, Rio Grande do Norte, São Paulo e Sergipe. Nota-

⁶ Estados que preveem em suas Normas de Serviço da Corregedoria Geral de Justiça o instituto da Estremação: Acre, Amapá, Bahia, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina e Tocantins.

⁷ Não há qualquer previsão sobre a Estremação nas Normas de Serviço da Corregedoria Geral de Justiça nos Estados do Alagoas, Amazonas, Distrito Federal, Espírito Santo, Maranhão, Pará, Rio Grande do Norte, São Paulo e Sergipe.

-se, assim, que as Regiões Sul e Centro-Oeste já aderiram integralmente à estremação.

3. Requisitos

Apesar de regulamentado no âmbito estadual de cada Corregedoria-Geral de Justiça, de forma geral, em todas as unidades federativas que preveem a estremação em suas Normas de Serviço, o procedimento segue as mesmas regras e requisitos, que são:

- A fração ideal, que se pretende estremar, deve ter situação consolidada e localizada;
- Do momento da posse da parcela pro diviso a estremar deve-se contar, no mínimo, cinco anos, sendo permitida a soma do tempo de posse dos antecessores;
- A comprovação do tempo de posse deve ocorrer por declaração do proprietário e ser corroborada pela declaração dos confrontantes;
- A fração ideal estremada bem como a área remanescente devem respeitar a fração mínima de parcelamento para imóvel rural ou a área mínima exigida para lote urbano;
- A instrumentalização do ato para fins de localização da parcela será feita mediante Escritura Pública de estrema-

ção lavrada em Tabelionato de Notas do local do Imóvel;

- É obrigatória a intervenção, no instrumento público, de todos os confrontantes diretos da área a ser estremada, sejam eles condôminos da área maior ou não;
- Alternativamente à intervenção dos confrontantes no Instrumento Público, serão então notificados a se manifestar por meio de notificação encaminhada pelo Ofício do Registro de Títulos e Documentos.

Na hipótese em que a estremação do imóvel exija a alteração ou inclusão de dados necessários à descrição e à caracterização da parcela a ser estremada, o procedimento em comento será cumulado ao da retificação de área somente da parte a ser estremada, exigindo também a observância das normas relativas à retificação de área no registro imobiliário⁸.

Por fim, a estremação, para que seja levada a efeito, deverá observar o mesmo que qualquer outro imóvel rural, mais estritamente, quanto à regularidade cadastral de CCIR, ITR, CAR, além, é claro, do Georreferenciamento.

⁸ Na forma dos artigos 212 e seguintes da Lei Federal 6.015/73.

4. Aspectos práticos

A possibilidade de promover a regularização, individualização e destacamento da fração ideal de um imóvel em condomínio por meio da estremação, sem que seja necessária a concordância de todos os demais condôminos, confere ao interessado, maior independência, já que conta – onde há regulamentação, obviamente – com um procedimento infinitamente mais ágil e efetivo que a divisão ou a extinção de condomínio.

No entanto, mesmo quando observados os requisitos da estremação, é comum a resistência dos Registros de Imóveis no momento de efetivar o registro e a individualização da fração estremada. Em regra, a adoção dessa postura fundamenta-se na ausência de qualificação do imóvel remanescente, embora não se exija para a estremação, o respectivo levantamento e descrição. Esse entendimento, contudo, costuma ser invocado como argumento em prol de maior segurança jurídica ao sistema registral.

De todo modo, ao extinguir o estado de copropriedade de uma área específica, a estremação assegura ao proprietário a autonomia necessária para a gestão e negociação de

seu imóvel, o que constitui inegável avanço. Ressaltamos, entretanto, que uma futura regulamentação federal do instituto — que esperamos ocorrer em breve — deverá considerar essa realidade.

Entendemos que a ausência da descrição do remanescente esbarra no dispositivo legal da Lei de Registros Públicos que trata da especialidade objetiva dos Imóveis⁹. No entanto, é importante ressaltar a função inicial do procedimento, que é a delimitação de imóveis urbanos e rurais e sua individualização no Registro de Imóveis.

Nesse contexto, o papel dos profissionais habilitados (engenheiros agrimensores, topógrafos, advogados), Notários e Oficiais de Registro de Imóveis é o que conferirá ao procedimento a devida segurança jurídica.

5. Conclusão

Por representar uma ferramenta de grande relevância no processo da regularização fundiária, a estremação merece maior atenção legislativa, seja por meio de regulamentação normativa, seja pela consolidação de práticas interpretativas pelos Registros de Imóveis e órgãos jurisdicionais.

⁹ Art. 176 – O Livro nº 2 – Registro Geral – será destinado, à matrícula dos imóveis e ao registro ou averbação dos atos relacionados no art. 167 e não atribuídos ao Livro nº 3. II – são requisitos da matrícula: 3) a identificação do imóvel, que será feita com indicação: a – se rural, do código do imóvel, dos dados constantes do CCIR, da denominação e de suas características, confrontações, localização e área; b – se urbano, de suas características e confrontações, localização, área, logradouro, número e de sua designação cadastral, se houver.

Ao permitir a individualização de frações ideais consolidadas sem a necessidade da anuência de todos os condôminos, o procedimento proporciona uma alternativa extrajudicial menos burocrática e mais célere, especialmente relevante diante da crescente demanda por formalização da propriedade, tanto em áreas rurais quanto urbanas.

Não obstante a ausência de regulamentação em determinadas unidades da Federação e a resistência prática encontrada, sobretudo no processamento da estremação perante os Ofícios de Registro de Imóveis, é inegável a relevância desse instituto como instrumento para a regularização fundiária. Espera-se, portanto, que sua aplicação seja estendida a todo território nacional, já que as demandas dessa natureza são comuns a todos os estados da federação.

O *built to suit*, variações e repercussões jurídicas

Natália Japur¹

Pedro Rizzo Batlouni²

Gabriel Gorga Guimarães³

1. Origem, conceituação e lógica econômica do *built to suit*

O modelo de locação conhecido como *Built to Suit* ("BTS") — em livre tradução do inglês, "construído sob medida" — nasceu no mercado imobiliário norte-americano, inicialmente concebido para suprir uma demanda de empresas, especialmente dos ramos de varejo, industrial e logístico, que necessitavam de ativos imobiliários customizados, mas não dispunham dos recursos correspondentes, ou não desejavam imobilizá-los em bens de capital, nem enfrentar diretamente os processos de aprovação e construção de suas instalações.

Diante desse cenário, passaram a optar por locações de imóveis "sob medida", por meio da celebração de contratos BTS com incorporadores que assumiam o papel de locadores e se comprometiam a adquirir, projetar e construir edificações específicas às atividades e preferências do locatário, normalmente celebradas por longo prazo, compatível com a amortização e recuperação do investimento realizado pelo locador.

No Brasil, essa prática teve início no fim dos anos 1990, impulsionada por instrumentos de financiamento que surgiram no âmbito do mercado de capitais, a partir da edição da Lei Federal n.º 9.514/97, como a securitização de recebíveis imobiliários, que permitiram ao locador a mobilização de capital para obras sob medida e a antecipação de fluxos de aluguéis.

Sob a ótica econômica, o proprietário-investidor-locador tem vantagens como a segurança proporcionada por fluxos de caixa contínuos e de longo prazo, a possibilidade de valorização do ativo imobiliário construído sob medida, bem como a alternativa de securitização dos recebíveis da operação.

¹ Sócia da área de Direito Imobiliário. Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Pós-graduada na Fundação Getúlio Vargas, em Direito da Economia e da Empresa, Propriedade Intelectual e Administração de Empresas.

² Advogado Sênior da área de Direito Imobiliário. Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Pós-graduação em Direito Imobiliário pela Fundação Getúlio Vargas e pela Universidade Secovi.

³ Advogado Júnior da área de Direito Imobiliário. Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

O locatário, por sua vez, passa a dispor de um imóvel customizado de acordo com suas necessidades empresariais, viabilizando a preservação do seu capital de giro enquanto assegura a previsibilidade orçamentária e a ocupação perene de imóvel operacional, sem que precise recorrer a operações de crédito ou assumir endividamento direto com instituições financeiras.

Tais operações nasceram estruturadas sob a forma de um contrato complexo, porquanto englobam, de um lado, a obrigação principal de entrega de imóvel *taylor-made* ao locatário (seja por meio de aquisição e/ou construção e/ou reforma – incluindo as demais obrigações acessórias a estas vinculadas), e, de outro, a própria relação locatícia.

Em razão dessa complexidade e do fato de a lógica negocial que lhe dá substância ter sido importada do direito estrangeiro, inexistia, à época, legislação pátria que disciplinasse especificamente a matéria. Por esse motivo, essa modalidade contratual era pauta de intensa discussão doutrinária e jurisprudencial a respeito da sua atipicidade e de sua subsunção – ou não – à Lei do Inquilinato (Lei Federal nº 8.245/1991).

Durante alguns anos, sua utilização foi feita sob o manto de uma locação

atípica, que previa o pagamento de um aluguel e de uma remuneração, que correspondiam justamente ao uso do imóvel e ao retorno do investimento feito pelo locador.

2. Atualização legislativa em 2012

O tema ganhou maior segurança jurídica com a promulgação da Lei Federal nº 12.744/2012, que formalmente incorporou o modelo BTS ao ordenamento jurídico brasileiro, ao introduzir o art. 54-A na Lei do Inquilinato e, da mesma forma, legitimar a autonomia contratual das partes para definir determinadas condições contratuais – até porque o dispositivo não esgotou o regramento jurídico aplicável à modalidade (razão pela qual parte da doutrina ainda a classifica como atípica).

Em suma, o art. 54-A trouxe as características fundamentais do BTS, ao prever, sempre em relação a imóveis urbanos de natureza não residencial, que:

- a) Quanto à forma de alcançar a especificidade do imóvel ao locatário, o locador, por si mesmo ou por terceiros, pode adotar, de forma não necessariamente cumulativa⁴, qualquer destas ações: (i) adquirir o imóvel indicado pelo locatário; e/ou (ii) construir edificação; e/ou

⁴ A não cumulatividade é especialmente verificada quando o locador já é o proprietário do imóvel objeto do BTS. No entanto, a doutrina não é pacífica sobre este ponto.

- (iii) substancialmente reformar o imóvel nas especificidades desejadas pelo locatário;
- b) Deve prevalecer a autonomia das partes na definição das normas contratuais, salvo pelos procedimentos e normas cogentes da Lei do Inquilinato (que não forem contraditórias à natureza do BTS); e
- c) São lícitas (i) a renúncia do locatário ao direito de revisão do valor dos aluguéis por toda a vigência da locação; e (ii) a estipulação de multa rescisória, pela denúncia antecipada pelo locatário, até o limite do saldo dos aluguéis devidos até o termo final da locação.

Extraí-se, assim, como uma de suas condições-base, a promoção de investimentos relevantes pelo locador, motivados por uma necessidade específica do locatário, a fim de viabilizar, por este, o uso e gozo de imóvel customizado para fins de exercício da sua atividade empresarial e operacional.

É ponto central do BTS, portanto, a contrapartida, do locatário ao locador, de assegurar o uso longo prazo do imóvel, não só para fazer jus ao esforço de compatibilizá-lo às necessidades do locatário, mas principalmente

para assegurar o retorno financeiro dos investimentos havidos.

A importância do retorno financeiro se reflete na possibilidade de manutenção, no tempo, do valor do aluguel – que engloba também o retorno do investimento (via renúncia à revisional) –, e na licitude da estipulação de multa rescisória correspondente a até o saldo dos aluguéis, na hipótese de rescisão antecipada pelo locatário.

3. BTS “às avessas”

A consolidação normativa do BTS e, notadamente, a prevalência do princípio da autonomia de vontade das partes⁵, em linha com a originalidade e complexidade da operação, abriram espaço para o surgimento de “variações” contratuais do BTS, igualmente relevantes e que possam atender a especificidades merecedoras de uma configuração contratual alheia à usualmente adotada.

Uma dessas “variações” é estruturada de forma que o locador-proprietário promova os aportes financeiros necessários à adequação do imóvel escolhido pelo locatário, mas a construção ou a reforma substancial sejam conduzidas diretamente pelo locatário, ocupando a posição do “terceiro” expressamente trazido pelo art. 54-A. Nessa configuração,

⁵ Reforçada pela edição da Lei da Liberdade Econômica (Lei Federal n.º 13.874/2019).

o investimento financeiro para viabilizar as obras personalizadas continua a cargo do locador, mas a sua execução é transferida ao locatário, que passa a contratar, gerenciar e conduzir as etapas do projeto e das obras.

Esse arranjo faz sentido principalmente em contextos em que o locatário (i) possua *expertise* técnica relevante; (ii) exerça atividade empresarial especializada, tal como uma unidade de ensino ou de saúde, que demande obras com características técnicas singulares, como isolamento acústico, estruturas laboratoriais, volumetria de elevadores distintas do padrão de mercado, adequação a normas rígidas de acessibilidade e/ou segurança, sendo essencial a aderência total às suas exigências operacionais; e/ou (iii) esteja sujeito a um patamar de padronização rígido, muitas vezes determinado por normas corporativas, técnicas, regulatórias ou exigências setoriais específicas. Aliado a isto, muitas vezes o locador não pretende assumir a responsabilidade pela obra, mas apenas financiá-la.

4. Allowance x obra sob encomenda e o enquadramento do BTS “às avessas” no art. 54-A

O *allowance* é uma figura não especificamente prevista na Lei do Inquilinato, mas bastante comum na prática locatícia. Consiste no repasse de valores pelo locador ao locatário

para que este realize melhorias ou obras no imóvel, sem que haja, necessariamente, controle técnico ou supervisão detalhada por parte do locador, nem contrapartida financeira proporcional (i.e., remuneração, via aluguéis, tanto do uso do imóvel, quanto do investimento do locador.

O *allowance* serve como um incentivo financeiro adicional ao locatário para locar o imóvel, em casos em que sejam necessárias obras de adequação, a exemplo da concessão de carência ou desconto no valor dos aluguéis.

Por outro lado, no BTS, pelo porte, orçamento e grau de customização das obras –, pressupõe-se a adequação do valor dos aluguéis ao investimento realizado pelo locador (independentemente da parte responsável pela condução das obras), de forma a assegurar o retorno financeiro correspondente. Pelo mesmo motivo, também usualmente ocorre sob diretrizes técnicas previamente estabelecidas, com acompanhamento direto do locador, que pode fiscalizar o cumprimento do projeto e aprovar etapas. Garante-se, assim, maior aderência ao regime jurídico do art. 54-A.

Em síntese, em nosso entendimento, o enquadramento do BTS “às avessas” em relação ao art. 54-A – terminologia que adotamos para distinção do modelo clássico – ocorre quando presentes na operação os

⁶ A Lei do Inquilinato não positivou os requisitos que conferem a natureza de “substancial” a uma obra de reforma do imóvel.

seus conceitos-base, isto é, (i) que o investimento do locador seja efetivamente alocado na construção e/ou reforma substancial⁶ do imóvel, motivado pelo interesse e necessidade do locatário de utilizar um imóvel especificamente adaptado às suas atividades – e realizado com o correspondente retorno financeiro por meio do pagamento dos aluguéis pelo prazo locatício; (ii) que haja uma relação contratual complexa em que estejam presentes os elementos da locação e da empreitada; e (iii) que a autonomia de vontade das partes prevaleça, o que se verifica, inclusive, com a estipulação do locatário como o “terceiro” responsável pela condução das obras.

Com a adoção dessa estrutura, o efeito principal do BTS é alcançado: de que o locatário tenha a sua disposição um imóvel adequado a sua atividade, por meio da ação do locador, sem desembolso pelo locatário de capital de giro ou contratação de financiamento no mercado financeiro ou de capitais para esse fim, com retorno do investimento ao locador ao longo do prazo de vigência da locação, mediante arranjo contratual livremente estabelecido pelas partes.

5. Compartilhamento de riscos e divisão de custos e responsabilidades

Na noção clássica do BTS, o locador suporta tanto o risco técnico da obra e da regularização do bem, quanto o risco financeiro do investimen-

to, enquanto o locatário arca com os riscos vinculados à ocupação e à adimplência contratual.

No BTS “às avessas”, por sua vez, os riscos são naturalmente redistribuídos, o que demanda a consequente mitigação e endereçamento de parte a parte, inclusive porque a correta distribuição de direitos e obrigações dificulta a descaracterização da operação como um BTS – o que poderia lhe sujeitar à aplicação do regramento da locação típica, associada a um empréstimo pelo locador ao locatário, desequilibrando a equação financeira da operação e trazendo custos e consequências não considerados ou esperados pelas partes.

Em resumo, o locador permanece sujeito ao risco financeiro, mas o risco técnico e operacional da execução da obra passa a ser suportado pelo próprio locatário, muito embora suas potenciais implicações possam afetar, inclusive, o locador, como o atraso na execução das obras ou do projeto, má-execução (ou inexecução absoluta ou parcial) das obras, irregularidade do imóvel, estouro de custo das obras, risco reputacional por força de ato dos subcontratados nas obras, dentre outros.

Por consequência, é crucial um adequado endereçamento contratual para disciplinar as complexas situações jurídicas decorrentes dessa estrutura negocial. Dentre os princi-

país pontos a serem previstos destacam-se: (i) a definição da data de início da locação e sua eventual vinculação à conclusão das obras e ao início do pagamento dos aluguéis; (ii) o eventual impacto de atrasos da obra nessas datas-marco; (iii) a responsabilidade de cada parte em caso de estouro do orçamento; (iv) as obrigações de indenizar por falhas na qualidade da obra; (v) a extensão do direito de fiscalização e acompanhamento da obra pelo locador, bem como o seu grau de ingerência no desenvolvimento e aprovação do projeto da construção e/ou reforma substancial; (vi) a vinculação do desembolso de recursos do locador à medição das obras; e (vii) as penalidades e garantias de parte a parte.

Além disso, essa estrutura pode ensejar risco contábil e fiscal relevante, sobretudo no que tange à requalificação do contrato pelo Fisco como mútuo, especialmente se não houver clara vinculação entre o repasse financeiro e a finalidade locatícia. Nessa hipótese, os aluguéis (ao menos a parcela correspondente ao retorno dos investimentos das obras) seriam entendidos como as parcelas de pagamento do empréstimo. Caso o locador seja pessoa jurídica, haveria incidência de IRPJ, CSLL, PIS e COFINS sobre o que se entendesse como juros, além de IOF. Do lado do locatário, entre outros reflexos, o pagamento do montante relativo ao investimento poderia ser, no limite, desenquadrado como despesa operacional.

6. Conclusão

O modelo BTS “às avessas” representa uma relevante ampliação das possibilidades negociais no âmbito das locações de imóveis sob medida, especialmente ao permitir maior flexibilidade quanto à forma de execução das obras e à alocação de responsabilidades entre as partes contratantes.

O tema ainda é estudado de forma incipiente pela doutrina e com tímida repercussão jurisprudencial, até pelo fato de grande parte dos contratos desta natureza contar com cláusulas compromissórias e de confidencialidade.

De toda forma, essa variação contratual exige estruturação jurídica minuciosa para que não haja a descaracterização da operação (em relação ao art. 54-A da Lei do Inquilinato) e o surgimento de ônus às partes de forma desequilibrada, seja financeiro, seja em relação a níveis de endividamento do locatário e também com efeitos fiscais e contábeis distintos.

A posse e o direito de aparência

Arthur Liske¹

Bárbara Ximenes Queiroga²

O Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, com base em dados de 2019, apurou que cerca de 50% dos imóveis do Brasil têm algum tipo de irregularidade. Especificamente em relação aos imóveis rurais, de acordo com o Censo Agropecuário de 2017³, dos 5.073.324 estabelecimentos agropecuários⁴ identificados em todo o Brasil, 5,3% dos seus ocupantes declararam estar “aguardando titulação”, 3,5%, “em parceria”, 9,15% indicaram suas áreas como “comodato e ocupadas” e, 6,3%, como “terras arrendadas”.

Embora uma das causas da irregularidade fundiária seja a ausência de registro e/ou de titulação, conforme estudaremos a seguir, o exercício da posse sem a existência de um título – ou até mesmo com um título con-

siderado irregular – não implica, necessariamente, mácula dessa posse. Explicamos: a posse é um fato e sua regularidade está atrelada pura e simplesmente à forma como é exercida, o que gera consequências jurídicas, tais como, o direito de protegê-la.

O direito brasileiro, conforme determina o art. 1.196, da Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), compreende o possuidor como aquele que exerce sobre o bem poderes inerentes à propriedade. Uma situação possessória pode ser criada (i) pelo indivíduo que se apossa do bem imóvel, mantendo-se nele de forma mansa e pacífica, por mais de ano e dia, consolidando-se, assim, o chamado jus possessionis; ou (ii) pela posse formal, também chamada de jus possidendi, por meio da qual o possuidor adquire o direito à posse por meio de título⁵.

Independentemente se formal ou titulada, segundo Luís A. Carvalho Fernandes, doutrinador português, a posse é estado de aparência, exercida da mesma forma, com as mes-

¹ Sócio da área de Direito Imobiliário do Escritório Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados. Graduado pela PUC-SP e especialista em Direito Imobiliário pela GV-Law e em Direito Notarial e Registral pelo CENOR da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

² Associada da área de Direito Imobiliário do Escritório Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados. Graduada pela Faculdade de Direito Milton Campos e pós-graduada em Gestão de Negócios Imobiliários pela Fundação Dom Cabral.

³ https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3096/agro_2017_resultados_definitivos.pdf

⁴ São consideradas estabelecimentos agropecuários as unidades de produção dedicadas, total ou parcialmente, à exploração agropecuária, florestal ou aquícola, independentemente de seu tamanho sua forma jurídica (se pertence a um produtor, a vários produtores, a uma empresa, a um conjunto de empresas etc.), ou de sua localização (área urbana ou rural), tendo como objetivo a produção, seja para venda (comercialização da produção), seja para subsistência (sustento do produtor ou de sua família).

⁵ GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito Civil Brasileiro. Direito das Coisas. 19ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2024, p. 25

mas consequências e igualmente protegida pelo direito⁶. Sem prejuízo de tal entendimento, nos termos da teoria da aparência, conforme adotada pelo direito brasileiro, a boa-fé é elemento indispensável para a garantia dos direitos tanto do possuidor quanto de terceiros em relação ao bem.

A definição da posse, pelo ordenamento jurídico brasileiro, segue a teoria objetiva, preconizada no século XIX, por Rudolf Von Jhering, que entende que a posse se baseia no exercício de poderes sobre a coisa, bastando o corpus. Nesse sentido, "(...) a tese adotada é a de Jhering, uma vez que para ele o animus também poderia ser a intenção de dono, visto que sua definição precisa não é fundamental para a configuração da posse."⁷

Por outro lado, a teoria subjetiva, criada por Frédéric Charles Savigny, estabelece que os requisitos da posse seriam animus domini e corpus. Ou seja, aquele que se considera dono e que tem a coisa disponível para o seu uso é considerado o possuidor. Em outras palavras, a vontade de ser dono é fundamental e suficiente, sem que haja necessidade de o sujeito acreditar ser o dono do bem, bastando apenas a vontade de ser dono, combinada com o elemen-

to corpus.

A doutrina clássica entende a posse como uma relação de fato entre a pessoa e a coisa. No entanto, parece mais adequado compreendê-la como um estado de aparência com relevância jurídica. Isso porque, verifica-se que o legislador preferiu, de início, amparar o possuidor, mesmo que sua relação com a coisa não seja juridicamente perfeita. Para além do direito à proteção do bem em si, que recai sobre o possuidor, o estado de aparência pode evoluir até mesmo para a aquisição da propriedade, como no caso da usucapião. Assim, tanto a aparência jurídica em si quanto a posse podem proporcionar a proteção de situações que não representam, necessariamente, direitos adquiridos, mas direitos prováveis e, dessa forma, a posse é defendida justamente porque se trata de uma situação fática que tende a envolver um direito⁸.

Dessa forma, considerando que a posse demanda o exercício de poderes intrínsecos à propriedade, como usar, fruir, dispor e reivindicar, retomamos o que argumenta Fernandes, no sentido de que a posse é um estado de aparência.

Segundo Leonardo Brandelli, "a aparência jurídica é situação na qual

⁶ CARVALHO FERNANDES, Luís A. Lições de Direitos Reais. 6ª ed. Lisboa: Editora Quid Juris, 2010, p. 279.

⁷ FIUZA, César. Direito Civil: Curso Completo. 18ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda, 2015, p.1083

⁸ VENOSA, Sílvio de Salvo. Direito Civil: Direitos Reais – Volume 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2005, p.45.

surge para alguém um parecer ser jurídico, quando em verdade não há, ou na qual surge um parecer não ser jurídico, quando em verdade, juridicamente, há”⁹ e, portanto, “a percepção de uma situação jurídica viciada como se hígida fosse, deve gerar no terceiro uma confiança legítima que o faz despendar recursos na aquisição do direito subjetivo decorrente dessa situação”¹⁰.

Em outras palavras, a aparência jurídica nada mais é que uma situação que aparenta ser juridicamente válida e eficaz, de forma que terceiros acreditem estar lidando legitimamente com o titular em determinada situação jurídica, embora, na verdade, tal circunstância esteja dotada de algum vício de existência, validade ou eficácia.”¹¹

Assim, é possível afirmar que a posse, como fato, é válida para fins de, observados os pressupostos da aparência jurídica acima elencados, publicizar a existência de um direito.

Contudo, com a modernização dos negócios jurídicos, observam-se diversas situações em que a existência de um direito real sobre um bem imóvel não pressupõe o exercício

direto da posse. Especialmente nas garantias, mas também no caso de um imóvel locado a um terceiro, por exemplo, há um direito real que, contudo, não pode ser demonstrado por meio da posse direta, demandando, portanto, outras formas de publicidade desse direito¹², razão pela qual pode-se dizer que nas operações imobiliárias, “o que importa são as informações prestadas por instituições, em especial a registral imobiliária”¹³. A fé pública registral é, antes de tudo “o princípio segundo o qual, a favor de terceiros de boa-fé, o conteúdo dos livros do Registro é íntegro e exacto, ainda que seus assentos não correspondam à realidade jurídica extra-registral”¹⁴.

Em outras palavras, é possível que, com fulcro na teoria da aparência, um negócio jurídico dotado de vício desconhecido pelas partes de boa-fé, seja considerado como válido e eficaz, bem como produza seus devidos efeitos, sendo plenamente possível que tal negócio jurídico seja titulado e levado a registro.

Verifica-se, assim, que a teoria da aparência jurídica tem o condão de proteger as relações possessórias e a segurança jurídica nas relações

⁹ BRANDELLI, Leonardo. Registro de Imóveis: Eficácia Material. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2016, p.127.

¹⁰ BRANDELLI, Leonardo. Registro de Imóveis: Eficácia Material. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2016, p.131.

¹¹ BRANDELLI, Leonardo. Registro de Imóveis: Eficácia Material. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2016, p.128.

¹² BRANDELLI, Leonardo. Registro de Imóveis: Eficácia Material. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2016, p.143.

¹³ BRANDELLI, Leonardo. Registro de Imóveis: Eficácia Material. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2016, p.150.

¹⁴ JARDIM, Monica. Registro Imobiliário Constitutivo ou Registro Imobiliário Declarativo, in Escritos de Direito Notarial e Direito Registral. Coimbra, Almedina, 2016, p. 79.

sociais e nas transações imobiliárias, mesmo diante de situações em que a titularidade do direito sobre o bem não seja plena ou formalmente válida. Ao reconhecer que a posse, em seu estado de aparência, pode gerar efeitos legais, o ordenamento busca assegurar a estabilidade das situações jurídicas e a confiança dos terceiros de boa-fé, garantindo a continuidade das relações e a regularidade das operações. A fé pública registral, ao garantir a veracidade dos registros, fortalece ainda mais a eficácia desses mecanismos, proporcionando um equilíbrio entre a legalidade e a efetividade das relações jurídicas.

Exploração minerária e os impactos no direito de propriedade e no desenvolvimento de empreendimento imobiliário

Cassiana Catenaci Gusso¹
Gabriela Grassi Quartucci Guaritá Bento²

1. Introdução

A exploração mineral é uma atividade de grande importância para a economia brasileira desde o período colonial, desempenhando um papel essencial na ocupação e desenvolvimento do território nacional. No Brasil, cerca de 80 tipos de minerais são extraídos, destacando-se o minério de ferro, o ouro, o cobre, o calcário dolomítico, o granito e a bauxita.

Conforme o art. 20, IX da Constituição Federal, os "recursos minerais,

incluindo os do subsolo", são bens da União. A regulamentação do direito minerário é estabelecida pelo Código de Mineração (Decreto-Lei nº 227, de 28/02/1967), regulamentado pelo Decreto nº 9.406 (de 12/06/2018).

A Agência Nacional de Mineração (ANM) é o órgão responsável pela gestão dos recursos minerais da União, além de regular, outorgar e fiscalizar as atividades do setor, em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo Ministério de Minas e Energia (MME).

Considerando que o interessado na exploração dos recursos minerais não precisa ser o titular de domínio do imóvel que compõe a área pretendida para a atividade, a existência de processo minerário com poligonal que atinge parte ou a totalidade do imóvel pode gerar impactos significativos no direito de propriedade de terceiro. Empreendimentos imobiliários, especialmente, podem ser inviabilizados, caso o empreendedor tenha a intenção de implementar, por exemplo, um loteamento residencial. Por sua vez, um empreendimento industrial ou logístico pode, eventualmente, conviver com a exploração minerária em parte do terreno.

¹ Associada da área de Direito Imobiliário e de Direito Agrário e Agronegócio do Escritório Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados. Graduada em Administração e Direito. Especialista em Direito Imobiliário pela PUC-SP e especializando em Direito Imobiliário Empresarial pelo SecoviSP.

² Sócia da área de Direito Imobiliário e de Direito Agrário e Agronegócio do Escritório Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados. Pós-graduada em Processo Civil e em Contratos pela PUC-SP e Especialista em Direito Imobiliário Empresarial pela UniSecovi-SP. Membro da Comissão de Imóvel Rural e Contratos Agrários do IBRADIM e do Comitê Jurídico da Sociedade Rural Brasileira.

Dessa forma, ao adquirir um imóvel voltado à implantação de um empreendimento, a pesquisa sobre a existência de processos minerários junto à ANM é medida que se impõe, principalmente se o bem estiver afastado do centro urbano. Atualmente, a ANM disponibiliza acesso para pesquisa junto ao Sistema de Informação Geográfica da Mineração (SIG-MINE), que fornece a localização e detalhes dos processos minerários ativos.

2. Fundamentos do direito minerário e a propriedade privada

O art. 176 da Constituição Federal estabelece que pertencem à União as “jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais [...] que “constituem propriedade distinta dado solo, para efeito de exploração ou aproveitamento” [...] “garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra”, uma vez que a União não explora diretamente os recursos minerais, o que é reforçado pelo art. 1.230 do Código Civil³.

A partir do texto legal, é possível depreender que a atividade minerária pode envolver três partes distintas: (i) a União, proprietária dos recursos minerais e das jazidas; (ii) o particular ou outro ente federativo, proprietário ou possuidor da superfície

do solo e (iii) o concessionário, que, autorizado pela União por meio da ANM, realiza a exploração ou o aproveitamento dos recursos minerais. Este concessionário pode ser distinto do proprietário ou possuidor do solo.

Diversos princípios orientam o Direito Minerário, e um deles, a partir da análise dessa relação tripartite, é o da dualidade imobiliária. Ele prevê a coexistência de duas formas de propriedade: a do solo, pertencente ao particular ou ao ente federativo, e a dos recursos minerais, que são de domínio da União. Sob a ótica privada, a propriedade constitui direito fundamental, nos termos do art. 5º, XXII da Constituição. No entanto, esse direito sofre relativização quando confrontado com o minerário, cuja atividade é reconhecida como de interesse nacional e de utilidade pública⁴.

Ainda sob a perspectiva dessa relação triangular, destaca-se o princípio da prioridade, com o potencial de impactar todas as propriedades imobiliárias do país. Isso ocorre porque elas podem ser objeto de requerimentos de pesquisa formulados por terceiros, ou seja, pelo concessionário. Além disso, Rêgo e Feigelson afirmam que o princípio da prioridade estabelece que a outorga do direito de pesquisa e, em seguida, do

³ Art. 1.230. A propriedade do solo não abrange as jazidas, minas e demais recursos minerais, os potenciais de energia hidráulica, os monumentos arqueológicos e outros bens referidos por leis especiais.

⁴ Art. 2º, II do Decreto nº 9.406/2018.

direito de lavra deve obedecer à ordem cronológica dos requerimentos apresentados pelos particulares ao poder público competente.⁵

Por fim, o princípio da prevalência da mineração sobre outras atividades econômicas e sobre interesses privados⁶ também se destaca no ordenamento jurídico. Esse preceito decorre da supremacia do interesse público sobre o privado. Contudo, apesar da sua relevância, é crucial que se mantenha a devida atenção à necessidade de proteção ao meio ambiente e à obrigatoriedade de obtenção das licenças ambientais cabíveis à exploração mineral. A atividade minerária, devido a seus impactos significativos e diversos daqueles associados ao setor imobiliário, exige a busca de equilíbrio entre o interesse público e a preservação ambiental.

3. Os regimes de exploração mineral e as implicações em imóvel de terceiro

Há cinco modalidades de aproveitamento⁷ dos recursos minerais: con-

cessão, autorização, licenciamento, permissão de lavra garimpeira e monopolização. Para os fins do presente artigo, trataremos resumidamente dos regimes de autorização e concessão, pois esses permitem a pesquisa e posteriormente a lavra da maioria das substâncias minerais.

Conforme dados coletados junto à ANM, em 2024, a autarquia recebeu 11.505 requerimentos de pesquisa mineral⁸ e aprovou 1.160 relatórios de pesquisa⁹, assim como foram protocolados 1.665 requerimentos de concessão de lavra¹⁰.

Sob a ótica do proprietário do solo ou do possuidor, a legislação prevê o direito ao recebimento de uma renda pela ocupação do terreno e de uma indenização pelos eventuais danos e prejuízos causados, inclusive os ambientais, durante os trabalhos de pesquisa ou de lavra, tudo conforme previsto no art. 27 do Código de Mineração. Tal artigo reflete o princípio da prevalência da mineração sobre a maioria das atividades econômicas e sobre os interesses privados,

⁵ RÊGO, Gerson Ferreira do; FEIGELSON, Bruno. Aspectos imobiliários do direito minerário. In: AMORIM, José Roberto Neves; ELIAS FILHO, Rubens Carmo (Orgs.). Estudos Avançados de Direito Imobiliário. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 157.

⁶ ATAÍDE, Pedro. Direito Minerário. 3 ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2020. p.73.

⁷ Art. 2º do Código de Mineração.

⁸ Agência Nacional de Mineração – ANM. Requerimentos Protocolizados nas Gerências – 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/anm/pt-br/centrais-de-conteudo/mineracao-em-numeros/copy_of_estatisticas/requerimentos-protocolados/requerimentos-protocolados-por-gerencias-regionais-2024> Acesso em: 24.ago.2025.

⁹ Agência Nacional de Mineração – ANM. Relatórios de Pesquisa Aprovados por Gerências Regionais -2024. Disponível em: < https://www.gov.br/anm/pt-br/centrais-de-conteudo/mineracao-em-numeros/copy_of_estatisticas/relatorios-de-pesquisa/relatorios-de-pesquisa-aprovados-por-gerencias-regionais-2024> Acesso em: 24.ago.2025.

¹⁰ Agência Nacional de Mineração – ANM. Requerimentos de Lavra Protocolados por Gerências Regionais– 2024. Disponível em: https://www.gov.br/anm/pt-br/centrais-de-conteudo/mineracao-em-numeros/copy_of_estatisticas/requerimentos-de-lavra/requerimentos-de-lavra-protocolados-por-gerencias-regionais-2024> Acesso em: 24.ago.2025.

estabelecendo que o titular de autorização de pesquisa poderá ocupar terrenos de domínio público ou particular, desde que pague renda e indenização aos respectivos proprietários ou possuidores da terra.

O pagamento dos valores mencionados foi estabelecido pela legislação com o intuito de resolver o conflito de interesses entre o proprietário do solo e o titular do direito minerário. Mas na hipótese de impossibilidade de acordo, caberá ação de avaliação e renda¹¹ mediante ofício da ANM ao Juiz da Comarca de situação da jazida, que mandará proceder a avaliação da renda, danos e prejuízos sofridos pelo titular do domínio. Julgada a ação e estabelecidos os valores da renda e da indenização¹², o titular será intimado para que permita os trabalhos de pesquisa, o que somente ocorrerá após o depósito em juízo da quantia devida pelo minerador.

O Código de Mineração também prevê, em seu art. 59, que caso não haja acordo entre o minerador e o proprietário do imóvel, além da ação para o arbitramento de indenização e renda, poderá ser instituída servidão minerária (espécie de servidão

administrativa) no local da jazida. Essa providência permitirá o ingresso do concessionário à área da pesquisa ou da lavra e, se necessário, a áreas limítrofes para a instalação de estruturas, impondo restrições à propriedade de terceiros, a fim de viabilizar as atividades essenciais à exploração mineral pretendida. Além da renda e da indenização, o §2º do art. 176 da Constituição Federal do Brasil assegura ao proprietário o direito à participação nos resultados da lavra, que, nos termos do §1º do art. 11 do Código de Mineração, é de 50% do valor total devido aos Estados, Distrito Federal, Municípios e órgãos da administração direta da União, a título de Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM).

3.1. Alvará de pesquisa

A primeira etapa, a que se submete o interessado que pretende explorar determinado minério, é o pedido de pesquisa a ser deflagrado perante a ANM. O pedido visa obter a autorização para execução dos trabalhos preliminares, que consistem em definição e avaliação da jazida, e a verificação da viabilidade técnica e econômica de exploração¹³ e explo-

¹¹ Conforme Súmula 238 do STJ: "A avaliação da indenização devida ao proprietário do solo, em razão de alvará de pesquisa mineral, é processada no Juízo Estadual da situação do imóvel."

¹² Art. 16, §2º do Código de Mineração.

¹³ "A exploração é atividade tendente a demonstrar as dimensões, posição, características mineralógicas, reservas e valores das 'jazidas minerais'". FEIGELSON, Bruno. Direito minerário: compreensões básicas essenciais. Rio de Janeiro: Expressa, 2021. E-book. p.15. ISBN 9786553622883. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553622883/>. Acesso em: 24 ago. 2025.

¹⁴ "A exploração é atividade de extração dos minerais contidos numa jazida." Ibidem.

tação¹⁴ da área pesquisada. Para tanto, o requerimento deverá ser instruído com os documentos elencados no art. 16 do Código de Mineração, incluindo o plano de pesquisa, que embasará a avaliação judicial para conceber o valor da renda pela ocupação do solo e da indenização devida ao proprietário ou possuidor.

Deferido o pedido, será expedido o Alvará de Autorização de Pesquisa, que terá prazo de validade de até quatro anos, conforme solicitação do interessado e considerando as características da área e da pesquisa mineral objetivada, podendo este prazo ser prorrogado por igual período¹⁵.

Para iniciar os trabalhos de pesquisa e instalação de equipamentos, e desenvolver as atividades minerárias subsequentes, exceto se o minerador for proprietário da área onde serão realizados os trabalhos, será necessária a prévia autorização do proprietário para ingresso no imóvel.

Dentro do prazo de vigência do Alvará de Pesquisa, deverá ser apresentado à ANM o relatório final, elaborado sob a responsabilidade técnica de profissional legalmente habilitado¹⁶, independentemente do resul-

tado das atividades de pesquisa. A partir do exame do relatório final, a ANM poderá aprovar, rejeitar ou arquivar o processo¹⁷.

3.2. Concessão de lavra

Uma vez aprovado o relatório final, o titular do Alvará de Autorização de Pesquisa terá o prazo de um ano para requerer a concessão de lavra¹⁸, podendo ser prorrogado por igual período, mediante solicitação justificada do titular. Findo o prazo, sem que o titular haja requerido a concessão de lavra, caducará seu direito ao título minerário e caberá à ANM declarar, por meio de edital, a disponibilidade da jazida pesquisada, para fins de requerimento de concessão de lavra¹⁹.

A lavra consiste no conjunto de operações coordenadas objetivando o aproveitamento industrial da jazida, desde a extração das substâncias minerais úteis que contiver até o beneficiamento delas²⁰.

A doutrina majoritária entende que a concessão de lavra é um ato vinculativo, ou seja, uma vez cumpridas as obrigações impostas pela lei, o titular tem direito à concessão, não cabendo discricionariedade na decisão da

¹⁵ Art. 22, III, do Código de Mineração.

¹⁶ Art. 22, V, do Código de Mineração.

¹⁷ FEIGELSON, Bruno; SOUZA, Bernardo; COSTA, Thiago. Curso de Direito Minerário. 5. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. p. 108.

¹⁸ Art. 31, do Código de Mineração.

¹⁹ Art. 31, do Código de Mineração.

²⁰ Art. 36, do Código de Mineração.

²¹ FEIGELSON, Bruno; SOUZA, Bernardo; COSTA, Thiago. Op. Cit. p. 121

administração pública²¹. Entretanto, o art. 42 do Código de Mineração preceitua que em caso de a lavra ser considerada prejudicial ao bem público ou comprometer interesses que superem a utilidade da exploração mineral, a juízo do Governo, a autorização pode ser recusada e o pesquisador terá direito a receber do governo indenização das despesas havidas com a pesquisa. Concedida a outorga da lavra, mediante expedição de Portaria pelo MME, o titular da concessão deverá requerer a posse da jazida à ANM no prazo de 90 dias, contados da publicação no DOU²² e cumprir com suas obrigações legais, incluindo a apresentação do relatório anual de atividades.

4. Conclusão

Consoante o exposto, a atividade minerária possui grande relevância político-econômica no Brasil, sendo reconhecida pela legislação pátria como atividade de interesse nacional e de utilidade pública, entendimento que encontra respaldo também na doutrina.

Observa-se que a existência e a exploração de uma jazida envolvem, em regra, três partes distintas: (i) a União, proprietária das jazidas e dos recursos minerais; (ii) o concessionário, a quem é atribuída a autorização para exploração e exploração desses recursos, assegurando-lhe a propriedade do produto da lavra; e (iii) o

proprietário ou possuidor do imóvel onde está localizada a jazida.

Dessa forma, pode surgir certo conflito entre o direito minerário e o direito de propriedade, sendo que o primeiro é regido pelo princípio da supremacia do interesse público. Para atenuar os impactos dessa prevalência, a legislação prevê mecanismos de compensação financeira ao proprietário ou possuidor do imóvel afetado pela mineração.

Na hipótese de o titular do alvará de pesquisa ou da concessão de lavra não coincidir com o proprietário do imóvel, a lei prioriza a celebração de um acordo entre as partes. Entretanto, inexistindo a transação, é cabível a propositura de ação de avaliação e renda, de modo que a atividade minerária independa do consentimento do titular de domínio ou da posse, sendo admitida, inclusive, a instituição de servidão minerária para garantir o acesso ao local.

Essa realidade demanda especial cautela em auditorias jurídicas voltadas à aquisição de imóveis, pois ainda que haja previsão legal de indenização pela ocupação e danos causados, a existência de autorização de pesquisa ou de concessão de lavra na área pode comprometer significativamente a utilização e o aproveitamento do imóvel e os fins pretendidos pelo proprietário ou empreendedor.

²² Art. 44, do Código de Mineração

Alteração da destinação de uso do condomínio edilício à luz da nova redação do artigo 1.351 do Código Civil

Beatriz Mesquita Martins alvez¹

Gabriel Gorga Guimarães²

Bianca Santos da Costa³

1. Introdução

A destinação de uso em um condomínio edilício é um dos principais elementos a ser analisado quando tratamos do regime jurídico condominial. A destinação indica a finalidade atribuída ao edifício e às suas unidades, seja para moradia, atividades comerciais ou uso misto.

Essa definição não se restringe a uma formalidade jurídica, pois possui um impacto direto na convivência dos condôminos, na valorização imobiliária e, principalmente, nos interesses individuais e coletivos.

O Código Civil abordou essa questão no artigo 1.351, prevendo, inicialmente, dois regimes diferentes. Enquanto a alteração da convenção condominial podia ser realizada com a aprovação de 2/3 (dois terços) dos condôminos, a modificação da destinação do edifício ou de suas unidades exigia a unanimidade.

Essa distinção foi criada levando em consideração que a destinação configura um elemento essencial do direito de propriedade, de modo que qualquer alteração poderia impactar significativamente os demais proprietários.

Com o passar do tempo, contudo, passou a ser perceptível que a exigência de unanimidade, em alguns casos, representava um obstáculo quase insuperável, especialmente em edifícios antigos situados em áreas de intensa transformação urbana, onde a alteração de uso seria um desdobramento natural, mas frequentemente inviabilizada pela resistência de um único condômino.

A doutrina logo passou a estudar e opinar a respeito da rigidez da exigência de unanimidade. A maioria dos autores, entre eles Luiz Edson

¹ Advogada Júnior da área de Direito Imobiliário. Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

² Advogado Júnior da área de Direito Imobiliário. Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

³ Assistente Jurídica de Direito Imobiliário do Escritório Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados. Graduanda em Direito pelo Instituto Presbiteriano Mackenzie

Fachin, sustava que tal requisito assegurava de forma adequada o direito individual, podendo, inclusive, se eventualmente interpretada como irrazoável, ser afastada judicialmente⁴. Por outro lado, havia aqueles que se opunham à exigência de unanimidade, como, por exemplo, Pedro Elias Avvad, que observava nessa exigência uma forma de negar a existência de posicionamentos contrários⁵.

A jurisprudência, por sua vez, optou por reforçar a importância de se respeitar a destinação originalmente estabelecida na convenção condominial. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) consolidou o entendimento de que a utilização de unidades originalmente residenciais para exploração comercial, a exemplo das locações por curto ou curtíssimo prazo realizadas por plataformas digitais como o Airbnb, configurava uma forma atípica de hospedagem, marcada pela transitoriedade e eventualidade. E, portanto, não se compatibiliza com a destinação exclusivamente residencial prevista na convenção condominial, sendo ne-

cessária a aprovação em assembleia para que fossem permitidas, conforme se observa nos julgados dos Recursos Especiais (REsp 1.819.075/RS).

Com a entrada em vigor da Lei Federal nº 14.405/2022⁶, resultado do Projeto de Lei 4.000/2021⁷, do senador Carlos Portinho (PL-RJ), o art. 1.351 do Código Civil passou a prever a aprovação de 2/3 (dois terços) dos votos dos condôminos para alteração da convenção de condomínio, bem como da mudança da destinação do edifício ou da unidade imobiliária.

Contudo, mesmo após a alteração legislativa, persistem, no judiciário, discussões acerca da destinação de uso dos condomínios edilícios, bem como sobre o quórum necessário para sua alteração. O Tribunal de Justiça de São Paulo tem, reiteradamente, decidido que a utilização das unidades condominiais para fins diversos daqueles previstos na convenção de condomínio, como a hospedagem por meio de plataformas digitais, continua a depender de deliberação prévia em assembleia pelos

⁴ “Como se trata de direito subjetivo impróprio, motivação irrazoável ou contrária ao legítimo e verdade ir o interesse da coletividade condominial pode ser afastada por suprimimento judicial” (Comentários ao Código Civil, Rio de Janeiro, Saraiva, 2003, v. XIV, p. 302).

⁵ diz Pedro Elias Avvad, “a exigência de unanimidade ignora o natural anseio do ser humano pelo progresso e pela evolução e, ao contrário disso, dá abrigo aos pusilânimes, agasalha interesses subalternos, propicia meios para proteção de interesses ilegítimos posto que aparentemente tutelados pelo direito. A unanimidade incentiva os oportunistas, os mais frios, os aproveitadores. A ideia de unanimidade lembra subserviência incondicional, a negativa da coexistência dos contrários, o absolutismo e o totalitarismo que deveriam, de há muito, ter sido extirpados das sociedades organizadas” AVVAD, Pedro Elias. Condomínio em edificações no novo Código Civil. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 177.

⁶ BRASIL. Lei nº 14.405, de 12 de julho de 2022. Dispõe sobre o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 13 jul. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14405.htm. Acesso em: 20 ago. 2025.

⁷ BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de Lei nº 4.000, de 2021 – Matérias Bicamerais. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pl-4000-2021>. Acesso em: 20 ago. 2025.

condôminos, agora com aprovação pelo quórum de 2/3 (dois terços)⁸.

O comparativo entre os regimes evidencia uma clara mudança conceitual. No modelo anterior, o direito individual recebia uma proteção reforçada, prevalecendo sobre o coletivo quanto ao que se referia à destinação do imóvel. Já com a mudança legislativa que flexibilizou o quórum, passou-se a conferir maior peso à vontade da maioria, permitindo as mudanças mesmo com a resistência de alguns condôminos contrários.

Não se pode negar que a alteração legislativa trouxe ganhos práticos, possibilitando deliberações antes inviáveis, como reformas de retrofit ou adequações em áreas de requalificação urbana. Todavia, levantou discussões acerca dos limites em que o interesse da coletividade pode se sobressair em relação ao direito individual ou a função social da propriedade, que será melhor discutida adiante.

De forma resumida, o desafio atual está em equilibrar a efetividade das deliberações condominiais, necessárias para acompanhar as transformações sociais e urbanísticas, com

a preservação da essência do direito individual sobre a propriedade diante do aumento da força das decisões tomadas de forma coletiva.

A partir desse breve panorama, analisaremos, a seguir, a nova redação do artigo 1.351 do Código Civil e suas repercussões práticas.

2. A nova redação do artigo 1.351 do Código Civil

Conforme mencionado, a nova redação do art. 1.351 do Código Civil determinou o novo quórum de 2/3 (dois terços) para mudanças da destinação do edifício ou da unidade imobiliária, a saber:

"Art. 1.351. Depende da aprovação de 2/3 (dois terços) dos votos dos condôminos a alteração da convenção, bem como a mudança da destinação do edifício ou da unidade imobiliária."

De tal sorte, houve uma flexibilização quanto à aprovação de mudança de destinação de uso, que antes era subordinada à aprovação por unanimidade.

⁸ TJSP; Agravo de Instrumento 2197118-13.2024.8.26.0000; Relator (a): Celina Dietrich Trigueiros; Órgão Julgador: 27ª Câmara de Direito Privado; Foro Central Cível - 19ª Vara Cível; Data do Julgamento: 24/04/2025; Data de Registro: 25/04/2025. TJSP; Apelação Cível 1110499-88.2024.8.26.0100; Relator (a): Carlos Dias Motta; Órgão Julgador: 26ª Câmara de Direito Privado; Foro Central Cível - 35ª Vara Cível; Data do Julgamento: 15/04/2025; Data de Registro: 15/04/2025. TJSP; Apelação Cível 1011164-64.2023.8.26.0704; Relator (a): Luis Roberto Reuter Torro; Órgão Julgador: 27ª Câmara de Direito Privado; Foro Regional XV - Butantã - 1ª Vara Cível; Data do Julgamento: 27/11/2024; Data de Registro: 27/11/2024. TJSP; Apelação Cível 1012270-49.2023.8.26.0223; Relator (a): Celina Dietrich Trigueiros; Órgão Julgador: 34ª Câmara de Direito Privado; Foro de Guarujá - 3ª Vara Cível; Data do Julgamento: 31/10/2024; Data de Registro: 31/10/2024.

É essencial recorrermos à exposição de motivos do Projeto de Lei, a fim de explorarmos os fundamentos que justificaram a alteração, interpretarmos a nova redação legal e, consequentemente, avaliarmos como deverá ser aplicada.

Nesse sentido, examinaremos os pontos levantados na “Justificativa” do Senador Carlos Portinho, que fundamentaram a alteração do quórum.

O primeiro argumento reside no fato de que, dentre as matérias atinentes ao âmbito condominial, apenas cinco dependiam da unanimidade para aprovação. A rigidez relativa ao consentimento unânime, conforme entendido pelo Senador, em regra, se justifica pelas consequências direta ou indiretamente incidentes sobre o direito de propriedade dos condôminos.

Ele recorda, contudo, que a Constituição Federal não só resguarda a propriedade, como também exige observância à sua função social (art. 5, XXIII). Além disso, o art. 1.228, §§1º ao 5º, do Código Civil, estabelece uma série de condicionantes e ressalvas ao exercício desse direito.

Outra ponderação refere-se à rigidez da unanimidade, considerando que um único condômino, ainda que com menor fração ideal, detém a prerrogativa de vetar uma mudança posta em votação, não privilegiando a vontade da maioria.

Acrescentou-se, ainda, que a diminuição da demanda por espaços comerciais, especialmente após a pandemia do Covid-19, em face da implementação e popularização do trabalho remoto, resultou em imóveis comerciais ociosos. A iniciativa legislativa do Senador, embora não se tenha limitado, focou na transformação de imóveis comerciais para a destinação de uso residencial.

Por fim, foram citadas as políticas públicas, como o programa “Reviver Centro”, de origem carioca, e o “Requalifica Centro”, de origem paulistana, que preveem incentivos para atrair investimentos para a região central, mas que teriam sua eficácia comprometida mediante a exigência legal da aprovação unânime.

Diante do exposto, torna-se possível compreender, em seu contexto jurídico e social, os objetivos da alteração do art. 1.351 do Código Civil.

3. Análise crítica da alteração legislativa

Essa atualização normativa traz impactos significativos no funcionamento prático dos condomínios, tanto na solidez de suas regras estatutárias quanto nas deliberações estratégicas de definição de uso, ao substituir a exigência de unanimidade pela aprovação de 2/3 (dois terços) da totalidade dos condôminos para mudança da destinação do edifício ou da unidade.

Por um lado, no condomínio edilício, a destinação funciona como moldura objetiva do domínio individual, na medida em que condiciona o uso das unidades e das áreas comuns, fazendo da função social (CRFB/88, art. 5º, XXIII; art. 182, §2º) um critério material de validade das deliberações.

Insta salientar que a Constituição Federal dispõe no art. 182, §2º, que *"a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor"*. Tal comando vincula qualquer alteração de uso aos parâmetros urbanísticos municipais (v.g., zoneamento). Assim, mudanças de destinação devem observar as regras do plano diretor vigente e seu descumprimento frustra a função social urbana exigida pela CRFB/88. Logo, ainda que 2/3 (dois terços) dos condôminos aprovem a alteração, se ela contrariar a legislação urbanística municipal, a deliberação, por si, viola a função social da propriedade.

Ainda, com essa alteração legislativa, um condomínio exclusivamente residencial poderá, por deliberação assemblear, ter seu uso alterado — não mais por unanimidade, mas pelo quórum de 2/3 (dois terços) dos condôminos — de modo que unidades até então utilizadas como apartamentos passem a configurar lajes

corporativas.

A partir desse deslocamento do eixo decisório, surge, de modo direto, uma afronta aos direitos do 1/3 (um terço) dissidente, especialmente à garantia constitucional do direito de propriedade, nos termos do art. 1.228 do Código Civil.

Como adverte Melhim Chalhub⁹, há situações em que a alteração de uso implica intervenções construtivas de grande vulto, resultado em aportes financeiros que nem sempre estão ao alcance de todos os condôminos. Nesses casos, a deliberação por quórum majoritário deve ser articulada como mecanismo de preservação patrimonial dos dissidentes, assemelhando-se aos arts. 15 e 17 da Lei Federal nº 4.591/64.

Vale frisar que a alteração legislativa foi omissa no que tange aos interesses individuais e, em complementação ao exposto acima, nas palavras do Desembargador Francisco Eduardo Loureiro, a conciliação dos dois interesses (coletividade condominial e individuais) é admitir a alteração de uso em assembleia extraordinária por maioria qualificada de 2/3 (dois terços) e, em contrapartida, a minoria dissidente poder facultar pelo direito de recesso. Em outras palavras, os condôminos que discordarem da deliberação, poderão retirar-se da

⁹ CHALHUB, Melhim Namem. Incorporação Imobiliária, 7. ed., Rio de Janeiro: Forense, p. 69.

relação condominial mediante o pagamento de indenização, a ser paga pelos condôminos majoritários, tal como nas situações de reformas indispensáveis à viabilidade do edifício regradas pelos arts. 15 e 17 da Lei Federal nº 4.591/64 (LOUREIRO, 2025, p. 1.289)¹⁰.

Por outro lado, conforme preconiza Maria Helena Diniz:

*"a função social da propriedade a vincula não só à produtividade do bem, como também aos reclamos da justiça social, visto que deve ser exercida em prol da coletividade. Fácil é perceber que os bens, que constituem objeto do direito de propriedade, devem ter uma utilização voltada à sua destinação socioeconômica"*¹¹.

Portanto, há uma preocupação dupla: de um lado, a Magna Carta assegura o direito de propriedade; de outro, impõe a exigência de que essa mesma propriedade se alinhe à sua função social, em prol da sociedade. Isso significa que o direito de propriedade não é um direito absoluto, porque se vincula a um fim social.

No âmbito da alteração legislativa ora examinada, fica em evidência

que o legislador procurou superar a rigidez da unanimidade, flexibilizando o quórum para que o interesse coletivo do condomínio, representado por ao menos 2/3 (dois terços) dos condôminos, possa aprovar a alteração da destinação do edifício ou de áreas de uso comum, evidenciando o conflito entre o direito de propriedade e a função social da propriedade.

No âmbito condominial, esse conflito se intensifica ainda mais, considerando que o condomínio é, por natureza, uma coletividade que exige a harmonização de interesses para o bem-estar de todos. Claro que a função social da propriedade, ao menos neste cenário, não se apresenta como princípio absoluto e incontestável, tampouco elimina o direito individual de propriedade. O que se observa é a constante busca por equilíbrio e harmonia condominial, com a devida ponderação entre a liberdade individual e o interesse coletivo no caso concreto.

4. Conclusão

O condomínio edilício, como uma coletividade reduzida inserida em uma sociedade ampla, reflete e representa a complexidade do debate entre o direito individual e o direito coletivo.

¹⁰ LOUREIRO, Francisco Eduardo. Comentários ao art. 1.351. In: PELUSO, Cezar; GODOY, Cláudio Luiz Bueno (coords.). Código civil comentado: doutrina e jurisprudência: Lei n. 10.406, de 10.01.2002. 19. ed., rev. e atual. Barueri, SP: Manole, 2025, p. 1.289.

¹¹ DINIZ, Maria H. Curso de Direito Civil Brasileiro - Direito das Coisas Vol.4 - 38ª Edição 2024. 38. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. p.113

Diante de todo o exposto, a alteração legal do art. 1.351 do Código Civil representa um marco relevante no direito condominial, consistindo em mudança que buscou equilibrar a eficiência nas deliberações condominiais, viabilizando as adaptações do condomínio à modernização da sociedade. Contudo, não se pode ignorar os riscos e impactos que pode acarretar, devendo tal instituto ser interpretado à luz da razoabilidade e aferido casuisticamente.

Pool de locadores

Natália Japur¹

Sérgio Barbosa²

O interesse no tema nasceu da vivência prática de, no curso de uma longa negociação de contrato de locação repleto de particularidades, enfrentarmos, sob a ótica do locatário, a potencial diversidade de locadores no momento posterior à celebração do instrumento contratual.

Diante de tal situação, surgiram alguns questionamentos antes não considerados. O art. 2º da Lei Federal nº 8.245/91 (Lei de Locações) trouxe à discussão o tema da solidariedade, mas não afastou as inúmeras dúvidas que essa particularidade ainda pode suscitar.

De início, as locações de imóveis que envolvem múltiplos locadores ou locatários impõem cuidados, à luz da presunção de solidariedade atribuída a cada uma das partes. A propósito, dispõe o art. 2º da Lei Federal nº 8.245/91 (Lei do Inquilinato): “Havendo mais de um locador ou mais

de um locatário, entende-se que são solidários se o contrário não se estipulou.

“A solidariedade é um instituto jurídico importante, pois define que todos os coobrigados respondem de maneira conjunta e integral pela totalidade da dívida ou obrigação, independentemente da divisão ou proporcionalidade entre elas³, resultando sempre da lei ou da vontade das partes⁴. Quando aplicada à locação de imóveis, a solidariedade pode surgir tanto entre os locadores, quanto entre os locatários, ampliando as responsabilidades e produzindo efeitos relevantes para as partes envolvidas. Quando se trata da locação de imóveis, a solidariedade implica que vários locadores ou vários locatários podem ser responsabilizados, de forma conjunta e integral, pelas obrigações previstas no contrato de locação. Este tema torna-se ainda mais interessante uma vez que o contrato de locação envolve uma relação de interdependência entre locador e locatário, sendo o locador ao mesmo tempo credor e devedor do locatário e vice-versa.

De fato, a solidariedade não se limita a efeitos patrimoniais, como o paga-

¹ Sócia da área de Direito Imobiliário. Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Pós-graduada na Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (GVLaw), em Direito da Economia e da Empresa, Propriedade Intelectual e Administração de Empresas.

² Advogado da área de Direito Imobiliário. Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Pós-graduação na Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (GVLaw), em Direito Imobiliário.

³ Art. 264 do Código Civil. Há solidariedade, quando na mesma obrigação concorre mais de um credor, ou mais de um devedor, cada um com direito, ou obrigado, à dívida toda.

⁴ Art. 264 do Código Civil. A solidariedade não se presume; resulta da lei ou da vontade das partes.

mento do aluguel e dos encargos da locação, mas também se estende ao cumprimento de outras obrigações e ao exercício de direitos contratuais. Essa característica afeta diretamente o cotidiano da relação locatícia, podendo tanto reforçar a segurança jurídica quanto aumentar os riscos, ao gerar dúvidas e conflitos se não houver adequada regulamentação contratual.

A prática mostra que as locações com múltiplos locatários são menos frequentes, na medida em que proprietários preferem locar para uma única pessoa, ou, então, com uma pessoa jurídica que assuma a posição de locatária e, se autorizada, possa promover sublocações. Dessa forma, evita-se a complexidade decorrente do compartilhamento de obrigações.

Ao tratar da solidariedade entre locadores, mencionada anteriormente no caso real que inspirou este artigo, notamos que eles podem agir e ser demandados⁵ como se constituíssem um só. Isso significa que qualquer locador solidário, individual e isoladamente, pode: de um lado: (i) exigir o pagamento integral de aluguel e encargos, (ii) dar quitação, (iii) constituir o locatário em mora, (iv) ajuizar ação de despejo; e de outro

lado: (i) ser reclamado por descumprimento contratual, (ii) pagar penalidades contratuais, (iii) responder por perdas e danos.

Sob a ótica do locador, elimina-se a necessidade de consenso para tomar medidas judiciais ou extrajudiciais contra o locatário. Por outro lado, ser responsabilizado sozinho por obrigações que deveriam ser divididas entre todos os locadores parece ser consequência mais gravosa. Além disso, essa situação pode dar margem a atitudes intempestivas de um locador, sem o consentimento dos demais, o que pode comprometer a continuidade do negócio e o fluxo de renda esperado do contrato. Caso um dos locadores receba o aluguel integralmente e não o distribua entre os demais, esses terão apenas a possibilidade de ação de regresso contra aquele que recebeu o valor, nada podendo exigir do locatário.

Já sob a ótica do locatário, a solidariedade entre múltiplos locadores pode parecer, à primeira vista, mais vantajosa. Afinal, em caso de dúvida quanto ao valor devido a cada locador, o inquilino pode pagar a qualquer um deles, liberando-se da obrigação; ou, ainda, ao identificar algum vício construtivo de responsabilidade dos proprietários, pode-

⁵ Além da obrigação principal de pagar aluguel e encargos locatícios, em que o locatário é devedor, são inúmeras as obrigações comumente previstas nos contratos de locação em que o locador é devedor, as quais são previstas no art. 22 da Lei de Locações. Dentre elas, destacamos: (i) garantir a estrutura e habitabilidade do imóvel, (ii) pagar despesas extraordinárias de condomínio, (iii) manter o imóvel ao fim que se destina

rá cobrar daquele que lhe for mais conveniente, que será o responsável pela remediação dos problemas e pelos custos decorrentes. Por fim, pode exigir de qualquer um deles o cumprimento das obrigações legais e contratuais.

Assim, e nos parece mais simples de ser regrada, é a locação de um mesmo imóvel pertencente a diferentes pessoas físicas ou jurídicas, quando a solidariedade pode servir ao locatário como garantia da unicidade do locador, na medida em que um responderá por todos, ainda que entre eles subsista o direito de regresso.

Diferente é a situação de locação de empreendimentos imobiliários monousuário pertencentes a uma única pessoa jurídica, em que o contrato é assinado por um único locador. Nesses casos, merece atenção especial o risco de extinção da sociedade locadora e a consequente distribuição ou alienação das unidades autônomas do empreendimento a sócios ou terceiros, fazendo surgir, repentinamente, inúmeros imóveis com matrículas próprias e, a rigor, juridicamente individualizados, e um pool de locadores anteriormente inexistente — o que, em tese, poderia resultar em tantos contratos de locação quantas fossem as unidades autônomas cria-

das.

Nesta perspectiva, parece-nos que a solidariedade entre múltiplos locadores não semostra suficiente, impondo-se a necessidade de regulação contratual específica mais adequada aos interesses do locatário em cada caso concreto, uma vez que as dúvidas ultrapassam os limites da solidariedade.

Estabelecidos estes conceitos, considere-se a seguinte situação:

- a) o locatário encomendou o desenvolvimento e a construção de um empreendimento imobiliário monousuário, a ser entregue em locação após o término das obras;
- b) os interessados no desenvolvimento, construção e posterior locação do empreendimento reuniram-se em uma única pessoa jurídica ("Sociedade");
- c) celebrou-se o contrato de locação sob o regime do art. 54-A da Lei de Locações (locação built-to-suit⁶), tendo a Sociedade como única locadora;
- d) constatou-se, contudo, que o locatário poderia, no futuro,

⁶ Art. 54-A da Lei de Locações. Na locação não residencial de imóvel urbano na qual o locador procede à prévia aquisição, construção ou substancial reforma, por si mesmo ou por terceiros, do imóvel então especificado pelo pretendente à locação, a fim de que seja a este locado por prazo determinado, prevalecerão as condições livremente pactuadas no contrato respectivo e as disposições procedimentais previstas nesta Lei.

ter de conviver com diversos proprietários — e, portanto, distintos locadores — para um mesmo imóvel integralmente por ele ocupado em sua atividade empresarial, em razão de eventual dissolução da Sociedade (com distribuição das unidades autônomas entre os sócios), ou em virtude de alienações a terceiros.

Neste cenário, e especialmente diante da ausência de doutrina e jurisprudência específicas sobre o tema, pareceu-nos conveniente incorporar ao contrato um arcabouço mínimo de regras capaz de endereçar as preocupações vislumbradas. Para tanto, adotamos de forma expressa as seguintes previsões:

- a) as unidades autônomas do empreendimento não constituem bens singulares, não sendo considerados individualmente perante o locatário;
- b) o empreendimento é entregue com destinação unitária e somente nesta condição pode atender aos interesses do locatário;
- c) toda e qualquer relação jurídica que eventualmente se estabeleça com novos locadores, distintos da locadora original, estará consubstanciada de forma coligada apenas por meio do contrato original;

- d) a locação objeto do contrato original será sempre una e indivisível, ainda que as unidades autônomas do empreendimento passem a ter diferentes proprietários, os quais serão automaticamente sub-rogados nos direitos e obrigações da locadora original;
- e) a obrigatoriedade de os proprietários indicarem um interlocutor único, munido de poderes suficientes, irrevogáveis e irretratáveis para atuar por todos na gestão e execução do contrato junto ao locatário, inclusive para receber notificações, intimações e citações;
- f) ações revisionais e renovatórias vinculantes para todos os proprietários, impondo a formação de litisconsórcio necessário, como expressão do negócio jurídico processual.

O rol acima certamente não exaure os aspectos a serem considerados em relações contratuais de tamanha complexidade, mas é um ponto de partida para futuros debates. Delinear de forma clara as consequências de locações que possam vir a estar sujeitas a um pool de locadores não apenas reduz potenciais litígios, como também preserva a continuidade e a estabilidade do negócio, garantindo a efetividade do empreendimento ao longo do tempo.

Indisponibilidade de bens e a evolução da CNIB: implicações no setor imobiliário

Arthur Liske¹

Débora Lúcia Tiemy Sato de Moura²

1. Introdução

Recentemente, em 04/12/2024, houve a criação da CNIB 2.0, que trouxe regramentos atualizados sobre o instituto da indisponibilidade de bens e complementou a normativa CNIB – Central Nacional de Indisponibilidade de Bens, de 2014.

Este artigo tem como objetivo tratar dos principais conceitos sobre a indisponibilidade de bens e, a partir disso, explorar os desdobramentos jurídicos atuais sobre o tema, especificamente no direito imobiliário.

2. Central nacional de indisponibilidade de bens

A Corregedoria Nacional de Justiça - CNJ, por meio do Provimento n.º

39/2014, instituiu a “Central Nacional de Indisponibilidade de Bens” – CNIB, um sistema destinado à recepção e à divulgação das ordens de indisponibilidades que afetam bens imóveis não individualizados com base no CPF/CNPJ, além do levantamento dessas ordens.

Notadamente, a criação da CNIB representou um grande avanço, pois passou a concentrar todas as ordens de indisponibilidade em um único sistema, substituindo os antigos livros internos de registro. Essa estrutura imprime maior celeridade, segurança e eficácia à prestação jurisdicional.

Recentemente, a nova plataforma da CNIB foi regulamentada pelo Provimento n.º 188/2024. Apelada de “CNIB 2.0”, trouxe inovações ao funcionamento desse órgão, como a possibilidade de “cadastramento de ordens de indisponibilidade de bens específicos ou do patrimônio indistinto”.

Com essa nova regulamentação, os Oficiais Registradores de Imóveis e Tabeliães de Notas passaram a ter que realizar a prévia consulta à CNIB antes de praticar qualquer ato de registro ou de notas envolvendo imóvel. Ou seja, se comparado ao sistema

¹ Sócio da área de Direito Imobiliário do Escritório Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados. Graduado pela PUC-SP e especialista em Direito Imobiliário pela GV-Law e em Direito Notarial e Registral pelo CENOR da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

² Advogada da área de Direito Imobiliário do Escritório Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados. Graduada pela PUC-SP e especialista em Direito Imobiliário pela PUC-SP.

anterior, que dependia de registros manuais ou consultas demoradas a livros internos, a CNIB 2.0 representa um sensível avanço no que se refere à transparência e à agilidade no processo registral.

Os registradores imobiliários também são obrigados a realizar consulta diária à CNIB, além de prenotar as ordens de indisponibilidade específicas relativas aos imóveis matriculados em suas serventias. Devem, igualmente, incluir as indisponibilidades incidentes sobre o patrimônio indistinto na base de dados utilizada para o controle da tramitação de títulos que representem direitos contraditórios.

Dentre outras disposições, o Provimento n.º 188/2024 inova com a possibilidade de terceiros (como credores e investidores) poderem realizar consultas de CPFs e CNPJs junto à CNIB 2.0, mediante o custeio do serviço, o que antes era franqueado somente aos magistrados/servidores dos Tribunais, notários, registradores, além, é claro, do proprietário do imóvel. Essa funcionalidade, ainda não ativada, deverá entrar em operação ainda em 2025, segundo o CNJ.

A possibilidade de terceiros consultarem a central de indisponibilidade abre um leque de novas oportunidades com relação ao controle patrimonial de empresas. Se por um lado, o sistema se torna mais transparente, permitindo que investidores ou

credores verifiquem a situação jurídica de imóveis antes de firmar acordos comerciais, por outro pode ser um desafio para as empresas, que terão seus bens sob maior vigilância e fiscalização. Para o setor imobiliário, isso pode tanto impor celeridade aos processos de negociação, como dificultar transações se a indisponibilidade estiver atrelada a questões patrimoniais em disputa.

3. A indisponibilidade de bens imóveis

Mas, afinal, o que é a indisponibilidade de bens imóveis? Conforme disciplina o art. 1.228, do Código Civil, o proprietário de um imóvel tem a “faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente apossua ou detenha”. É justamente a disposição o atributo da propriedade que é atingido quando a indisponibilidade é decretada e levada a efeito na matrícula do bem. Em outras palavras, trata-se da suspensão temporária da possibilidade de dispor do bem, decorrente de determinação judicial.

No contexto processual, com base no poder geral de cautela, o juízo poderá decretar a indisponibilidade dos bens do réu quando houver risco de dissolução de seu patrimônio, capaz de prejudicar o processo e seu resultado, visando a assegurar a efetividade da prestação jurisdicional e a satisfação do crédito.

A título de comentário, a indisponibilidade poderá ser decretada não apenas em sede processual, mas também para fins de constrição, como na hipótese de penhora em benefício da Fazenda Nacional³, ou ainda como medida de coerção, conforme expressamente previsto no Ato GP/CR nº 2, de 12/04/2024, do TRT da 2ª Região, o que, nesse caso, é um absoluto desvirtuamento do instituto.

A decretação da indisponibilidade de bens imóveis tem por objetivo impedir que o proprietário disponha do bem (aliene, transfira, onere, doe, por exemplo) com a finalidade de esvaziar seu patrimônio, como manobra para tornar inócuo o resultado do processo.

Sempre que decretada, a indisponibilidade é averbada nas matrículas de todos os imóveis de titularidade do réu, seguindo a previsão da Lei de Registros Públicos (art. 247), de modo a garantir a publicidade e eficácia erga omnes, possibilitando o conhecimento por terceiro. E com a indisponibilidade de bens decretada, o proprietário estará impedido de praticar qualquer ato de disposição do bem, enquanto a ordem não for formalmente cancelada.

4. Utilização da indisponibilidade de bens e da CNIB

Na origem, como já mencionado, o

emprego da indisponibilidade de bens tem por objetivo proteger os bens da dilapidação patrimonial por seu proprietário, de modo a evitar a frustração de eventual futura sentença de procedência. Contudo, frequentemente nos deparamos com uma utilização indiscriminada do instituto da indisponibilidade de bens, inclusive de cunho coercitivo, como explicitamente consta da normativa do TRT-2ª Região, anteriormente mencionada.

A utilização do instituto da indisponibilidade de bens deve ser regida pela razoabilidade e proporcionalidade, de forma a observar o ditame legal. A limitação do direito de dispor de uma propriedade imobiliária é bastante gravosa ao seu proprietário e pode acarretar consequências severas se aplicada de maneira indiscriminada. Além disso, o cancelamento do instituto perante o registro de imóveis somente pode ocorrer por meio de ordem judicial e pagamento dos devidos emolumentos. Enquanto a indisponibilidade não é cancelada a junto à matrícula, o gravame permanecerá produzindo efeitos, impedindo que o proprietário aliene ou onere o bem de forma voluntária.

Se considerarmos o caso de um incorporador ou de qualquer outro agente cuja atividade principal seja a imobiliária, a indisponibilidade de bens imóveis pode ter um impacto direto no fluxo de transações, tor-

³ Lei Federal 8.212, de 24/07/1991 - Art. 53. Na execução judicial da dívida ativa da União, suas autarquias e fundações públicas, será facultado ao exequente indicar bens à penhora, a qual será efetivada concomitantemente com a citação inicial do devedor. §1º Os bens penhorados nos termos deste artigo ficam desde logo indisponíveis.

nando indisponível todo o seu patrimônio imobiliário, muitas vezes, em vulto muito maior do que o valor em discussão. Há grande probabilidade de que, uma medida como essa, torne sua atividade empresarial impraticável, já que não poderá registrar⁴ qualquer transferência, de forma voluntária, de seus bens imóveis.

A impossibilidade de praticar sua atividade comercial produz efeitos gravíssimos e escalonados na vida do empreendedor, estendendo-se também a seu credor, que, a partir daí, enfrentará dificuldades em obter a satisfação de seu crédito, em virtude da paralisação da atividade econômica do destinatário da ordem de indisponibilidade.

A CNIB 2.0 tem o potencial de transformar a prática registral e o controle patrimonial das empresas, oferecendo maior transparência, celeridade e acessibilidade ao sistema de indisponibilidade. No entanto, é essencial que a aplicação desse instituto seja rigorosamente controlada, sempre com base no regramento legal, para evitar o uso indevido da medida, que pode gerar prejuízos consideráveis às partes envolvidas.

⁴ A indisponibilidade não impede a lavratura da escritura de transferência, mas sim o seu registro perante o registro de imóveis competente. Na hipótese de ser lavrada uma escritura de um imóvel no qual recai uma indisponibilidade, deverá expressamente constar, na referida escritura, a existência da indisponibilidade e a declaração de ciência do outorgado.

Transferência do direito de construir (TDC) de imóvel gravado com cláusula de inalienabilidade

Beatriz Terra Aleshinsky¹

Catarina Maria Vinci Guedes Rodrigues
Teixeira²

Este artigo discute a impossibilidade de a cláusula de inalienabilidade ser estendida ao direito de construir e impedir a utilização do mecanismo de Transferência do Direito de Construir (TDC).

A cláusula de inalienabilidade, como se sabe, impede o proprietário do imóvel de aliená-lo, a qualquer título. É cláusula que restringe os direitos inerentes à propriedade privada e, por este motivo, sempre foi objeto de controvérsias.

A princípio, de acordo com o Código Civil de 1916 (Lei Federal nº 3.071/1916), a cláusula de inalienabilidade não poderia ser afastada nem por ato judicial³. No entanto, mesmo antes da reforma da lei, o entendimento vinha sendo flexibilizado, tendo o Superior Tribunal de Justiça fixado entendimento no sentido de que:

(...) A regra restritiva a propriedade encartada no art. 1.676 do Código Civil deve ser interpretada com temperamento, pois a sua finalidade foi a de **preservar o patrimônio** a que se dirige, para assegurar a entidade familiar, sobretudo aos pósteros, uma base econômica e financeira segura e duradoura. Todavia, não pode ser tão austeramente aplicada a ponto de se prestar a ser fator de lesividade de legítimos interesses (...)” (grifo nosso)⁴.

Seguindo a linha da jurisprudência consolidada, o Código Civil de 2002 (Lei Federal nº 10.406/2002) restringiu substancialmente a possibilidade de imposição da cláusula de inalienabilidade. Nos termos do art. 1.848 da referida lei, quanto aos

¹ Advogada no escritório Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados. Graduada pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, com especialização em direito imobiliário pela Universidade Corporativa Secovi-SP.

² Advogada graduada pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, com especialização em Direito Imobiliário Empresarial pela Universidade Secovi-SP e atualmente pós-graduanda na Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP).

³ Art. 1.676. A cláusula de inalienabilidade temporária, ou vitalícia, imposta aos bens pelos testadores ou doadores, não poderá, em caso algum, salvo os de expropriação por necessidade ou utilidade pública, e de execução por dívidas provenientes de impostos relativos aos respectivos imóveis, ser invalidada ou dispensada por atos judiciais de qualquer espécie, sob pena de nulidade.

⁴ REsp n. 10.020/SP, relator Ministro Cesar Asfor Rocha, Quarta Turma, julgado em 9/9/1996, DJ de 14/10/1996, p. 39009.

bens da legítima, a cláusula passou a somente poder ser estabelecida mediante justa causa⁵. Para os bens disponíveis, contudo, não se exige essa justificativa. A justa causa neste contexto está, logicamente, ligada à preocupação do testamenteiro com a prodigalidade do herdeiro e risco de dilapidação patrimonial^{6,7}.

Neste contexto, surge a dúvida: a inalienabilidade do imóvel estende-se ao direito de construir? A resposta parece ser negativa por três principais motivos:

Primeiro: a cláusula de inalienabilidade, por se tratar de restrição ao direito de propriedade, deve ser interpretada de forma restritiva, limitando-se à efetiva alienação do imóvel e aos direitos reais que, no limite, podem ensejar a alienação do imóvel, como a hipoteca.

É por este motivo que a maior parte da doutrina entende que a inalienabilidade não se estende a direitos reais limitados. Neste sentido, sustenta Ademar Fionarelli⁸:

Entretanto, os imóveis grava-

dos com a cláusula de inalienabilidade poderão eventualmente ser gravados com os direitos reais limitados de uso, usufruto e habitação, que apenas limitam o exercício pleno do direito de propriedade e não representam transmissão ou alienação de domínio. Tais títulos poderão obviamente ser registrados, malgrado a imposição da cláusula de inalienabilidade.

A nosso ver, a mesma lógica se aplica ao direito de construir: a transferência do direito de construir não configura alienação do imóvel, não sujeitando-se, portanto, à cláusula de inalienabilidade.

Segundo: o direito de construir, embora de certa forma ligado ao imóvel, decorre, a rigor, de regulação urbanística.

Como se sabe, o direito de construir é prerrogativa garantida ao proprietário de conferir destinação ao solo urbano, conforme previsto no Código Civil⁹. Trata-se de desdobramento do princípio da função social da

⁵ Art. 1.848. Salvo se houver justa causa, declarada no testamento, não pode o testador estabelecer cláusula de inalienabilidade, impenhorabilidade, e de incomunicabilidade, sobre os bens da legítima.

⁶ "Pode ser considerada justa causa a prodigalidade, ou a incapacidade por doença mental, que diminuindo o discernimento do herdeiro, torne provável que este dilapide a herança". Nery Junior, Nelson Código civil comentado / Nelson Nery Junior, Rosa Maria de Andrade Nery. - 8. ed. rev., ampl. e atual. até 12.07.2011 - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

⁷ "(...) A possibilidade de cancelamento das cláusulas de inalienabilidade e impenhorabilidade instituída pelos doadores depende da observação de critérios jurisprudenciais: (i) inexistência de risco evidente de diminuição patrimonial dos proprietários ou de seus herdeiros (em especial, risco de prodigalidade ou de dilapidação do patrimônio) (...)". REsp n. 2.022.860/MG, relator Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 27/9/2022, DJe de 30/9/2022

⁸ Fionarelli, Ademar. Das cláusulas de inalienabilidade, impenhorabilidade e incomunicabilidade. Coordenação Sérgio Jacomino. São Paulo: Saraiva, 2009. Série direito registral e notarial.

⁹ Art. 1.299. O proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos.

propriedade e da noção de destinação urbanística, os quais, ao mesmo tempo em que impõem limites ao direito de propriedade, também lhe agregam utilidades e valores adicionais. Nessa perspectiva, o direito de construir assume natureza de instrumento urbanístico, voltado à organização do uso do solo e à ordenação das expectativas e rendas dele decorrentes.

A “edificabilidade” – compreendida como a utilidade construtiva do imóvel – não é atributo intrínseco ao terreno, mas resultado da regulação urbanística. Dessa forma, como defende José Afonso da Silva, a faculdade de construir não é inerente ao direito de propriedade, mas depende da ordenação urbanística que qualifica o terreno como edificável¹⁰.

Neste contexto, embora o direito de construir tenha relação estreita com a propriedade do imóvel – na medida em que pressupõe a existência de um ativo real onde a construção será realizada, sendo a quantidade condicionada ao tamanho do imóvel e à sua localização ou zoneamento –, o direito de construir e, principalmente, de quanto construir, dependem da regulação urbanística.

Terceiro: a lógica da TDC não fere a razão de ser da cláusula de inalienabilidade.

A prerrogativa do proprietário de poder construir no imóvel pode ser afastada ou modulada por interesse público, o que dá ensejo à figura da Transferência do Direito de Construir (TDC).

Instituída pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001)¹¹, a TDC consiste em mecanismo que permite ao proprietário de imóvel com restrição ao pleno exercício do potencial construtivo transferir esse direito, total ou parcialmente, para outro imóvel próprio ou alheio. Com isso, o titular do bem sobre o qual incide a limitação urbanística – como nos casos de tombamento – pode alienar o excedente construtivo, transformando-o em benefício econômico direto.

Dessa forma, a TDC tem como objetivo permitir que o proprietário de um imóvel sujeito a restrições converta em recursos financeiros um direito que lhe pertence (o potencial construtivo), mas cujo exercício se encontra restrito por limitações administrativas. Nesse processo, o

¹⁰ Silva, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2010. 6 ed.

¹¹ Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de: I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários; II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

comprador do potencial construtivo negocia diretamente com o dono do imóvel atingido pela limitação administrativa, usando esse potencial excedente para edificar além do potencial máximo permitido no seu terreno.

Esse mecanismo deixa claro que a TDC não implica em dilapidação do patrimônio do titular do bem inalienável, pois ele permanecerá como proprietário do bem e, além disso, recebe uma espécie de compensação por não poder explorar o potencial construtivo do imóvel em sua plenitude.

Inclusive, no exemplo de bens tombados, ao invés de contrariar a cláusula de inalienabilidade, a utilização da TDC, nesses casos, reafirma o valor do imóvel enquanto bem jurídico tutelado, e insere a proteção do patrimônio cultural em uma lógica de viabilidade econômica sustentável, preservando o interesse público e evitando o esvaziamento funcional da propriedade – o que, por sua vez, acabaria por esvaziar o conteúdo patrimonial do bem que se buscou preservar com a imposição de cláusula de inalienabilidade.

Há uma relevante decisão proferida no pelo Juízo da Vara de Registros Públicos do Foro Central Cível da comarca de São Paulo, no âmbito

de discussão a respeito da extensão dos efeitos da cláusula de inalienabilidade, que sintetiza bem os pontos aqui elencados. Vejamos (grifos nossos)¹²:

Tudo isso a demonstrar que, na interpretação de tais cláusulas, deve ser priorizado o entendimento que limite seu alcance, **privilegiando sempre a livre disposição da propriedade**, sem ferir, por óbvio, a vontade do instituidor.

(...)

Por óbvio, não poderia o doador prever que a cláusula abrangeria direitos de construção sobre o bem, já que a ideia de potencial construtivo alienável sequer existia na época. Não obstante, **tais direitos não dizem respeito a edificações em si, mas ao próprio direito de construir**.

(...)

Os direitos de potencial construtivo, apesar de originados na propriedade do imóvel, têm por finalidade própria sua alienação e utilização em imóveis diversos. Trata-se de **direito autônomo, alienável de forma independente do imóvel** e conforme o regramento municipal e do Estatuto da Cidade. Seu registro no fólio imobiliário tem por objetivo principal

¹² Processo nº 1054728-04.2019.8.26.0100.

o controle da disponibilidade e origem do direito de construir, mas **não representa vinculação exclusiva ao imóvel**, tanto é assim que sua alienação é registrada tanto no imóvel de origem quanto no receptor.

(...)

Acaso seja estendida a restrição de inalienabilidade a tais direitos, o proprietário estaria impedido não só de construir no imóvel, em razão do tombamento, quanto usufruir da devida compensação trazida por tal impedimento.

(...)

Assim, a extensão das cláusulas restritivas ao potencial construtivo registrado não pode ser automático e **contraria a própria razão de ser de tal direito**.

legislação urbanística, de imóvel objeto de limitações administrativas. A TDC não implica na venda do imóvel ou na perda do direito de propriedade, mas sim em uma adaptação das limitações administrativas eventualmente impostas, como no caso de tombamentos, para gerar valor econômico sem gerar perda patrimonial. Pelo contrário, ela compensa o titular do bem que não pode, em razão das limitações administrativas, explorá-lo em sua plenitude.

Assim, na medida em que a cláusula de inalienabilidade visa proteger o patrimônio e evitar sua dilapidação, ela não deve servir como obstáculo à exploração legítima do potencial construtivo do bem, sob pena de, contrariamente ao seu objetivo original, prejudicar o titular do bem imóvel.

A decisão reforça o entendimento de que a extensão da inalienabilidade a tais direitos não é automática, contraria a natureza e a finalidade econômica e urbanística da TDC e falha em atender o principal objetivo da cláusula de inalienabilidade, isto é, a proteção patrimonial do proprietário do imóvel.

O direito de construir não deve ser interpretado como uma forma de alienação de propriedade, mas como uma forma de aproveitamento econômico do potencial construtivo, reconhecido e regulamentado pela

A assinatura eletrônica nos registros de imóveis

Gabriel Gorga Guimarães¹

João Zambo Joma²

Durante séculos, a formalização de negócios jurídicos no Brasil esteve atrelada à assinatura manuscrita com reconhecimento de firma, prática que simbolizava segurança e autenticidade nas relações contratuais. O reconhecimento realizado em cartório, seja por semelhança ou autenticidade, representava para os entes da sociedade a certeza de que aquele documento poderia circular com fé pública e produzir efeitos jurídicos. Esse modelo, embora eficaz em seu tempo, estava limitado ao papel, à presença física e à burocracia cartorária, revelando-se oneroso e pouco compatível com a crescente dinamicidade social e econômica da sociedade moderna.

Com o avanço da informatização e da comunicação digital, tornou-se inevitável a busca por meios eletrô-

nicos capazes de conferir a mesma confiabilidade às manifestações de vontade. Nesse cenário, a Medida Provisória nº 2.200-2/2001 inaugurou um marco jurídico fundamental ao instituir a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), que garantiu validade jurídica aos documentos assinados digitalmente com certificado digital. Foi esse o divisor de águas que transportou a fé pública e a presunção de autenticidade para o ambiente eletrônico, criando o alicerce normativo da transformação digital.

No campo registral, a evolução normativa foi paulatina. No contexto do Programa Minha Casa Minha Vida, a Lei Federal nº 11.977/2009 previu a utilização de sistemas eletrônicos para comunicação com os registros públicos. Poucos anos depois, o Provimento nº 47/2015, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), estabeleceu as bases do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI), abrindo caminho para a tramitação digital de títulos.

O movimento ganhou força com o Provimento nº 89/2019 do CNJ que alterou o anterior de 2015 e criou o Operador Nacional do Registro de Imóveis³ (ONR), órgão central de go-

¹ Advogado Júnior da área de Direito Imobiliário. Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

² Advogado Júnior da área de Direito Imobiliário. Graduado em Direito pelo Instituto Presbiteriano Mackenzie.

³ O Operador Nacional do Registro de Imóveis (ONR) é uma plataforma responsável pela implementação, em âmbito nacional, do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI), mediante integração das unidades registras brasileiras em um ambiente eletrônico virtual.

vernança tecnológica do sistema registral.

A regulação avançou ainda mais com a Lei Federal nº 14.063/2020 e o Decreto Federal nº 10.453/2020, que diferenciaram as assinaturas eletrônicas em simples, avançadas e qualificadas e delimitaram quais tipos de assinatura podem ser utilizadas perante os entes públicos. Em seguida, a Lei Federal nº 14.382/2022 consolidou o registro público eletrônico como regra e ampliou a segurança jurídica e a celeridade das operações imobiliárias, vez que unificou o acesso às informações registrais e centralizou a emissão de certidões cartorárias.

Na esfera administrativa, o Provimento nº 149/2023 do CNJ detalhou as diretrizes técnicas do SREI. Mais recentemente, o Provimento nº 180/2024, também do CNJ, enfrentou a polêmica acerca da aceitação das assinaturas eletrônicas realizadas pela ferramenta de assinatura disponibilizada pela plataforma “gov.br”⁴, restringindo sua aplicação automática no Registro de Imóveis. Trata-se de tema que ainda segue em debate no próprio CNJ.

Portanto, a trajetória brasileira revela a transição da caneta e do ca-

rimbo para os certificados digitais e plataformas eletrônicas, em um processo de contínua atualização que desafia o sistema notarial e registral a manter a segurança jurídica dos atos frente à essencial introdução ao mundo digital.

No âmbito do Registro de Imóveis, sempre prevaleceu a máxima formalidade, exigindo-se documentos físicos, assinaturas manuscritas e reconhecimentos de firma em cartório. Essa realidade começou a mudar quando o CNJ passou a regulamentar o uso do meio eletrônico e a utilização dessa via passou a ser assimilada pelos operadores do sistema registral.

O Provimento nº 47/2015 do CNJ foi o ponto de partida, posto que permitiu a recepção, pelos Registros de Imóveis, de títulos eletrônicos. Em seguida, o Provimento nº 89/2019 do CNJ ampliou essa possibilidade e criou as bases para o ONR. Já os Provimentos nº 149/2023 e nº 180/2024, ambos do CNJ, consolidaram a prática, reforçando que o padrão principal seria a assinatura qualificada (ICP-Brasil), mas admitindo, em certas situações, outras modalidades de assinatura eletrônica – como o e-notariado e IdRC, explicadas mais adiante.

⁴ O gov.br é uma ferramenta digital criada pelo governo federal que, através do uso estratégico de tecnologias da informação e comunicação, transforma a administração pública, tornando-a mais acessível ao cidadão. Ela garante que os serviços públicos sejam mais rápidos, rastreáveis e universais, através da digitalização de serviços, automação de processos internos, integração de sistemas entre órgãos e disponibilização de atendimentos pela internet.

Essa evolução resultou no SREI, que possibilita a troca de informações entre diferentes serventias imobiliárias, a recepção de títulos digitais, além de maior celeridade tanto à formalização dos atos registrais e quanto à emissão de certidões. Ao mesmo tempo, contudo, a implantação desse novo sistema trouxe desafios: o Registrador agora precisa qualificar não apenas a forma do documento, mas igualmente o tipo de assinatura utilizada.

Para compreender melhor, é importante distinguir as principais modalidades de assinatura eletrônica hoje existentes e verificar como cada uma delas é aceita no Registro de Imóveis:

a) - **Assinaturas eletrônicas sem ICP-Brasil (simples e avançadas):** definidas pela Lei Federal nº 14.063/2020, podem ser simples (login/senha) ou avançadas (uso de dados adicionais para verificação). São utilizadas para contratos privados e comunicações administrativas e encontram resistência dos Registros de Imóveis, pois não possuem o mesmo nível de garantia de autoria e integridade exigido para os atos registrais.

b) - **Assinatura por certificados sem ICP-Brasil:** chamada de assinatura avançada, prevista na Lei Federal nº 14.063/2020, é aquela que utiliza certificado não emitido pela ICP-Brasil, associada de forma unívoca ao signatário, com a utilização de seus próprios dados para elevar o

nível de confiança, e operada sob o seu controle exclusivo. Vale ressaltar que, nesta modalidade, as partes devem reconhecer sua validade ou, na ausência desse reconhecimento, caberá à pessoa contra quem o documento for apresentado aceitá-la.

c) - **Assinatura ICP-Brasil:** é a chamada assinatura digital qualificada, feita com certificado digital emitido dentro da ICP-Brasil. Possui presunção legal absoluta de autenticidade e integridade (MP nº 2.200-2/2001), bem como é a forma mais aceita nos Registros de Imóveis, servindo como padrão de segurança.

d) - **E-Notariado:** criado pelo Provimento nº 100/2020 do CNJ, é a plataforma dos notários, utilizada para prática de atos digitais com fé pública. Normalmente é utilizada pelos Tabelionatos em traslado de escrituras, procurações, atas notariais. Trata-se de reconhecimento de firma virtual, sendo amplamente aceita nos Registros de Imóveis.

e) - **Autenticação Eletrônica do Registro Civil (IdRC/ICP-RCPN):** reconhecida pelo Provimento nº 157/2023 do CNJ como método válido de autenticação de usuários por meio da utilização de dados biométricos em bases públicas e da indexação dos atos do Registro Civil do Brasil.

Para finalizar a exposição, essas assinaturas eletrônicas são utilizadas em plataformas que reconhecem a

tecnologia envolvida e validam o documento, tornando-o “assinado”.

A vantagem dessas plataformas, e das assinaturas eletrônicas, consiste em maior praticidade, integração dos sistemas de gestão e ampla difusão no mercado. Porém, as plataformas de assinaturas instituídas por empresas particulares não são reconhecidas no âmbito dos Registros de Imóveis⁵. Nesse sentido, o próprio ONR promoveu a criação de uma plataforma que, quando o documento é firmado por assinatura qualificada dentro desse ambiente virtual, automaticamente tornam-se reconhecidas pelas unidades registras brasileiras.

Além das assinaturas acima descritas, o Provimento nº 180/2024 do CNJ reconheceu a validade da ferramenta de assinatura “gov.br” nos Registros de Imóveis, inclusive atribuindo como equivalente à assinatura qualificada da ICP-Brasil. Todavia, esse dispositivo foi objeto de suspensão cautelar do Conselho Nacional de Justiça, em razão da discussão so-

bre a preservação da segurança do fólio real diante da diversidade de níveis de autenticação do “gov.br”.

Todavia, o tema segue em debate. Em maio de 2025, no processo administrativo que analisa a suspensão cautelar de normas relacionadas ao uso da assinatura gov.br, o Ministro Mauro Campbell Marques, Corregedor Nacional de Justiça, indeferiu pedidos de acesso integral aos autos (Decisão SEI 2180212⁶), justamente porque ainda não há posicionamento final da Corregedoria Nacional de Justiça. Com base no art. 20 do Decreto Federal nº 7.724/2012, concluiu-se que os documentos preparatórios permanecem sigilosos até a edição de decisão definitiva.

Isso demonstra que a questão ainda está em aberto e exige cautela dos Registros de Imóveis quanto à aceitação desse tipo de assinatura em documentos particulares. No atual estágio, é certo afirmar que apenas a assinatura qualificada da ICP-Brasil, pela plataforma ONR, a assinatura realizada pelo e-Notariado e a

⁵ Instrução Técnica de Normalização nº 02, de 11 de outubro de 2024, da ONR.

⁶ “(...) 2. Conforme previsto no artigo 20 do Decreto n. 7.724/2012, que regulamenta a Lei n. 12.527/2011 (Lei de acesso à informação), o acesso a documento preparatório ou a informações nele contidas, utilizados como fundamento de tomada de decisão ou de ato administrativo, será assegurado tão somente a partir da edição do ato ou decisão. Confira-se: “Art. 20. O acesso a documento preparatório ou informação nele contida, utilizados como fundamento de tomada de decisão ou de ato administrativo, será assegurado a partir da edição do ato ou decisão.” 3. O que se verifica no caso concreto é a intenção dos requerentes de terem acesso a elementos informativos que: a) ainda não estão devidamente apreciados pela Corregedoria Nacional de Justiça; e b) podem vir a ser considerados (ou não) como fundamentos de eventual decisão que porventura venha a ser tomada, em algum momento futuro, relativamente à suspensão cautelar mencionada supra. 4. Ante o exposto, considerando que ainda não foi editado ato ou proferida decisão, com fundamento no artigo 20 do Decreto n. 7.724/2012, indefiro, neste momento, o pedido de cópia integral e/ou de acesso externo aos autos deste processo administrativo. Contudo, tão logo seja publicada a solução que venha a ser dada a este caso concreto, a CONR deverá providenciar atendimento ao requerimento de acesso que eventualmente venha a ser apresentado.”

assinatura do Registro Civil – apenas quando inseridas na plataforma da ONR – contam com plena segurança e aceitação no âmbito registral.

Já a assinatura eletrônica disponibilizada pelo gov.br, embora tenha a vantagem de ser gratuita e de amplo acesso à população, ainda encontra limitações e dúvidas quanto à sua utilização e validade nos Registros de Imóveis.

De todo modo, independentemente dessa controvérsia, é inegável que vivemos um momento altamente favorável ao uso da tecnologia, que tem sido amplamente discutida, regulamentada e implementada no âmbito registral. Trata-se de um processo em constante evolução, que combina segurança jurídica com inclusão digital, aproximando o sistema notarial e registral das demandas da sociedade contemporânea.

Clubes: a nova onda!

Guilherme Caffaro Terra¹

Gabriel Bortolato²

Pela primeira vez em décadas, o advento de novas tecnologias, especialmente aquelas aplicadas aos chamados “clubes de ondas” ou “clubes de surfe”, tem impulsionado um expressivo crescimento no número de clubes sociais e esportivos no Brasil e no mundo.

De forma genérica, podemos definir “clube” como uma estrutura constituída com o objetivo de propiciar aos seus sócios, associados ou membros atividades recreativas ou esportivas, entre outras.

A adesão e o direito de uso dos clubes são estruturados principalmente de duas formas: a primeira, por meio da qual o sócio ou o associado adquire um título de natureza patrimonial (usualmente de uma associação sem fins lucrativos), e a segunda, de caráter meramente obrigacional, pelo chamado sistema membership. Em ambos os casos, não há que se

falar, ao menos de forma direta, em direito real dos participantes, mas apenas, que eles são detentores do direito de usar as dependências e, na formatação patrimonial, de direitos patrimoniais em caso de dissolução da associação ou de venda do imóvel.

Também nos dois casos, é importante que as regras relativas ao clube sejam claras e constem em documentos formais, tais como no estatuto da associação, no termo de adesão ou no regramento do membership, para que possam ser exigidas pelos associados e a eles impostas, se necessário.

Na modelagem do membership sem valor patrimonial – ou seja, aquela que não confere ao usuário ou membro um título patrimonial – a relação é de natureza contratual, não assegurando ao associado qualquer direito patrimonial sobre o imóvel ou os bens do clube, em nenhum momento.

O sistema membership é usualmente adotado em empreendimentos imobiliários que contam, por exemplo, com um clube vinculado às unidades habitacionais, de modo que o adquirente ou possuidor de uma dessas unidades “ganha” o direito de utilizá-lo.

¹ Sócio da área de Direito Imobiliário do Escritório Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados. Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – SP e especialista em Direito Imobiliário pela Universidade Secovi.

² Associado da área de Direito Imobiliário do Escritório Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados. Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – SP e especialista em Direito Imobiliário também pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – SP.

Outro modelo utilizado é a simples adesão por contrato. Nesta hipótese, o clube, que é administrado por empresa ou associação, celebra um contrato com o interessado, por meio do qual lhe é concedido o direito de usufruir das dependências do clube. Como regra, este sistema não permite sua transferência, porque não há um título a ser transferido, pois a relação é meramente contratual. Da mesma forma e pela mesma razão, nos casos de membership, não se aplica o instituto da herança.

Portanto, no sistema sem título patrimonial, o usuário ou membro celebra contrato com a administradora ou proprietária do clube para utilizá-lo, ou recebe esse direito em decorrência, por exemplo, da aquisição de uma unidade do empreendimento imobiliário no qual o clube está inserido, de forma que, mediante o pagamento de determinado preço pactuado e enquanto adimplente com as contribuições mensais para sua manutenção, poderá ter acesso às suas dependências. Nesse modelo unicamente obrigacional, é essencial a atenção à elaboração dos instrumentos jurídicos a serem celebrados e impostos ao empreendimento, para garantir segurança jurídica às partes envolvidas.

Por sua vez, na modelagem em que há o título patrimonial, o associado

adquire o título patrimonial, usualmente de uma associação civil sem fins lucrativos, que representará seus direitos e deveres junto ao clube. Esse título, como regra, é transferível entre particulares, devendo, inclusive, integrar os bens a serem partilhados em caso de falecimento. Esse sistema é o que se assemelha aos tradicionais clubes recreativos.

Para os empreendedores que buscam a venda de direitos de um clube ainda não construído, é fundamental que observem a legislação aplicável, em especial a Lei Federal nº 5.768/71 que trata da “distribuição gratuita de prêmios, mediante sorteio, vale-brinde ou concurso, a título de propaganda”, e “estabelece normas de proteção à poupança popular, e dá outras providências”.

Com o propósito de iniciar a comercialização antes de concluída a construção do clube, o empreendedor precisa ficar atento a algumas regras específicas que deverão ser obedecidas, incluindo a obtenção de autorização junto ao Ministério da Fazenda, sob pena de incorrer nas penalidades previstas em lei, como: “a) multa de até cem por cento das importâncias previstas em contrato, recebidas ou a receber, a título de taxa ou despesa de administração; b) proibição de realizar tais operações durante o prazo de até dois anos.”³.

³ Art. 7º, da Lei Federal nº 5.768/71.

O surfe tem ganhado força no Brasil nos últimos anos, mas ainda está longe de alcançar a popularidade de modalidades como o futebol e o vôlei. Entretanto, gradativamente, vem conquistando mais adeptos, especialmente após se tornar um esporte olímpico.

Na sequência desses fatos, vem surgindo uma nova onda de clubes, os chamados “clubes de ondas”, empreendimentos de lazer que disponibilizam a seus usuários piscinas artificiais capazes de reproduzir ondas próprias para a prática do surfe.

Os clubes de ondas permitem a prática do esporte fora de litorais, fornecendo, inclusive, a possibilidade de praticá-lo no dia a dia, o que tem atraído cada vez amantes do surfe. Outro atrativo é a possibilidade de ajustar a onda conforme as necessidades do praticante, sem que o clima e as condições da água interfiram em sua qualidade. Isso não só incentiva os iniciantes, mas também os praticantes habituais e, até mesmo, os profissionais em busca de aperfeiçoamento.

Além desses clubes de ajustar a onda conforme suas necessidades, bem como que o clima e as “condições da água” não influenciam a qualidade da onda, não só incentiva aqueles ainda iniciantes, como os praticantes habituais e, até mesmo, os profissionais buscando o aperfeiçoamento.

Entretanto, tem-se notícia de outros clubes já em desenvolvimento no Brasil, também muitas vezes ancorados em alguma prática esportiva específica, tais como o hipismo, o golfe, dentre outras, consolidando-os como uma tendência relevante no setor de empreendimentos imobiliários e de lazer no Brasil.

Tendo em vista o número crescente de clubes já concluídos e em construção, acreditamos que eles representam não apenas uma inovação esportiva, mas também uma evolução no modelo de negócios dos empreendimentos imobiliários. Ao potencializar de forma significativa os resultados para seus desenvolvedores, exigem, contudo, uma implementação que deve ser conduzida com visão crítica e criteriosa.

A tempestade dormente - a reforma dos juros legais no Código Civil

Guilherme Caffaro Terra¹
Elisa Avólio²

Apesar de ter passado despercebida pela mídia e pela maioria dos empresários, a Lei Federal nº 14.905/2024 trouxe modificações relevantes no tratamento das questões relativas aos juros legais. A principal delas refere-se à substituição da taxa de juros legais, anteriormente fixada em 1% ao mês, pela taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia ("Selic"), o que impacta diretamente nas relações contratuais, em especial naquelas com pessoas físicas e sujeitas à Lei da Usura (Decreto Federal nº 22.626/93).

No contexto do mercado imobiliário, essa reforma tem gerado discussões acerca da necessidade de revisão de cláusulas contratuais e de adequação das práticas do setor à nova

realidade jurídica. A ênfase do debate recai nas consequências para os contratos de compra e venda de imóveis, locação e financiamento imobiliário, bem como nos impactos na segurança jurídica dos contratos e nas relações entre os consumidores e os fornecedores no setor imobiliário.

A Lei Federal em questão (nº 14.905/2024) modifica diversos dispositivos do Código Civil de 2002, com o objetivo de modernizar a legislação brasileira em relação à correção monetária e à aplicação de juros nas dívidas civis.

Uma das mudanças está no §1º do artigo 406 do Código Civil que substituiu a taxa legal de juros de 1% ao mês por um mecanismo de cálculo que leva em consideração a taxa Selic, ainda com a dedução da variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo ("IPCA"). O §2º do mesmo artigo estabelece que a metodologia de cálculo da taxa legal e sua forma de aplicação serão definidas pelo Conselho Monetário Nacional e divulgadas pelo Banco Central do Brasil, o que já vem sendo feito. E, ainda, em relação à nova metodologia de cálculo dos juros legais, o §3º do mencionado artigo dispõe que, caso a taxa legal apresente resultado ne-

¹ Sócio da área de Direito Imobiliário do Escritório Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados. Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – SP e especialista em Direito Imobiliário pela Universidade Secovi.

² Associada da área de Direito Imobiliário do Escritório Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados. Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – SP e especialista em Direito Imobiliário pela Universidade Secovi.

gativo, ele será considerado igual a zero para efeito de cálculo dos juros no período de referência.

A reformulação dos juros tem como objetivo aumentar a previsibilidade das relações contratuais, tornar as obrigações contratuais mais claras, justas e adequadas à atual realidade econômica, reduzindo o risco de disputas judiciais em decorrência de divergências sobre os índices a serem utilizados.

Antes da reforma introduzida pela Lei Federal nº 14.905/2024, o artigo 406 do Código Civil combinado com a previsão do artigo 161, §1º, do Código Tributário Nacional estabeleciam que, se a Lei não dispuser de modo diverso, os juros de mora seriam calculados à taxa de 1% ao mês.

Essa alteração decorre de discussões profundas como aquela amplamente ocorrida no julgamento do Recurso Especial 1.795.982 – SP pelo Superior Tribunal de Justiça cuja decisão muito bem ressaltou que:

O Poder Judiciário brasileiro não pode ficar desatento aos cuidados com uma economia estabilizada a duras penas, após longo período de inflação galopante, prestigiando as concepções do sistema antigo de índices próprios e independentes de correção monetária e de juros moratórios, justificável para uma economia de ele-

vadas espirais inflacionárias, o que já não é mais o caso do Brasil, pois, desde a implantação do padrão monetário do Real, vive-se um cenário de inflação relativamente bem controlada. 6. É inaplicável às dívidas civis a taxa de juros moratórios prevista no art. 161, §1º, do CTN, porquanto este dispositivo trata do inadimplemento do crédito tributário em geral. Diferentemente, a norma do art. 406 do CC determina mais especificamente a fixação dos juros pela taxa aplicável à mora de pagamento dos impostos federais, espécie do gênero tributo.

Como se sabe, o mercado imobiliário, tradicionalmente pautado por contratos de longo prazo e por uma significativa variação nas condições econômicas, sofre impactos diretos com a reforma dos juros legais.

Antes da reforma, a taxa de juros moratórios era fixada em 1% ao mês, salvo disposição contratual em contrário. A partir da Lei Federal nº 14.905/2024, a taxa de juros moratórios passa a ser vinculada à variação da taxa Selic, deduzida a inflação medida pelo IPCA. Se o valor da Selic estiver abaixo da inflação, a taxa de juros moratórios será efetivamente reduzida ou até zerada, o que pode gerar um impacto negativo aos credores que concedem crédito imobiliário, que não mais terão previsibili-

dade em seus contratos.

Outro ponto relevante que merece destaque é o limite legal dos juros aplicáveis ao contrato quando previamente estabelecido pelas partes. Nesse sentido, o artigo 1º da Lei de Usura veda a cobrança em quaisquer contratos de taxas de juros superiores à taxa legal. Já o § único do artigo 591 do Código Civil, permite às partes a definição dos juros e, no seu silêncio, aplica-se a taxa legal prevista no artigo 406 do Código Civil, que com as alterações introduzidas pela Lei Federal nº 14.905/2024 passou a ser a taxa Selic.

Assim, em relação aos juros legais amplamente utilizados em contratos de venda e compra de imóveis na planta a uma taxa de 12% ao ano, é importante atentar que enquanto a taxa legal (Selic menos IPCA) for igual ou maior do que 6% não haverá ofensa à Lei de Usura. Por outro lado, se utilizada a taxa de 12% ao ano e a taxa legal for menor do que 6% ao ano, o limite da Lei de Usura terá sido ultrapassado, que, a rigor, apenas não precisará ser respeitado quando aplicável às obrigações previstas no artigo 3 da Lei Federal 14.905/24, quais sejam: (i) contratos firmados entre pessoas jurídicas; (ii) representadas por títulos de crédito ou valores mobiliários; (iii) contraídas perante instituições financeiras, fundos ou clubes de investimento, sociedades de arrendamento mercantil e empresas simples de crédito, organiza-

ções da sociedade civil de interesse público que se dedicam à concessão de crédito; ou (iv) realizadas nos mercados financeiro, de capitais ou de valores mobiliários.

Portanto, ao fixar os juros legais contratuais com base na taxa Selic, temos uma taxa de juros sujeita a flutuações no decorrer da vigência contratual que poderá infringir a Lei da Usura, caso seja verificada uma queda na taxa Selic inferior a 6% ao ano. Nesse caso, é importante que os advogados e as partes envolvidas no contrato criem mecanismos para corrigir essa flutuação, visando evitar qualquer ofensa à Lei da Usura.

Outra controvérsia que gera muitos debates diz respeito à aplicação intertemporal da Lei Federal nº 14.905/2024.

Publicada em 01 de julho de 2024, a vacatio legis estabelecida em seu artigo 5º determina que a vigência de parte de seus dispositivos ocorreria a partir da publicação e parte, após decorridos 60 dias de sua publicação. Ou seja, a vigência plena e integral da Lei passou a ocorrer a partir de 01 de setembro de 2024. A indagação que surge é se a Lei Federal nº 14.905/2024 se aplicaria a contratos firmados antes da vigência da Lei.

Diante do exposto, a reforma em relação aos juros legais traz consigo desafios para o mercado imobiliá-

rio que não estão na mira de todos somente em razão do altíssimo patamar atual da taxa Selic, superior hoje, na aplicação da nova regra legal, aos juros usualmente praticados.

Dentre os principais desafios, destaca-se a necessidade de adaptação dos contratos e a potencial insegurança jurídica em relação à interpretação das novas normas. Dessa forma, os profissionais da área jurídica e as empresas do setor imobiliário precisarão revisar minuciosamente suas cláusulas contratuais para garantir a conformidade com as novas regras e evitar litígios futuros.

A reforma dos juros legais no Código Civil de 2024 é um marco importante para o direito civil brasileiro. Contudo, seus efeitos no mercado, em especial no setor imobiliário, somente poderão ser plenamente avaliados à medida que as novas normas forem implementadas e testadas nas mais diversas relações contratuais e ao longo do tempo.

Terrenos de marinha: instrumentos de uso e seus reflexos no registro imobiliário

Gabriela Grassi Quartucci Guaritá Bento¹
Cassiana Catenaci Gusso²

1. Introdução

Os terrenos de marinha são bens da União, nos termos do art. 20, inciso VII, da Constituição Federal. Sua disciplina jurídica encontra-se prevista no Decreto-Lei nº 9.760/46, no Decreto-Lei nº 2.398/87 e na Lei nº 9.636/98, diplomas que, ao longo dos anos, sofreram diversas alterações legislativas. Tais bens integram a categoria dos bens dominiais ou dominicais³, isto é, aqueles que não possuem destinação pública específica e, por essa razão, podem ser disponibilizados a terceiros⁴, desde que atendidos os requisitos legais.

A administração do patrimônio imobiliário da União incumbe à Secretaria do Patrimônio da União (SPU), órgão integrante do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI)⁵, que atua em âmbito nacional por meio de suas Superintendências Regionais. Entre suas atribuições, destacam-se: a gestão e a fiscalização dos imóveis públicos federais.

O presente artigo tem por objetivo examinar os dois instrumentos de uso mais recorrentes concedidos pela SPU aos interessados — o aforamento e a inscrição de ocupação —, analisando a natureza jurídica de cada um deles e os respectivos reflexos no âmbito do Registro de Imóveis.

2. Definição de terrenos de marinha e demarcação da LPM de 1831

O Decreto-Lei nº 9.760/46⁶ define como terrenos de marinha a faixa de 33 metros medida horizontalmente, em direção à parte terrestre, a partir da linha do preamar médio de 1831 (LPM de 1831). Esses terrenos situam-se ao longo do continente, da costa marítima e das margens de rios e lagoas sujeitos à influência das ma-

³ Na perspectiva de Rodrigo Marcos Antonio Rodrigues, os bens dominicais “constituem o patrimônio da pessoa jurídica de direito público, não destinados a serviço ou estabelecimento da Administração Pública e ao povo em geral. São bens patrimoniais disponíveis, portanto, estão dentro do comércio e podem ser alienados ou utilizados com exclusividade por um particular específico, desde que expressamente autorizado pelo Poder Público.” RODRIGUES, Rodrigo Marcos Antonio. Curso de Terrenos de Marinha e seus Acrescidos: Laudêmio, Taxa de Ocupação e Foro. 2ª ed.: Ed. Pillares, São Paulo, 2016, p. 145.

⁴ Art. 101 do Código Civil.

⁵ Anteriormente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

⁶ Art. 2º, alíneas “a” e “b” e parágrafo único.

rés, bem como ao redor das ilhas situadas em áreas atingidas por essa influência.

A competência para fixar, em cada localidade, a posição da linha do preamar médio de 1831 e da média das enchentes ordinárias⁷ foi atribuída à SPU. Esse trabalho deve ser realizado com base em documentação e plantas de autenticidade incontestável, referentes àquele ano ou, na impossibilidade de obtenção, ao mais próximo possível⁸.

Nesse contexto, destaca-se a pesquisa desenvolvida por Obéde Pereira de Lima⁹, engenheiro cartógrafo, no âmbito de seu doutorado. O estudo, fundamentado em quatro áreas do conhecimento — hidrologia, geodésia, informática e topografia —, teve como objetivo delimitar a LPM de 1831 na Praia da Enseada, Município de São Francisco do Sul, Estado de Santa Catarina. A conclusão da pesquisa indicou que a referida linha estaria localizada mar adentro, o que evidencia a complexidade técnica e jurídica do tema.

Apesar das controvérsias existen-

tes, a SPU assumiu o compromisso de concluir a demarcação de todos os bens da União até 31/12/2025, conforme o disposto no art. 12-C do Decreto-Lei nº 9.760/46. Para viabilizar essa meta, em dezembro de 2017, a SPU elaborou o Plano Nacional de Caracterização (PNC)¹⁰, com o objetivo de consolidar o diagnóstico das demarcações de terrenos de marinha e terrenos marginais em âmbito nacional e, a partir desse levantamento, traçar as ações necessárias para sua conclusão.

Segundo o Relatório nº 09/2025/CG-DEM/DECIP/SPU¹¹ – PNC 2021-2025, de 29/04/2025, até 2024 foram demarcados 20,90 mil km de terrenos de marinha, de um total estimado de 48,40 mil km. As demarcações já foram integralmente finalizadas em cinco unidades federativas — Roraima, Acre, Rondônia, Tocantins e Amapá, além do Arquipélago de Fernando de Noronha — e parcialmente concluídas em outras cinco: Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará e Paraná.

Finalizado o processo de identificação e demarcação, a SPU lavrará,

⁷ Art. 9º do Decreto-Lei nº 9.760/46.

⁸ Art. 10 do Decreto-Lei nº 9.760/46.

⁹ LIMA, Obéde Pereira de. Tese de doutorado apresentada à Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), em maio de 2002, sob o título Localização geodésica da linha da preamar média de 1831-LPM/1831, com vistas à demarcação dos terrenos de marinha e seus acrescidos. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/83028>. Acesso em: 13 julho. 2025.

¹⁰ Disponível em <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/plano-nacional-de-caracterizacao>. Acesso em: 05 set. 2025.

¹¹ Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/plano-nacional-de-caracterizacao/arquivos/tcu/Relatorio_9_PNUTCU_SEI_50301254.pdf. Acesso em: 05 set. 2025.

em livro próprio e com força de escritura pública, o termo competente de incorporação da área ao patrimônio da União. Esse termo será posteriormente registrado no Cartório de Registro de Imóveis competente, mediante certidão de inteiro teor, acompanhado das respectivas plantas e documentos técnicos que assegurem a correta caracterização do imóvel¹².

3. Regimes jurídicos de uso dos terrenos de marinha

Há diversos instrumentos jurídicos de destinação do patrimônio da União que podem ser requeridos perante a SPU. O aforamento, a ocupação, a permissão de uso, a cessão de uso, a cessão em condições especiais e a concessão de direito real de uso são alguns deles. A escolha do instrumento adequado depende da natureza e vocação do imóvel e, sobretudo, do interesse público quanto à forma de utilização pretendida pelo particular.

Especificamente em relação aos terrenos de marinha, os instrumentos de utilização mais comuns são o aforamento e a ocupação. Ambos possuem regimes jurídicos próprios e geram efeitos diversos na relação entre o particular e a União. A seguir,

apresentaremos, em linhas gerais, as principais características de cada um desses institutos.

Mas antes disso, é importante conhecer alguns dados envolvidos no tema. Conforme o MGI¹³, atualmente, existem cerca de 565 mil imóveis da União caracterizados como terrenos de marinha utilizados por terceiros, sendo que 44,7% enquadram-se no regime de aforamento, 54,3% no regime de ocupação e 1% em outros regimes.

3.1. Aforamento

O aforamento é o contrato pelo qual a União transmite a terceiros o domínio útil do bem, permanecendo, entretanto, com o domínio direto. Trata-se de instrumento destinado a conciliar, de um lado, a conveniência de fixar o particular ao solo e, de outro, manter o vínculo da propriedade pública¹⁴.

Historicamente, o aforamento corresponde à enfiteuse, prevista no Código Civil de 1916¹⁵. O Código Civil de 2002, contudo, não mais a reconhece em seu sistema, ressalvadas as anteriormente constituídas¹⁶, bem como aquelas relativas a terrenos de marinha e seus acrescidos, disciplinadas por legislação especial¹⁷.

¹² Art. 2º, §1º da Lei nº 9.636/98.

¹³ Disponível em <https://www.gov.br/gestao/pt-br/terrenos-de-marinha>. Acesso em: 07 set. 2025.

¹⁴ §2º do art. 64 do Decreto-Lei nº 9.760/46.

¹⁵ Art. 674, inciso I do Código Civil de 1916.

¹⁶ Art. 2.038 do Código Civil.

¹⁷ §2º do art. 2.038 do Código Civil.

O aforamento constitui-se, portanto, em direito real sobre coisa alheia, podendo ser objeto de garantias reais, como a hipoteca¹⁸ e a alienação fiduciária em garantia¹⁹.

Em decorrência do aforamento, o particular se obriga ao pagamento anual do foro à União, correspondente a 0,6% do valor do domínio pleno do imóvel, atualizado periodicamente²⁰. O inadimplemento dessa obrigação por três anos consecutivos, ou quatro anos alternados, acarreta a caducidade do aforamento²¹.

A concessão do aforamento pode ser gratuita ou onerosa, observados os critérios previstos na legislação. De acordo com o art. 105²² do Decreto-Lei n.º 9.760/46, tem preferência ao aforamento: 1º - os que tiverem título de propriedade devidamente transcrito no Registro de Imóveis; 2º - os que estejam na posse dos terrenos, com fundamento em título outorgado pelos Estados ou Municípios; 3º - os que, necessariamente, utilizam os terrenos para acesso às suas propriedades; 4º - os ocupantes inscritos até o ano de 1940, e que estejam quites com o pagamento das devidas taxas, quanto aos terrenos

de marinha e seus acrescidos; 6º - os concessionários de terrenos de marinha, quanto aos seus acrescidos, desde que estes não possam constituir unidades autônomas; 7º - os que no terreno possuam benfeitorias, anteriores ao ano de 1940, de valor apreciável em relação ao daquele.

Ademais, o art. 13 da Lei n.º 9.636/98 confere preferência àquele que, comprovadamente, em 10/06/2014, ocupava o imóvel há mais de um ano e esteja, até a data da formalização do contrato de alienação do domínio útil, regularmente inscrito como ocupante e em dia com as obrigações.

3.2. Ocupação

A ocupação configura ato administrativo de natureza precária, passível de revogação a qualquer tempo, condicionado ao efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante. É outorgada pela Administração Pública após análise da conveniência e da oportunidade do ato²³. Em contrapartida, o particular recolhe anualmente à União a taxa de ocupação, fixada em 2% sobre o valor do domínio pleno do terreno — atualizado periodicamente pela SPU —, excluindo

18 Art. 1.473, III e IV do Código Civil.

19 Art. 22, §1º, I da Lei n.º 9.514/97.

20 Art. 101 do Decreto-Lei n.º 9.760/46.

21 Parágrafo único do art. 101 do Decreto-Lei n.º 9.760/46.

22 Há o Projeto de Lei n.º 307/2025, de autoria do Deputado Mersinho Lucena (PP/PB), que propõe alteração dos Decretos-Lei n.º 9.760/1946 e 2.398/1987 e das Leis Federais n.º 9.636/1998 e 13.240/2015, para flexibilizar regras de constituição do regime de aforamento de imóveis da União regularmente ocupados e cadastrados em regime de ocupação até 31/12/2024.

23 Art. 7º da Lei n.º 9.636/98.

24 Art. 1º do Decreto-Lei n.º 2.398/87.

das as benfeitorias realizadas²⁴.

Nos termos do art. 131 do Decreto-Lei nº 9.760/46, tanto a inscrição da ocupação quanto o pagamento da respectiva taxa não geram, em hipótese alguma, reconhecimento de direito de propriedade ou de aforamento em favor do ocupante, salvo na hipótese excepcional prevista no item 4²⁵ do art. 105 do mesmo diploma legal. A ocupação, portanto, consubstancia um direito meramente obrigacional, destituído de natureza real.

Da natureza obrigacional decorrem limitações relevantes: o ocupante não pode gravar a área com ônus reais, como hipoteca ou alienação fiduciária, tampouco utilizá-la para incorporação imobiliária ou parcelamento do solo. O §6º do art. 3º do Decreto-Lei nº 2.398/87 reforça tal vedação ao proibir o loteamento ou desmembramento de áreas sob regime de ocupação, sem preferência de obter o aforamento, nos termos dos arts. 105 e 215 do Decreto-Lei nº 9.760/46. A exceção ocorre apenas quando o parcelamento for (i) promovido pela própria União, em razão de interesse público, ou (ii) requerido pelo ocupante, desde que comprovada a existência de benfeitoria ca-

paz de caracterizar, nos termos da legislação vigente, o efetivo e independente aproveitamento da parcela a ser desmembrada.

Além disso, não se admite a inscrição de ocupações²⁶ iniciadas após 10/06/2014, nem daquelas que estejam concorrendo ou tenham concorrido para comprometer a integridade das áreas de uso comum do povo²⁷, de segurança nacional ou de preservação ambiental. A vedação se estende ainda às áreas necessárias à preservação dos ecossistemas naturais e à implantação de programas ou ações de regularização fundiária de interesse social ou habitacional, às reservas indígenas, às áreas ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos, às vias federais de comunicação e às áreas reservadas para construção de hidrelétricas ou congêneres.

Nas hipóteses de ocupação em desconformidade com a legislação²⁸, a União será imitada sumariamente na posse do imóvel, com o consequente cancelamento da inscrição. Até a efetiva desocupação, o ocupante deverá indenizar a União no valor correspondente a 10%²⁹ do domínio pleno do terreno, atualizado, por ano

²⁵ O art. 105, item 4 do Decreto-Lei nº 9.760/46 dispõe que tem preferência ao aforamento os ocupantes inscritos até o ano de 1940, e que estejam quites com o pagamento das devidas taxas, quanto aos terrenos de marinha e seus acrescidos.

²⁶ Art. 9º da Lei nº 9.636/98.

²⁷ De acordo com o art. 99 do Código Civil: "São bens públicos: I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; [...]".

²⁸ Art. 10 da Lei nº 9.636/98.

²⁹ Parágrafo único do art. 10 da Lei nº 9.636/98.

ou fração em que ela tenha sido privada da posse, sem prejuízo da aplicação das demais sanções legais cabíveis.

3.3. Transferência onerosa do aforamento e da inscrição de ocupação

Na hipótese de transferência onerosa do domínio útil ou da inscrição de ocupação, incumbe ao particular o pagamento do laudêmio à União, fixado à alíquota de 5% sobre o valor atualizado do domínio pleno do terreno, excluídas as benfeitorias³⁰. Nos termos do art. 3º do Decreto-Lei nº 2.398/87, a responsabilidade pelo recolhimento prévio do laudêmio recai sobre o alienante. Contudo, é plenamente possível que as partes, no âmbito da autonomia privada, convençam disposição diversa quanto ao encargo financeiro.

O laudêmio configura receita patrimonial destinada a compensar a União pelo não exercício do direito de consolidar em seu patrimônio o domínio pleno do imóvel, em razão da transferência de direitos pelo particular.

Cumpra salientar que os Cartórios de Notas e os Registros de Imóveis – sob pena de responsabilidade de seus titulares – estão proibidos de lavrar ou registrar escrituras refe-

rentes a bens imóveis pertencentes à União, ou que compreendam, ainda que parcialmente, áreas sob seu domínio, sem a apresentação da Certidão de Autorização para Transferência (CAT), expedida pela SPU. A CAT atesta: (i) a inexistência de interesse de serviço público na área objeto da transação; (ii) a regularidade do transmitente em relação às demais obrigações perante o patrimônio da União; e (iii) o recolhimento prévio do laudêmio, quando se tratar de transferência onerosa³¹.

Outro aspecto relevante diz respeito à obrigação dos adquirentes, concluída a transmissão (onerosa ou gratuita), de requerer à SPU a atualização do registro cadastral em seu nome, no prazo máximo de 60³² dias. O prazo é contado a partir da data do instrumento, no caso da ocupação, e a partir da data do registro do título, no caso do aforamento. O descumprimento do prazo sujeita o adquirente à multa de 0,50% ao mês, ou fração, sobre o valor do terreno, excluídas as benfeitorias³³. Ressalte-se que tal percentual foi majorado pela Lei nº 13.465/2017, que elevou a multa de 0,05% para 0,50%.

4. Reflexos no registro imobiliário

O tema dos terrenos de marinha, no âmbito do Registro de Imóveis, reve-

³⁰ Art. 3º do Decreto-Lei nº 2.398/87.

³¹ §2º do art. 3º do Decreto-Lei nº 2.398/87.

³² Arts. 115-A e 116 do Decreto-Lei nº 9.760/46 e §4º do art. 3º do Decreto-Lei nº 2.398/87.

³³ §2º do art. 116 do Decreto-Lei nº 9.760/46 e §5º do art. 3º do Decreto-Lei nº 2.398/87.

la elevada complexidade. Sob uma perspectiva jurídica mais ortodoxa, apenas o direito real decorrente do aforamento seria passível de registro imobiliário. A rigor, a ocupação, por se tratar de um direito obrigacional, não deveria constar da matrícula. Todavia, a prática revela cenário diverso: é comum encontrar matrículas que retratam a propriedade particular e, concomitantemente, fazem menção ao Registro Imobiliário Patrimonial (RIP) junto à SPU, indicando o respectivo regime de ocupação.

Com frequência, diversos imóveis situados no litoral apresentam-se matriculados, compostos por: (i) parcela alodial, de propriedade particular; e (ii) parcela de terreno de marinha, sob regime de aforamento ou de ocupação. Em tese, imóveis nessa conformação não poderiam estar inclusos em uma mesma matrícula, já que pertencem a proprietários distintos. Nessas hipóteses, observa-se, ainda, que as matrículas deixam de descrever o polígono e a área correspondente às parcelas alodiais e às parcelas de terreno de marinha,

o que contribui para a insegurança jurídica. Situações dessa natureza evidenciam, como bem aponta Rodrigo Marcos Antonio Rodrigues³⁴, a carência de integração entre a legislação referente aos bens da União e a Lei dos Registros Públicos³⁵.

Ressalte-se, ademais, que há casos em que as matrículas sequer fazem referência ao aforamento ou à ocupação. Contudo, a ausência de menção expressa não tem o condão de desnaturar o regime patrimonial aplicável aos terrenos de marinha. Nesse sentido, a Súmula 496 do Superior Tribunal de Justiça dispõe que: “os registros de propriedade particular de imóveis situados em terreno de marinha não são oponíveis à União”. Tal entendimento já se encontrava, de certo modo, delineado no art. 198 do Decreto-Lei nº 9.760/46, que prevê: “a União tem por insubsistentes e nulas quaisquer pretensões sobre o domínio pleno de terrenos de marinha e seus acrescidos, salvo quando originadas em títulos por ela outorgados, na forma do presente Decreto-Lei”.

³⁴ O doutrinador afirma que: “Na prática registral imobiliária é possível encontrar imóvel assentado parte em terreno alodial, de propriedade particular, e parte assentado em terreno de marinha, de propriedade da União, identificado por uma única matrícula. É sabido que tal situação mitiga o princípio da unitariedade registral, contido no artigo 176, §1º, inciso I, da LRP, pelo qual cada imóvel deve ter matrícula própria. No caso em tela, temos dois imóveis numa mesma matrícula, sendo que um reflete área de propriedade particular com determinada extensão territorial e o outro área de propriedade pública igualmente com determinada extensão territorial, mas retratados como um só, o que teoricamente seria impossível numa interpretação restrita da LRP. Ocorre que os Cartórios de Registro de Imóveis costumam retratar esses imóveis como sendo de propriedade do particular, alguns fazendo menção que se encontram em parte localizados na faixa de marinha, outros simplesmente informando que o imóvel encontra-se cadastrado na SPU sob o regime de aforamento. Tais registros acabam por não refletir de forma clara e objetiva a realidade desses imóveis, e também mitigam os princípios da especialidade objetiva, com relação à correta individualização da propriedade, e da especialidade subjetiva, em relação à precisa identificação do sujeito de direito.” RODRIGUES, Rodrigo Marcos Antonio. Op. Cit., p. 204/205.

³⁵ RODRIGUES, Rodrigo Marcos Antonio. Op. Cit., p. 204.

5. Considerações finais

Os terrenos de marinha constituem bens da União e podem ser destinados a terceiros mediante contraprestação anual: foro ou de taxa de ocupação, a depender do regime jurídico adotado pela SPU. Assim, quando se tratar de aforamento, há a constituição de direito real, ao passo que, na inscrição de ocupação, estabelece-se apenas um direito de natureza obrigacional.

No âmbito registral, a especificidade de cada regime, aliada à ausência de plena integração entre a lei de bens da União e a Lei de Registros Públicos, dificulta a adoção de um procedimento uniforme pelas serventias de registro imobiliário. Esse cenário impõe ao Registro de Imóveis desafios singulares, exigindo soluções que conciliem a proteção do domínio público com a segurança jurídica das transações imobiliárias de particulares.



Seção II

Direito imobiliário contencioso

Publicidade e incorporação imobiliária

José Carlos Baptista Puoli¹

É pacífico o entendimento jurisprudencial acerca de a atividade de incorporação imobiliária, em caso de comercialização de imóveis para um destinatário “final”, dever obediência ao Código de Defesa do Consumidor (CDC, Lei nº 8.078/90). Esse diploma legal contém as normas que, tal como preceitua a própria denominação da lei, defendem e protegem o consumidor. Isso decorre de o legislador presumir ser o consumidor a parte vulnerável nas relações que se formam entre uma pessoa e um fornecedor de produtos e/ou serviços.

Em vista disto, neste texto, será feita uma análise breve do que consta no artigo 30 do CDC e suas repercussões no âmbito da incorporação imobiliária. Para tanto, é necessário conhecer o artigo em questão, assim redigido: “Toda informação ou publicidade, suficientemente precisa, veiculada por qualquer forma ou meio de comunicação com relação a produtos e serviços oferecidos ou apresentados, obriga o fornecedor que a fizer veicular ou dela se utilizar e integra o contrato que vier a ser celebrado.”

Pois bem, a referida regra legal deixa claro que, para além do contrato firmado com o consumidor, também as informações veiculadas pela publicidade, desde que suficientemente precisas, vincularão o fornecedor, passando a integrar a contratação, ainda que no instrumento formal elas não tenham sido expressamente referidas.

Tal escolha do legislador foi feita na medida em que a publicidade é uma poderosa ferramenta para chamar a atenção das pessoas que, tendo acesso às mensagens publicitárias, passam a se interessar pelo produto ou serviço anunciado. Noutras palavras, uma publicidade eficiente é aquela que exhibe maior capacidade para gerar interesse no público consumidor.

Se assim é, surge o risco de “promessas”, relativas à qualidade do produto ou serviço, veiculadas na publicidade, com o objetivo de criar interesse no público consumidor, mas não contempladas no contrato formal. Neste contexto, fica a dúvida: as obrigações efetivas do fornecedor limitam-se às expressamente previstas no contrato? E como devem ser tratadas as promessas publicitárias que influenciaram de forma relevante na decisão do consumidor de realizar a contratação?

Foi, pois, para eliminar este tipo de dúvida que o legislador, de forma ex-

pressa e categórica, estipulou que a publicidade, envolvida na comercialização do produto ou serviço, integra o contrato. Assim sendo, mesmo as promessas publicitárias, que não estejam explicitamente reproduzidas no texto do contrato, vincularão o fornecedor ao compromisso implicado na propaganda.

Mas, para que a vinculação se configure, a publicidade deve ser suficientemente precisa e veiculada pelo próprio fornecedor. Isso significa que promessas feitas por terceiros, sem qualquer ligação com a empresa fornecedora, a ela não se vincularão. E, mesmo que a expressão “suficientemente precisa” guarde certo grau de subjetividade, a lei busca evitar que conteúdos genéricos, inespecíficos e desprovidos objetividade aferível sirvam de fonte para obrigações do incorporador.

Num primeiro e didático exemplo, pode-se afirmar que a publicidade de um empreendimento imobiliário que apresente imagens de famílias sorridentes e/ou que mencione que a residência naquele imóvel será fator de felicidade não obriga o incorporador a indenizar os adquirentes no caso de eles, depois de se mudarem para o local, alegarem não ter atingido a esperada felicidade. O motivo disso reside no fato de que, nesse caso, não há uma informação precisa a respeito de qualquer característica do imóvel, mas sim um tipo de generalidade que não tem o efeito

de produzir uma obrigação de responder.

A doutrina e a jurisprudência tratam, pois, da proteção a uma expectativa legítima que a publicidade produziu no consumidor e o fez tomar a decisão de adquirir o produto imobiliário.

Distintamente do exemplo anterior, a vinculação ocorrerá quando elementos objetivos tiverem sido publicizados. É o caso, por exemplo, quando a publicidade especificar, sem ressalvas ou condições, o preço de um apartamento, que é posto para comercialização, com base em uma promessa objetivamente feita.

Entre esses dois exemplos, contudo, um envolvendo elementos subjetivos (e sem qualquer repercussão jurídica efetiva) e outro que traz informação mais objetiva e relevante (e que gera efetiva vinculação), há inúmeras possibilidades intermediárias que, quando verificadas na prática, geram situações de dúvida.

No âmbito da incorporação imobiliária, essas dúvidas surgem, também, por outro fator próprio do negócio: as chamadas “vendas na planta”. Nesses casos, é preciso ter um cuidado especial com as notícias que são difundidas a respeito de imóveis ainda não construídos ou em “fase de comercialização”. As informações veiculadas devem estar em conformidade com o que será efetivamente entregue na finalização da obra,

tanto da área privativa quanto das áreas comuns.

Entre as situações possíveis, uma que merece destaque ocorre na fase de comercialização, quando se divulga a planta baixa da unidade imobiliária, ilustrada com móveis e utensílios domésticos. Nessa situação, é preciso atenção para verificar se há compatibilidade entre o número de itens que podem ser acomodados e a metragem efetiva do espaço. Uma providência que ajuda a mitigar riscos consiste em inserir no contrato informações objetivas acerca das medidas de cada cômodo do imóvel, o que deve ser firmado especificamente pelos contratantes.

Outra hipótese de caso polêmico refere-se à exibição de imagens de áreas comuns, como uma academia de ginástica com equipamentos. Nesse contexto, a problemática consiste em saber se o espaço será entregue com tais itens ou se apenas o espaço físico estará disponível na entrega do empreendimento. Em situações dessa natureza, uma referência explícita e objetiva no sentido de deixar claro que as ilustrações dos equipamentos representam mera possibilidade de uso, e de que somente o espaço vazio será efetivamente entregue, é fator relevante de diminuição de riscos.

Anotados estes, entre tantos outros exemplos, cumpre destacar que a publicidade, desde que atendidos os

requisitos acima expostos, vinculará o incorporador, independentemente do modo pelo qual ela tiver sido veiculada. É fundamental atentar a esse aspecto, pois, a depender da cidade, do tipo de empreendimento e da organização da empresa, podem ser utilizados diversos canais de divulgação, como anúncios em jornais impressos, banners, folhetos, catálogos, além das informações disponibilizadas no site da incorporadora.

Quanto às informações disponibilizadas no site, importa anotar que, em caso de alteração, a modificação somente terá eficácia para contratos futuros, permanecendo os anteriormente firmados sujeitos à possibilidade de o consumidor pedir o cumprimento das informações prestadas à época. Cabe dizer que expedientes como captura ("print") de telas, fotografias ou arquivamento eletrônico desses informes publicitários constituem providências corriqueiras e, reitera-se, podem gerar obrigações segundo o acima exposto.

Outro elemento que integra o esforço de venda materializa-se nos estandes de venda em que, com frequência, há divulgação de apartamentos decorados. Nesse caso, como já mencionado anteriormente, a ocupação do espaço deve ser cautelosamente projetada. Também a informação de que os itens de decoração não fazem parte da contratação deve ser transmitida de modo ostensivo, para que não haja alegação de que o preço

contemplaria não apenas a entrega da unidade imobiliária, como também dos itens que revestem o “decorado”.

Também a maquete deve ser cuidadosamente confeccionada devendo ser, claro, fiel à descrição do que foi projetado e será efetivamente construído. Nesse contexto, deve-se evitar que eventuais “liberdades criativas” do profissional que elabora a maquete virem fator de geração de vínculo obrigacional para o empreendedor.

E, ao se considerar o risco de vinculação, importa registrar que eventuais pedidos do comprador, não solucionados de forma amigável, poderão ser acolhidos em demanda judicial.

O primeiro pedido possível é o da troca do bem. No caso de imóveis, essa possibilidade é pouco frequente, mas, em tese, possível, no caso de haver estoque de unidades imobiliárias com as mesmas condições gerais, mas que estejam dotadas do item cuja existência foi prometida na publicidade, mas não honrada na entrega do bem. Mas, reitere-se, em vista das peculiaridades do mercado imobiliário este tipo de pedido é pouco frequente e de difícil aceitação, na medida em que as condições variam muito de um imóvel para outro, ainda que ambos estejam situados num mesmo empreendimento.

A segunda possibilidade, e talvez a

mais grave, refere-se a pedidos de obrigação de fazer, nos quais o adquirente postula a condenação do incorporador à entrega de item prometido na publicidade, mas ausente por ocasião da entrega do imóvel. Nesse contexto, além do CDC, ganha importância o artigo 313 do Código Civil, que dispõe: “o credor não é obrigado a receber prestação diversa da que lhe é devida, ainda que mais valiosa”. Em outras palavras, se a publicidade prometeu a entrega de um determinado item no imóvel, essa promessa deve ser cumprida de maneira específica, não se podendo impor ao adquirente um item diverso, ainda que seja, reitere-se, mais caro.

Trata-se de uma situação particularmente delicada, pois, do ponto de vista processual (vide, em especial, os artigos 497, 498, 536 e 537 do Código de Processo Civil), a tutela das obrigações de fazer orienta-se para a “execução específica”, que, no caso em exame, se concretiza apenas com a efetiva entrega do item construtivo faltante. Para esse fim, são postos à disposição instrumentos de pressão que podem agravar a situação do incorporador que não tiver realizado a entrega do item construtivo que havia sido prometido. Em especial, há a possibilidade de imposição de multas periódicas, inclusive de ofício (isto é, independentemente de pedido do interessado), medida que pode acarretar repercussões negativas ainda mais gravosas até a solução

da controvérsia.

Nessa hipótese, uma linha de defesa relevante consiste em demonstrar a impossibilidade de cumprimento da obrigação. Contudo, essa alegação, em regra, demanda comprovação técnica, eventualmente por meio de perícia. Se a impossibilidade for efetivamente reconhecida, abre-se a chance de pleitear a conversão da obrigação de fazer (relativa ao item faltante) em indenização em dinheiro, de modo a impedir a acumulação de multas.

Retomando a parte final do ponto anteriormente referido, tem-se a possibilidade de que pedido judicial decorrente de promessa publicitária não cumprida se materialize na forma de indenização. Nessa hipótese, não há uma penalidade periódica que se acumula ao longo do tempo, mas sim a busca por um valor pecuniário que compense o dano, isto é, que satisfaça a perda de determinada funcionalidade ou comodidade que o item construtivo, não entregue, proporcionaria.

Em tais situações, uma estratégia de defesa voltada a evitar a condenação consiste em demonstrar a inexistência de prejuízo. Em outras palavras, caberá tentar comprovar, inclusive por meio de perícia, que a funcionalidade do imóvel não foi perdida nem foi diminuída. Caso isso não se revele possível, será necessário quantificar o valor da perda, pa-

râmetro que servirá para estipular a indenização material cabível.

Outra hipótese ocorre quando a ausência do item construtivo leva o adquirente a pedir a rescisão do contrato, com devolução dos valores pagos. Nessa situação, a defesa pode alinhar-se à demonstração de que não existe a falta ou sendo ela existente, não há proporcionalidade entre a ausência do item e a dissolução integral da relação jurídica estabelecida entre o adquirente e o incorporador imobiliário.

Mencionadas essas três alternativas de pedidos, cumpre realçar que o artigo 35 do CDC deixa claro ser do consumidor a escolha entre as opções acima referidas. Assim, não cabe ao incorporador impor qual solução deverá ser aplicada ao caso concreto, numa situação judicializada.

Por fim, resta mencionar outra possibilidade de pedido, e que na casuística da jurisprudência apresenta-se com alguma frequência. Pode-se requerer, para além das alternativas acima referidas, o arbitramento de indenização para fazer frente a um dano moral. Nessa situação, há certa subjetividade a respeito do que poderia causar “dor”, ou um desconforto grave, no comprador do imóvel por conta da ausência de um item construtivo prometido, mas não entregue. A legislação brasileira atualmente em vigor não prevê a possi-

bilidade desse tipo de indenização, como ocorre em alguns países estrangeiros, como uma espécie de punição para a empresa que cometeu a falta. Mas, apesar disso, é possível encontrar na jurisprudência uma quantidade expressiva de decisões que deferem esse tipo de indenização como um fator que, por penalizar o incorporador no caso presente, produz uma atenção maior, visando evitar que tais situações se repitam no futuro.

Pois bem, como mencionado na introdução, o presente texto buscou oferecer uma visão panorâmica das possíveis consequências jurídicas decorrentes do descumprimento de uma promessa publicitária por parte do incorporador. Como visto, tais repercussões podem ser bastante graves, o que evidencia a importância de se ter muito cuidado na elaboração e na veiculação da publicidade de um empreendimento imobiliário.

Acesso à unidade vizinha para execução de obras necessárias

Caio Mário Fiorini Barbosa¹
Luma Rolli Carneiro²

A realização de obras em unidades autônomas de condomínios edilícios costuma trazer desafios jurídicos, especialmente quando envolve o acesso inevitável a unidades vizinhas. E, pode-se afirmar que são corriqueiras as situações em que há necessidade de realização de intervenções em imóveis que exigem a entrada no bem alheio.

É importante considerar que o direito de propriedade do vizinho sobre o bem imóvel, não obstante constitua o mais amplo dos direitos reais, protegido também pela Constituição Federal como qualquer outro direito, possui limites. Dessa forma, não se deve admitir que o exercício abusivo desse direito cause prejuízo a terceiros.

Nesse contexto, assim estabelece o art. 1.313 do Código Civil:

Art. 1.313. O proprietário ou ocupante do imóvel é obrigado a tolerar que o vizinho entre no prédio, mediante prévio aviso, para:

I - dele temporariamente usar, quando indispensável à reparação, construção, reconstrução ou limpeza de sua casa ou do muro divisório;

II - apoderar-se de coisas suas, inclusive animais que aí se encontrem casualmente.

1º O disposto neste artigo aplica-se aos casos de limpeza ou reparação de esgotos, goteiras, aparelhos higiênicos, poços e nascentes e ao aparo de cerca viva.

2º Na hipótese do inciso II, uma vez entregues as coisas buscadas pelo vizinho, poderá ser impedida a sua entrada no imóvel.

3º Se do exercício do direito assegurado neste artigo provier dano, terá o prejudicado direi-

¹ Sócio da área de Direito Contencioso Imobiliário do Escritório Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados. Especialista em Direito Privado e Direito Processual Civil pela Escola da EPM. Colaborador do Diário das Leis Imobiliário. Colaborador da Enfam. Integrante da Comissão Permanente de Estudos de Direito Imobiliário, do IASP. Reconhecido pelo guia Análise Advocacia Regional (2025).

² Associada da área de Direito Contencioso Imobiliário do Escritório Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados. Graduada em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2011. Pós-graduada em Negócios do Mercado Imobiliário na FIA Business School, 2023.

to a ressarcimento.

O direito de penetrar no imóvel vizinho, no entanto, não é ilimitado, sendo certo que, nos termos do caput do dispositivo, a intenção de acessar o bem deve ser previamente indicada ao vizinho, o qual, somente "(...) poderá fazer restrições quanto a horários, disciplinando-os."³

A respeito dessa matéria, o desembargador Francisco Eduardo Loureiro enfatiza:

Exige a lei que o ingresso se dê mediante prévio aviso. Há comunicação, não consenso. Em termos diversos, não se exige a anuência do vizinho onerado, mas apenas sua prévia ciência, para que possa preparar-se e tomar as providências necessárias a seu alcance para evitar eventuais danos.⁴

Se não bastasse a disposição legal, que inequivocamente impõe ao vizinho obrigação de conferir acesso à sua unidade para viabilizar obra em outra unidade, as Convenções Condominiais também poderão disciplinar o tema, inclusive com estabelecimento de penalidade ao condômino infrator:

Art. 1.334. Além das cláusulas

referidas no art. 1.332 e das que os interessados houverem por bem estipular, a convenção determinará:

(...)

IV - as sanções a que estão sujeitos os condôminos, ou possuidores;

Como se verifica, o proprietário do imóvel vizinho tem o dever de permitir o acesso para realização da obra. Persistindo a recusa, é plenamente cabível a propositura de medida judicial de obrigação de fazer, a fim de garantir a entrada no imóvel para execução dos serviços. É possível, ainda, no caso de resistência injustificada que ocasione atrasos e prejuízos financeiros, pleitear, cumulativamente, indenização pelos danos materiais sofridos.

Sobre o tema, a propósito, a jurisprudência do e. Tribunal de Justiça de São Paulo:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. Decisão que indeferiu a liminar. Acesso ao apartamento da ré para realização de reparos necessários no encanamento de esgoto. Requisitos autorizadores da medida de urgência pleiteada vislumbreados em sede de cognição su-

³ GONÇALVES, Carlos R. Sinopses Jurídicas - Direito Civil - Direito das Coisas - 21ª Edição 2024. 21. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. p.96.

⁴ Código Civil Comentado: Doutrina e Jurisprudência, coordenador: Cezar Peluso, 15ª ed. (edição do Kindle), São Paulo: Manole, 2021, pág. 2.778.

mária. Pretensão amparada no art. 1313 do CC. Riscos e danos que já foram expressamente assumidos pela agravante, não havendo que se falar em prejuízo à agravada. Decisão reformada, com confirmação da tutela de urgência concedida em grau recursal, acrescida de multa diária por descumprimento. Recurso provido. (TJSP; Agravo de Instrumento 2249720-15.2023.8.26.0000; Relator (a): Milton Carvalho; Órgão Julgador: 36ª Câmara de Direito Privado; Foro Central Cível - 2ª Vara Cível; Data do Julgamento: 04/10/2023; Data de Registro: 04/10/2023).

Agravo de instrumento. Cominatória c.c. indenização. Autor que pretende, em caráter liminar, o acesso ao imóvel dos réus a fim de realizar reparos em seu próprio bem. Indeferimento na origem da tutela de urgência inaudita altera parte. Cabimento, porém, da medida ora buscada em face da probabilidade do direito e fundado receio de dano. Decisão reformada. Recurso provido. (TJSP; Agravo de Instrumento 2212324-67.2024.8.26.0000; Relator (a): Walter Exner; Órgão Julgador: 36ª Câmara de Direito Privado; Foro Regional I - Santana - 3ª Vara Cível; Data do Julgamento: 30/08/2024; Data de Registro: 30/08/2024).

Agravo de instrumento. Cominatória. Autores que pretendem, em caráter liminar, o acesso ao imóvel dos réus a fim de realizar a execução de serviços de reboco, pintura e impermeabilização junto à parede divisória entre os imóveis. Indeferimento na origem da tutela de urgência inaudita altera parte. Cabimento, porém, da medida ora buscada em face da probabilidade do direito e fundado receio de dano. Decisão reformada. Recurso provido. (TJSP; Agravo de Instrumento 2382769-21.2024.8.26.0000; Relator (a): Walter Exner; Órgão Julgador: 36ª Câmara de Direito Privado; Foro de São Carlos - 2ª. Vara Cível; Data do Julgamento: 18/02/2025; Data de Registro: 18/02/2025).

Condomínio – Ação de obrigação de fazer – Sentença de procedência – Apelo do réu – Recusa de acesso à unidade do réu, requerido pelo condomínio autor, para ser possível a realização de reparos urgentes na fachada do edifício – Ilegitimidade passiva não verificada – Réu que figurou no compromisso de aquisição da unidade como compromissário comprador, apesar de não ter sido incluído seu nome na matrícula – Mérito – Prevalência do interesse da totalidade dos condôminos sobre o interesse particular do réu – Arts. 1.313, inciso

I, e 1.336, inciso IV, ambos do Código Civil – Jurisprudência do TJSP – Inexequibilidade da decisão não constatada – Sentença mantida – Apelo desprovido. (TJSP; Apelação Cível 1002887-97.2023.8.26.0562; Relator (a): Mário Daccache; Órgão Julgador: 29ª Câmara de Direito Privado; Foro de Santos - 2ª Vara Cível; Data do Julgamento: 31/10/2023; Data de Registro: 31/10/2023).

Apelação – Ação de obrigação de fazer cumulada com indenizatória de danos materiais – Condomínio edilício e direito de vizinhança – Necessidade de ingresso no apartamento do réu para substituição da tubulação de esgoto – Prova pericial constatando a necessidade das obras e a efetividade delas para sanar os problemas – Entrada dificultada pelo proprietário – Conduta injustificada, em afronta à norma disposta no artigo 1.313 do Código Civil – Danos materiais decorrentes da demora na substituição do encanamento – Dever de indenizar caracterizado – Recurso desprovido. (TJSP; Apelação Cível 1013161-91.2021.8.26.0562; Relator (a): Monte Serrat; Órgão Julgador: 30ª Câmara de Direito Privado; Foro de Santos - 10ª Vara Cível; Data do Julgamento: 14/09/2023; Data de Registro: 14/09/2023).

Como se verifica, a tutela jurisdicional apresenta-se como instrumento legítimo e necessário para assegurar a efetividade do direito de vizinhança, prevenindo a perpetuação de condutas abusivas e garantindo a realização de obras indispensáveis ao regular uso da unidade autônoma.

Loteamento não é tombamento

José Antonio Costa Almeida¹

Thallyta de Moura Lopes²

As restrições convencionais de loteamento consistem em regras de natureza privada, que operam na lacuna da lei e funcionam como vínculo contratual entre os compradores dos lotes, até que o Poder Público Municipal estabeleça normas urbanísticas próprias. Essas normas podem ser mais ou menos restritivas do que as previstas pela empresa Loteadora, disciplinando aspectos como recuos, taxa de ocupação, altura e número de pavimentos das edificações que podem ser construídas em cada um dos lotes.

Nesse sentido, em obra do início da década de 1980, o jurista Afrânio de Carvalho explanava que tais "... restrições convencionais, a que ficam sujeitos os lotes negociados, dizem respeito geralmente ao dimensionamento, ao recuo, ao aproveitamento, ao uso dos lotes e assim por diante e, não raro, se antecipam às da lei

urbanística do Município, em cuja órbita de competência entram por ser matéria do seu peculiar interesse (Const. do Brasil, art. 15). Devido ao caráter supletivo delas, as restrições convencionais podem ser superadas por lei posterior, tanto no sentido de aumentá-las, como no de atenuá-las, admitindo-se construções e usos até então proibidos." ³.

O Decreto-Lei nº 58/1937, a respeito do parcelamento do solo, foi pioneiro na história do Brasil ("Dispõe sobre (sic) o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações."). Na época previa, de forma genérica, que dos compromissos de venda e compra de lotes deveriam constar "quaisquer outras restrições ao direito de propriedade" (art. 11, alínea "g", do Decreto-Lei n.º 58/1937).

Com a promulgação da Lei Federal n.º 6.766 de 1979, que essencialmente "Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano", houve expressa previsão legal sobre as restrições convencionais, especialmente no seu art. 26, inc. VII, ao dispor que nos compromissos de venda e compra deveria constar uma "declaração das restrições urbanísticas convencionais do loteamento, supletivas da legislação pertinente."

¹ Sócio no Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados, com atuação na área de Contencioso Imobiliário. Bacharel pela Universidade de São Paulo (USP), pós-graduado em Direito Ambiental Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e em Direito Urbanístico pela Escola Paulista da Magistratura (EPM).

² Advogada no Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados, com atuação na área de Contencioso Imobiliário. Graduada em Direito pela Universidade de São Paulo (USP), especialista em Contencioso Imobiliário Estratégico pelo Instituto Brasileiro de Direito Imobiliário (IBRADIM).

³ CARVALHO, Afrânio de. Registro de Imóveis: comentários ao sistema de registro em face da Lei nº 6.015, de 1973. Rio de Janeiro: Forense, 1982, p. 90.

Assim, desde as primeiras disposições legais, posteriormente confirmadas pela Lei Federal nº 6.766/1979, ainda em vigor, a lógica do sistema legal sempre foi a de que as restrições convencionais impostas pela Loteadora teriam caráter supletivo, produzindo efeitos somente enquanto não houver norma legal própria regulando as possíveis formas de uso e ocupação do solo inicialmente previstas no plano de loteamento.

Vale ressaltar que, de acordo com a Lei, as restrições convencionais devem ser observadas enquanto houver lacuna deixada pelo legislador, que, ao estabelecer normas urbanísticas próprias (mais restritivas ou ampliativas do direito de construir nos lotes), passa a ocupar o espaço normativo antes destinado às restrições convencionais estabelecidas por ocasião do projeto e da implementação do loteamento.

Posteriormente, a Constituição Federal de 1988 conferiu aos Municípios a competência para promover o adequado ordenamento de seu território, por meio do planejamento e o controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, inc. VIII, CF/1988), com o propósito de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182, CF/1988).

Nessa linha, é evidente que a competência constitucional outorgada aos Municípios não pode de forma

alguma ser limitada por restrições convencionais estabelecidas pela Loteadora, uma vez que o desenvolvimento urbano deve corresponder às necessidades efetivas e contemporâneas da cidade.

Do mesmo modo, por se tratar de matéria que a Constituição reservou à esfera municipal, não há espaço para que restrições privadas prevaleçam ou se mantenham imunes frente à legislação posterior que disponha de modo diverso, seja mais rígida ou mais flexível quanto ao direito de construir.

Assim, em qualquer hipótese, a legislação urbanística municipal superveniente – norma de ordem pública por natureza – prevalece sobre restrições convencionais já ultrapassadas, cujo papel é transitório e apenas supletivo. Em caso de conflito entre cláusulas particulares e normas municipais urbanísticas supervenientes, impõe-se a primazia destas últimas, justamente por expressarem a vontade geral e tutelarem o interesse público que orienta o desenvolvimento das cidades.

No mesmo sentido, a doutrina de Hely Lopes Meirelles informa que o exercício do direito de construir em conformidade com a lei urbanística posterior se trata do uso regular da propriedade privada dentro dos limites fixados pelo ordenamento público, pois as “restrições convencionais são supletivas das normas legais e atuam nos seus claros enquanto o

legislador não estabelece normas urbanísticas que irão tomar o seu lugar. E é natural que assim seja porque a cidade cresce, evolui, exige novas atividades, para atender às necessidades supervenientes de sua população, o que impõe uma legislação dinâmica, variável e adequada à solução dos novos problemas urbanos.⁵

Seguindo na mesma perspectiva, Diógenes Gasparini destaca que tais cláusulas convencionais vigoram apenas até o advento de nova ordem legal, impondo-se sua observância por todos⁶.

E ainda, na mesma linha, Arnaldo Rizzardo explana que as convenções particulares não prevalecem quando colidem com normas municipais, que, por se fundarem no poder de polícia e no interesse público local, têm primazia sobre disposições convencionais⁶.

Em 2020, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) manifestou importante entendimento acerca da prevalência da legislação urbanística municipal amparado na Constituição Federal de 1988, que reforçou a autonomia legislativa dos Municípios e lhes atribuiu competência para disciplinar o ordenamento territorial (arts. 30, VIII, e 182, caput, da CF/1988⁷), o que

foi reforçado por uma alteração da Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei Federal nº 6.766/1979) promovida pela Lei Federal nº 9.785/1999, que, em linha com a CF/88, passou a prever expressamente que: “A legislação municipal definirá, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo...” (art. 4º, §1º).

No mesmo sentido, o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ/SP) tem posição majoritária pela prevalência da legislação municipal posterior sobre restrições convencionais de loteamento. Em julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2172228-15.2021.8.26.0000, relativa à Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo - LPUOS/2016 (Lei Municipal nº 16.402/2016), o Órgão Especial do TJ/SP firmou a seguinte orientação:

[...] a legislação municipal superveniente que altera as normas sobre o uso e ordenação do solo urbano prevalece sobre as restrições convencionais, ainda que possa, se mal concebida, levar à descaracterização do modelo original do empreendimento idealizado pelo loteador, com prejuízos aos proprietários e à qualida-

⁵ GASPARINI, Diógenes. O Município e o parcelamento do solo. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 165.

⁶ RIZZARDO, Arnaldo. Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano. São Paulo: RT, 1996, p. 45.

⁷ STJ, 3ª Turma, Resp. n.º 1.774.818 - SP, Rel. Min. Nancy Andrigli, j. 19/05/2020.

de de vida dos cidadãos. Esse risco, porém, decorre da própria Constituição Federal que outorga aos Municípios competência para, dentre outras matérias, promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII). Portanto, no Estado Democrático de Direito cabe ao Município assumir a responsabilidade pelos rumos e destinos que devam ser dados às questões urbanísticas.” (TJ/SP, Órgão Especial, ADIN nº 2172228-15.2021.8.26.0000, Relator Desembargador Décio Notarangeli, j. 03/04/2024).

Contudo, cabe observar, o tema ainda não está pacificado na jurisprudência e há julgados recentes do próprio TJ/SP com entendimento pela impossibilidade das restrições convencionais serem flexibilizadas pela legislação municipal. Mesmo no Superior Tribunal de Justiça, há um relevante julgamento realizado no ano de 2010 cujo acórdão é constantemente mencionado pelos defensores da prevalência das restrições convencionais sobre a legislação municipal posterior (STJ, 2ª Turma, REsp n.º 302.906 – SP, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 26/08/2010, por maioria).

A nosso ver, o interesse público se presume manifestado na legislação municipal de uso e ocupação do solo, o que, por si só, legitima plenamente a lei como instrumento hábil para alterar restrições convencionais de loteamento, seja para flexibilizar, seja para restringir o direito de construir nos lotes. Afinal, o urbanismo é dinâmico e impedir a modificação de antigas restrições convencionais, estabelecidas por ocasião da implantação de loteamentos, significaria restringir a competência dos Municípios e dificultar o desenvolvimento urbano voltado ao pleno cumprimento das funções sociais da cidade e à garantia do bem-estar de seus habitantes (art. 182, CF/88).

A promotora de justiça Maria Christina M. C. Seifarth de Freitas bem resume a questão: “Ainda que o Município tenha anuído às restrições impostas no plano de loteamento, por ocasião de sua aprovação, não pode ficar eternamente vinculado a elas, sob pena de ver-se tolhido no exercício de sua função pública de ordenar o uso e ocupação do solo urbano”⁸.

Daí porque a alusão, no título deste artigo, de que loteamento não é tombamento, pois a cidade não pode ser considerada tombada, imutável, por força de regras convencionais esta-

⁸ SEIFARTH DE FREITAS, Maria Christina M. C. As cláusulas convencionais de loteamento e a lei municipal posterior. In: Temas de Direito Urbanístico, v. 3. São Paulo: MP/SP, 2001, p. 149.

belecidas há muitas décadas – ou, em muitos casos, há mais de um século – quando a realidade urbana era completamente distinta.

Cabe, portanto, ao Município, exercer de forma plena a competência legislativa que lhe foi atribuída pela Constituição cidadã de 1988 no que diz respeito ao uso e à ocupação do solo, a fim de promover o adequado ordenamento territorial em consonância com o interesse público local e com as necessidades atuais da vida urbana.

A revisão de aluguel em contratos *built to suit*: desafios e perspectivas

Raquel Guerreiro Braga¹

Gabriela Ordine Frangiotti²

Um dos elementos centrais da Lei Federal nº 8.245/1991 (a Lei de Locações) é o mecanismo de revisão de aluguel, previsto no artigo 19. Esse dispositivo tem por finalidade assegurar a atualização econômica dos contratos de locação de imóveis urbanos, alinhando o valor do aluguel às condições efetivas de mercado.

De acordo com o artigo mencionado, após três anos do início do contrato de locação – ou de eventual ajuste anterior –, qualquer uma das partes pode requerer a revisão judicial, caso não haja acordo amigável. Como observa Silvio de Salvo Venosa³, a função dessa regra é, precisamente, ajustar o valor locatício ao merca-

do vigente, uma vez que o montante acordado originalmente refletia a realidade no momento da celebração, podendo se distanciar do preço de mercado com o passar do tempo.

A ação revisional, nesse contexto, constitui o instrumento jurídico pelo qual uma das partes busca recompor equilíbrio do negócio entre locador e locatário, tanto nas locações residenciais quanto nas não residenciais. Sua relevância se acentua em países como o Brasil, marcados por frequentes instabilidades econômicas que alteram a dinâmica do mercado de locação de imóveis urbanos.

Essa instabilidade torna imprescindível a existência de um mecanismo capaz de ajustar o valor do aluguel às condições atuais do mercado, garantindo que permaneça compatível com os preços praticados e restabeleça o equilíbrio econômico originalmente buscado no momento da contratação. Isso se justifica porque, em certas ocasiões, a correção monetária periódica afasta-se do valor de mercado, sobretudo diante de mudanças significativas no cenário econômico.

Vale mencionar que os requisitos fi-

¹ Advogada da área de Contencioso especializada em Direito Imobiliário do Escritório Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados. Pós-Graduação em Direito dos Contratos pelo Insper e em Direito Processual Civil pela Escola Paulista de Magistratura. Especialização em Direito Imobiliário Empresarial pela Universidade Secovi de São Paulo.

² Sócia da área de Contencioso especializada em Direito Imobiliário do Escritório Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados. Pós-Graduação em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Especialização em Direito Imobiliário Empresarial pela Universidade Secovi de São Paulo.

³ VENOSA, Silvio de Salvo. Lei do Inquilinato Comentada - Doutrina e Prática. São Paulo: Grupo GEN, 2020, p. 106. E-book. ISBN 9788597026474. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597026474/>. Acesso em: 04 fev. 2024.

xados na Lei de Locações para a revisão do aluguel não se confundem com aqueles previstos no Código Civil para hipóteses de revisão contratual fundadas na teoria da imprevisão ou da onerosidade excessiva. Assim, em determinadas situações, ainda que não preenchidos os requisitos do artigo 19 da Lei de Locações, em tese, é possível fundamentar um pedido de revisão de aluguel com base em eventos imprevisíveis que tornaram a execução do contrato excessivamente onerosa para uma das partes ou, ainda, em razão de circunstâncias que causaram um manifesto desequilíbrio contratual.

Nessas hipóteses, ainda que ausentes os requisitos do artigo 19, é possível solicitar a intervenção judicial para restabelecer o equilíbrio das obrigações contratuais.

1. A singularidade dos contratos *built to suit*

Os contratos *built to suit* destacam-se no direito imobiliário pela sua singularidade: o locador adquire, constrói ou reforma substancialmente um imóvel conforme as necessidades do locatário, e a locação ocorre não apenas pelo uso do bem, mas também para amortizar o investimento realizado.

A revisão do valor do aluguel em contratos *built to suit* é tema con-

troverso, justamente, porque eles possuem uma natureza distinta das locações convencionais, que envolve tanto a cessão do uso e gozo do imóvel quanto a remuneração pelos investimentos realizados pelo locador. A revisão, nesses casos, é uma possibilidade, mas recomenda-se que a sua regulamentação já faça parte do contrato, para evitar futuros conflitos.

É fato que a Lei Federal nº 12.744/2012, ao positivá-lo, conferiu maior autonomia às partes na elaboração do contrato. No entanto, tal autonomia não é absoluta. O fato de o *built to suit* ser um contrato atípico não afasta a incidência de normas de direito civil, que devem ser observadas para assegurar a equidade das obrigações contratuais. Como ensina Fernanda Henneberg Benemond⁴ (2015), por se tratar de um contrato misto, que combina elementos de empreitada e locação, sua aplicação deve ser feita com cautela, em consonância com os princípios da boa-fé e da função social do contrato, sem comprometer a equação econômico-financeira do pacto.

Embora a natureza atípica do *built to suit* não afaste a incidência das normas de direito civil, é fundamental que, mesmo em contratos dessa espécie, se garanta a equidade das obrigações, bem como a possibilidade de revisão diante do surgimento

⁴ BENEMOND, Fernanda Henneberg. Contratos Built to Suit. 2º ed. São Paulo: Almedina, 2015.

de lacunas ou desequilíbrios significativos.

2. A revisão do aluguel nos contratos *built to suit*

É pacífico o entendimento de que, no contrato *built to suit*, o aluguel constitui também contrapartida ao investimento realizado pelo locador no imóvel, e não apenas remuneração pelo uso e fruição da coisa. Contudo, uma questão que se coloca é se essa premissa é suficiente para afastar, de forma automática, a possibilidade de revisão compulsória do aluguel por meio de ação revisional, conforme previsto no artigo 68, da Lei de Locações.

Cristiano Zanetti⁵ argumenta que, nos contratos *built to suit*, a separação entre a parcela da remuneração destinada a cobrir o custo da construção ou reforma e aquela correspondente ao uso do imóvel revela-se especialmente desafiadora. Segundo o autor, “o pagamento devido pela contratante se presta a remunerar a construção e/ou reforma substancial e a cessão do uso e fruição do bem, sem que seja possível precisar a parte atinente a cada uma delas”. Nessa linha, o aluguel pactuado abrange tanto a locação quanto o retorno sobre o investimento do locador, o que torna a revisão do valor, à luz das

regras tradicionais da locação, um processo de difícil aplicação. Por isso, é ainda mais relevante que as partes prevejam expressamente no contrato as condições dessa revisão, caso desejem uma possibilidade de ajuste.

Fernanda Henneberg Benemond, ao analisar a ação revisional de aluguel prevista no artigo 19 da Lei de Locações, defende que essa regra não deve incidir nos contratos *built to suit*. Para a autora, “o valor pago pela locatária remunera, além do uso e fruição do empreendimento, a sua construção ou reforma substancial”. Dessa forma, o montante do aluguel pactuado nesses contratos é, por natureza, superior ao valor de mercado de imóveis similares, pois inclui o retorno dos investimentos realizados pelo locador. A aplicação do artigo 19, que busca adequar o aluguel ao preço de mercado, seria, portanto, inaplicável, e causaria um desequilíbrio nas bases contratuais, comprometendo o objetivo original da avença.

Paula Moura Francesconi de Lemos Pereira⁶ alerta que uma provável revisão de aluguel em contratos *built to suit* poderia afastar o interesse dos empreendedores no mercado imobiliário. A revisão contratual, ao alterar a remuneração previamente

⁵ ZANETTI, Cristiano de Souza. *Built to suit: qualificação e consequências* in Construção civil e Direito, coord. Luiz Olavo Baptista e Maurício Almeida Prado, São Paulo: LexMagister, 2011.

⁶ PEREIRA, Paula Moura Francesconi de Lemos. *Revista Brasileira de Direito Civil*. Rio de Janeiro. ISSN2358-6974, Volume 5, Jul/Set 2015.

pactuada, geraria um desequilíbrio econômico, afetando diretamente o retorno do investimento do locador.

Como se pode observar, os doutrinadores que defendem que não seria possível revisar o valor do aluguel argumentam que a revisão ocasionaria um desequilíbrio financeiro para o proprietário/locador, que fez significativos investimentos com a perspectiva de receber quantia específica e previamente definida.

Respeitado o entendimento acima exposto, no sentido de que não seria admissível a revisão do valor do aluguel, talvez o argumento mais simples seja suficiente para responder à questão aqui debatida: considerando que a renúncia ao direito de revisão é opcional e depende de uma prévia, expressa e clara previsão contratual, a sua ausência autoriza a propositura da ação revisional em contratos de locação *built to suit*, respeitadas as peculiaridades dessa modalidade.

Em outras palavras, caso as partes não tenham renunciado expressamente ao direito de revisão — renúncia que deve ser explícita e nunca subentendida — a ausência de tal cláusula permite a propositura de uma ação revisional. Essa revisão, no entanto, deve ser vista como uma

possibilidade, devendo sempre ser considerada dentro do contexto e das especificidades acordadas pelas partes no contrato.

Laura Schertel Mendes⁷, por sua vez, defende a revisão judicial do aluguel como uma medida necessária para garantir que nenhuma das partes se beneficie injustamente, assegurando o reequilíbrio contratual. Embora reconheça que os contratos empresariais, como os *built to suit*, geralmente possuem um grau menor de intervenção judicial, Mendes destaca que tal revisão, ainda assim, é viável, pois não há uma vedação geral para contratos atípicos. A introdução do artigo 54-A na Lei de Locações não altera a natureza desses contratos, mas confirma a possibilidade de renúncia ao direito de revisão. Segundo a autora, a revisão judicial deve respeitar as singularidades dos contratos *built to suit*, sem distorcer o equilíbrio entre as partes.

João Augusto Basílio e Marcos De Campos Salgado, na obra de Fábio de Oliveira Azevedo e Marco Aurélio Bezerra de Melo⁸, ressaltam que, ao submeter um pedido de revisão judicial em contratos *built to suit*, o juiz deve levar em consideração as características incomuns dessa modalidade de contrato. Eles alertam para o risco de tratar esses contra-

⁷ MENDES, Laura Schertel. In Parecer Jurídico ref. processo nº 1010336-32.2017.8.26.0008/50001. São Paulo, 17/01/2022.

⁸ AZEVEDO, Fábio de O.; MELO, Marco Aurélio Bezerra de. Direito Imobiliário: Escritos em Homenagem ao Professor Ricardo Pereira Lira. São Paulo: Grupo GEN, 2015. E-book. ISBN 9788522497638. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522497638/>. Acesso em: 19 fev. 2024, pp. 233-234.

tos como típicos, onde a única preocupação seria ajustar a quantia do aluguel ao preço de mercado. A perícia, nesse caso, deve considerar os valores de mercado tanto do aluguel quanto do investimento realizado pelo locador, com a devida separação entre as parcelas que representam o uso do imóvel e a amortização do investimento.

Em 12 de setembro de 2023, a Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça, em julgamento de caso emblemático, reconheceu a possibilidade de revisão do valor da remuneração/aluguel em contratos built to suit, desde que: (i) não haja renúncia expressa ao direito de revisão do valor dos aluguéis; (ii) seja possível separar claramente a parcela destinada à remuneração exclusiva do uso do imóvel; e, (iii) haja comprovação de desproporção entre o valor do aluguel e o preço de mercado para empreendimentos similares. Esse julgamento reforça a importância de se regulamentar expressamente o tema, para evitar incertezas jurídicas e garantir o equilíbrio entre as partes.

A seguir, transcreve-se a ementa do acórdão que detalha os critérios necessários para a revisão:

DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO REVISIONAL DE ALUGUEL. CONTRATO DE LOCAÇÃO COM CONSTRUÇÃO AJUSTADA (BUILT TO SUIT).

NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. AUSÊNCIA. NEGÓCIO JURÍDICO COMPLEXO. REVISÃO QUE DEVE OBSERVAR AS PECULIARIDADES DA MODALIDADE CONTRATUAL. REQUISITOS ESPECÍFICOS. HIPÓTESE DOS AUTOS. POSSIBILIDADE. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. O propósito recursal consiste em decidir se é cabível a ação revisional, prevista no art. 19 da Lei nº 8.245/1991, nos contratos de locação com construção ajustada (built to suit).

2. Devidamente analisadas e discutidas as questões de mérito, e suficientemente fundamentado o acórdão recorrido, de modo a esgotar a prestação jurisdicional, não há falar em violação dos arts. 489 e 1.022 do CPC/15.

3. A possibilidade de revisão do valor da contraprestação nos contratos built to suit deve observar as peculiaridades dessa modalidade contratual, que congrega uma pluralidade de propósitos, isto é, englobando tanto a remuneração do uso do bem quanto a restituição do investimento previamente realizado.

4. É possível a revisão do valor da contraprestação devida pelo locatário nos contratos de

locação com construção ajustada (*built to suit*) desde que (I) não haja renúncia ao direito de revisão do valor dos aluguéis; (II) seja possível pormenorizar a parcela destinada a remunerar exclusivamente o uso do imóvel – sobre a qual recairá a pretensão revisional –, desagregando-a da amortização dos investimentos sobre o bem; e (III) esteja comprovada a desproporção entre o valor do locativo e o preço de mercado para empreendimentos semelhantes.

5. Na hipótese dos autos, as instâncias ordinárias consignaram que (I) a recorrida/locadora não prestou as informações solicitadas pelo perito, necessárias para identificar as taxas estipuladas nos empréstimos tomados para aquisição e construção do imóvel; (II) o laudo pericial apresentou solução para a omissão e concluiu que a restituição do valor investido no imóvel se deu em maio de 2018 e que, portanto, o valor das prestações a partir de junho de 2018 deve corresponder apenas ao valor do aluguel; (III) há desproporção entre o valor de mercado para empreendimentos semelhantes e aquele atualmente pago pelo recorrente/locatário; e (IV) inexistente cláusula de renúncia ao direito de revisão do valor dos aluguéis no contrato esta-

belecido entre as partes.

6. Recurso especial conhecido e provido para reformar o acórdão recorrido e reestabelecer a sentença prolatada pelo Juízo de primeiro grau.⁹

O acórdão em questão reflete a sensibilidade do Judiciário para as especificidades dos contratos *built to suit*, afirmando que a revisão não pode ser descartada de forma irrestrita, principalmente quando as condições de mercado mudam substancialmente. A análise detalhada das circunstâncias de cada caso, como a falta de cláusula de renúncia ou a verificação da desproporção entre o aluguel pago e os preços de mercado, é essencial para assegurar que a revisão seja feita de forma justa e equilibrada. Dessa forma, a jurisprudência recente traz uma abordagem mais flexível, que possibilita a revisão judicial, respeitando, ao mesmo tempo, os direitos do locador e a necessidade de ajustar o contrato às novas realidades econômicas.

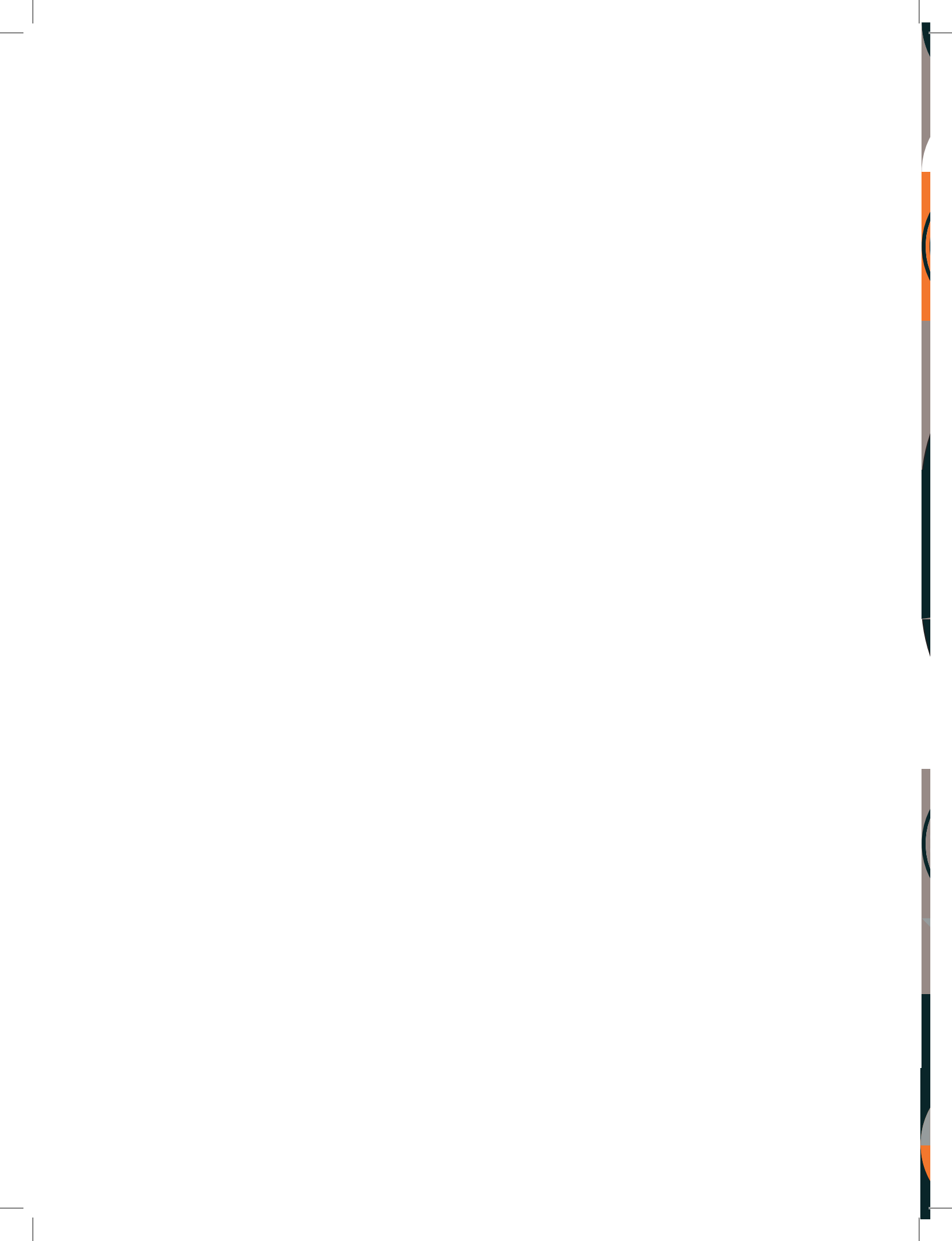
Na ausência de cláusula expressa de renúncia ao direito à revisão e verificada a desproporção entre o valor cobrado pela fruição e ocupação do imóvel e aquele praticado no mercado, desde que respeitado o investimento feito pelo locador/proprietário, não há razões para impedir que a parte busque judicialmente a revisão do aluguel, restabelecendo o equilíbrio originalmente pretendido na celebração do contrato.

A revisão judicial do aluguel em contratos *built to suit* é, sem dúvida, tema de análise complexa, em razão da natureza atípica dessa modalidade, que a distingue das locações tradicionais. Embora a possibilidade de ajuste seja defendida por diversos doutrinadores, tal entendimento depende da inexistência de cláusula expressa de renúncia ao direito de revisão.

É recomendável que, ao firmarem contratos *built to suit*, as partes regulem de forma expressa, no próprio instrumento, a possibilidade ou não de revisão do aluguel. Dessa forma, se houver interesse em admitir a revisão judicial, as condições, prazos e limites devem estar claramente estabelecidos, permitindo que a parte interessada possa valer-se dessa medida. Na ausência dessa previsão, poderá ser viável a revisão, a depender das circunstâncias e peculiaridades do contrato.

Justamente por esta razão é conveniente que as partes, ao elaborarem tais contratos, incluam disposições claras regradando a possibilidade de revisão judicial ou sua renúncia, de forma expressa, a fim de evitar discussões futuras sobre a compatibilidade da medida com o modelo contratual adotado, resguardando, ao mesmo tempo, a estabilidade econômica do acordo. Em síntese, a revisão do aluguel pode ser admitida, mas deve ser sempre tratada com cautela, respeitando as especificidades de cada contrato e o equilíbrio econô-

mico entre locador e locatário.





Seção III

Contencioso cível

Contornos jurídicos da ação demarcatória

Wilson de Toledo Silva Junior¹

Verônica Filiè Maciel²

A propriedade é direito fundamental e, apesar de todas as limitações que lhe são impostas hodiernamente, “perfaz um dos valores mais importantes da ordem constitucional.” Isso porque “a garantia ao direito de propriedade propicia a efetivação de outros direitos individuais e liberdades, tais como o direito à intimidade, à privacidade, ao lazer, à moradia, à autonomia individual e à preservação da espécie humana”³.

Com esse pano de fundo, a proteção à propriedade imobiliária possui relevância ímpar no ordenamento jurídico, sendo que “o registro de imóveis tem, neste capítulo, uma verdadeira missão em defesa do bem comum, porque deve ser o lugar atrativo da estabilização dos direitos dominiais imobiliários — é dizer, o lugar de sua

conservação —, e isto significa, um acesso formal à segurança jurídica (...) e, adiante, um acesso substantivo à mesma segurança (...)”⁴.

Entre os diversos princípios que norteiam o registro imobiliário, destaca-se, pela sua relevância, o da especialidade qualitativa, que “importa que os imóveis estejam caracterizados de forma a se mostrarem inconfundíveis”⁵.

E não poderia ser mesmo diferente. “Em se cuidando de coisa, notadamente imóvel, impõe-se que sejam perfeitamente definidos os respectivos limites. Não se conhecendo, no todo ou em parte, a linde do imóvel, surge incertezas. E tal situação contraria a paz social”⁶.

É nesse cenário que se insere a ação demarcatória, instrumento processual previsto nos artigos 569 e seguintes do Código de Processo Civil, e alicerçado nos artigos 1.297 e 1.298 do Código Civil. Tal ação tem por finalidade individuar e precisar os limites entre imóveis contíguos, em razão de confusão de sua linha divisória, usualmente decorrente de descrições imobiliárias pouco acuradas

¹ Sócio da área de Prevenção e Resolução de Litígios do Escritório Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados. Graduado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP).

² Advogada na área de Prevenção e Resolução de Litígios do Escritório Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados. Graduada pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Pós-graduada em Direito Civil e Processual Civil pela Escola Paulista de Direito (EPD).

³ FERRAZ FILHO, José Francisco Cunha. Constituição Federal Interpretada. Org. COSTA MACHADO, Antonio Cláudio da. 8ª ed. Barueri: Manole, 2018, p. 24.

⁴ DIP, Ricardo. Registro de Imóveis (Princípios). Tomo III. 1ª ed. São Paulo: Lepanto, 2019, p. 246.

⁵ ORLANDI NETO, Narciso. Registro de Imóveis. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 94.

⁶ ASSIS, Araken de. Demarcação e Divisão. 1ª ed. São Paulo: RT, 2023, p. 16.

ou do desaparecimento de marcos e divisas físicas.

Nas palavras de Antonino Moura Borges⁷, os “requisitos legais próprios da Demarcatória, seguem alinhavados em poucas palavras a saber: 1) Deve existir confusão ou imprecisão de limites entre dois prédios, ou que estes não estão eficazmente assinalados. 2) O litígio acontece entre dois proprietários confinantes ou contíguos, in thesy. 3) Somente o titular do direito real (dominus), com jus in re廊correto e oponível erga omnes, pode utilizar desta ação. Deve existir também discordância entre as partes na resolução do conflito sobre linhas divisórias.”

Apesar de sua aparente simplicidade – traçar a linha divisória entre imóveis –, a ação demarcatória envolve aspectos jurídicos complexos. A sua admissão exige a análise de requisitos formais, pressupostos materiais, discussões acerca de prescrição, de legitimidade e até mesmo da possibilidade de utilização do instituto como substituto processual para a retificação da área do imóvel.

De acordo com o Código de Processo Civil, bem como o entendimento consolidado na doutrina e jurisprudência, são requisitos para a propositura da ação:

- **Propriedade comprovada** – Apenas o titular de direito do-mínio pode propor a ação;
- **Imóveis contíguos** – É indispensável que os imóveis sejam confinantes, ou seja, tenham limite físico. Em regra, não há interesse jurídico na demarcação quando os imóveis são separados por via pública, rio público ou outros acidentes geográficos;
- **Confusão de limites** – A ação só tem cabimento se houver dúvida ou confusão acerca da linha divisória. Se os limites são claros e reconhecidos pelas partes, ainda que baseados em marcos antigos, não há interesse processual;
- **Citação dos confinantes** – Os confrontantes atingidos pela nova linha demarcatória que se almeja traçar devem ser chamados ao processo, formando litisconsórcio passivo necessário⁸.

Além dos requisitos gerais, a doutrina e a jurisprudência ainda destacam outros pressupostos específicos:

- **Indicação da linha demarcada:** o autor deve apresentar planta, memorial descritivo ou croqui indicando a linha que entende correta;

⁷ Divisão e Demarcação de Terras. 2ª ed. Campo Grande: Contemplar, 2012, p. 160.

⁸ Ou seja, “a legitimidade passiva é atribuída ao vizinho proprietário de terreno lindeiro à divisa cujos marcos se pretende instaurar, reavivar ou renovar” (BARIONI, Rodrigo. Comentários ao Código de Processo Civil. coord. FERREIRA GOUVÊA, José Roberto. v. XI. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 230).

- **Natureza real da ação:** a ação demarcatória não busca apenas resolver litígios pessoais, mas fixar os limites de imóveis, razão pela qual seus efeitos são oponíveis erga omnes.

A complexidade das ações demarcatórias, e a consequente morosidade de seu trâmite, resulta de sua divisão em duas fases. Como sintetiza Humberto Theodoro Jr.⁹, “a primeira fase é o local adequado à solução das questões pertinentes aos pressupostos processuais e condições da ação, bem como à procedência ou não do pedido. Nela é que se agitam as questões ‘tendentes a obstar a divisão ou demarcação’. A segunda fase consiste na realização prática dos trabalhos de divisão ou demarcação, os quais, como é lógico, pressupõem a procedência do pedido, na primeira fase. Isto quer dizer que somente depois de desembaraçado o juízo das questões preliminares e após reconhecida, de forma concreta, a existência do direito do promovente à divisão ou demarcação, é que se passam a executar os trabalhos de campo destinados à separação dos quinhões ou ao estabelecimento da linha que, no solo, limitará as propriedades.”

Fixados os novos limites, o confiante que tenha sofrido desfalque de área poderá reivindicar a posse

ou reclamar a indenização correspondente ao valor. Cumpre destacar que, por se tratar de ação dúplice, a nova linha demarcatória pode, eventualmente, ser fixada contra os interesses do autor e em favor do réu, que também poderá, nessa hipótese, reivindicar a área desfalcada ou a indenização equivalente.

Vale ressaltar, ainda, que a ação demarcatória está sujeita à prescrição aquisitiva (usucapião). Em regra, o prazo a ser observado é de dez anos, previsto no artigo 205 do Código Civil. Isso significa que, “a posse do vizinho, não impedida pelo interessado, ao longo do prazo da usucapião, acabará por solidificar o domínio do primeiro, dentro dos limites por ele fixados unilateralmente. A usucapião, de forma oblíqua, fará extinguir o direito de reclamar a demarcação para o que permaneceu inerte durante o lapso de tempo necessário à consolidação do domínio daquele que fixou as divisas e manteve, continuamente, posse mansa pacífica conforme elas.”¹⁰

Esse entendimento está intrinsecamente ligado ao princípio da segurança jurídica, que impõe a necessidade de estabilizar situações consolidadas com o tempo, também impedindo que demandas sejam reabertas indefinidamente.

⁹ THEODORO JR., Humberto. Terras particulares. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 159.

¹⁰ THEODORO JR., Humberto. Op. cit. Pp. 185/186.

Quando um confinante exerce posse mansa, pacífica, ininterrupta e com *animus domini* sobre determinada faixa de terra pelo prazo legal, o ordenamento jurídico reconhece a consolidação do seu direito de propriedade. Ou seja, mesmo que a matrícula de outro proprietário aparentemente abranja aquela área, a usucapião acaba por prevalecer, inviabilizando a procedência da ação demarcatória.

O Supremo Tribunal Federal, por meio da Súmula 237, deixou claro esse entendimento, com a autorização de arguição de usucapião (ou seja, prescrição aquisitiva) também em sede Contestação.

Nesse sentido, já decidiu o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro que “a ação demarcatória tem natureza real, prescrevendo em dez anos entre presentes” e não tendo os autores comprovado que a cerca/muro “divisorio que alega avançar sobre seu imóvel foi construído em tempo inferior, diverso do que diz a parte contrária, impõe-se seja pronunciada a prescrição” (TJ/RJ, Apel. nº 20.417/99, Rel. Des. José Affonso Rondeau).

Essa compreensão reforça a importância da diligência do titular de propriedade do imóvel que, ao adquiri-lo, deve atentar-se à correspondência entre os limites físicos do seu bem com aqueles que constam da matrícula.

Vale pontuar, ainda, que um dos

maiores desafios no direito imobiliário brasileiro é lidar com registros antigos e pouco precisos (muitas vezes decorrentes da utilização de instrumentos de medição inexatos, empregados até poucos anos atrás). Em especial nos imóveis rurais ou oriundos de desmembramentos de grandes glebas, as descrições costumam ser vagas ou imprecisas, porquanto elaboradas em época anterior à adoção de ferramentas modernas e georreferenciamento.

Nesses casos, a ação demarcatória é utilizada pelos proprietários para retificar descrições falhas. Contudo, é necessário distinguir a demarcação – que busca resolver dúvidas de limites entre imóveis contíguos – da retificação de registro – destinada a corrigir imprecisões internas da matrícula, como metragens, descrições antigas, rumos e confrontações mal redigidos. Assim, se o problema está na descrição do imóvel (inexistindo dúvida entre os limites físicos dos imóveis adjacentes), o meio processual adequado é a ação de retificação de registro, e não a demarcatória.

Tanto é assim, que se as partes respeitam os marcos e limites que dividem suas propriedades, não há razão para promover uma ação demarcatória. O Tribunal de Justiça de São Paulo já adotou posicionamento nesse sentido, destacando que “demarcar é separar por marcos, ou seja, adaptar no terreno os limites descritos nos títulos de proprie-

dade, por meio de rumos e marcos, recompô-los se estes tiverem desaparecido pela ação do tempo ou de terceiro ou aviventar os rumos se os marcos tiverem deixado vestígios no terreno. Por outras palavras e a contrario sensu, a ação demarcatória é inadequada se a linha divisória entre os prédios, mesmo inexata e arbitrária, for certa e conhecida, uma vez que não é possível demarcar e fixar rumos onde estes já existem, não deixando dúvida alguma sobre os limites da linha divisória, ainda que esta possa não coincidir com a vontade dos confinantes” (TJ/SP, Apel. nº 131.990-4/2, Rel. Des. Souza Lima).

Traçadas as principais características da ação demarcatória, cabe apresentar algumas recomendações para prevenir litígios desnecessários, evitando dispêndio de tempo e recursos. O primeiro cuidado, como já se disse, é preventivo, consubstanciado na precaução de conferir a consonância entre a realidade física do imóvel e a descrição que consta da sua matrícula, por ocasião da aquisição do bem. Antes de buscar o ajuizamento da ação, deve-se verificar se a dúvida quanto à linha divisória recai efetivamente sobre imóveis contíguos.

Além disso, por meio de técnicos e advogados especializados, é necessário verificar se a inconsistência decorre apenas de uma descrição precária do imóvel, hipótese em que o caminho mais adequado pode ser a retificação de área, por vezes, de

forma administrativa.

Outro ponto de atenção diz respeito ao tempo e à posse: se o vizinho exerce posse contínua, mansa e pacífica sobre a área por muitos anos, é possível que já se tenha consolidado o direito de usucapião, o que pode inviabilizar a pretensão demarcatória. Por fim, repita-se, é essencial o envolvimento, desde o início, de profissionais qualificados, para evitar falhas que possam comprometer futuramente o processo.

Conclui-se, assim, que a ação demarcatória é um importante instrumento de proteção da propriedade, mas exige absoluto cuidado em sua utilização. Quando bem manejada, por um lado, confere segurança jurídica, pois elimina incertezas e conflitos maiores. Por outro lado, quando mal utilizada, pode conduzir as partes a processos morosos, complexos e onerosos, com risco, inclusive, de perda de área física pelo autor da ação, em razão do seu caráter duplo, anteriormente ressaltado. A conjugação entre análises jurídica e técnica acuradas, assim, configura-se como a chave para o adequado manejo da ação demarcatória.

Interrupção de empreendimentos em curso: desafios para a indenização justa na desapropriação

Wilson de Toledo Silva Jr.¹

Maria Laura Pereira Lourenço de Oliveira²

A desapropriação, enquanto expressão do poder de império do Estado, constitui uma das mais relevantes manifestações da tensão entre o interesse público e a garantia da propriedade privada.

Não se discute que “há coisas que o governo pode realizar de forma mais efetiva do que os indivíduos, porque os custos externos, benefícios externos ou individualidades fazem das tomadas de decisões individuais no mercado com base em interesses individuais uma maneira menos eficaz de pesar custos e benefícios para toda a sociedade.”³ Contudo, deve-se ter em conta, a título de exemplo,

que a cada real gasto para a desapropriação de um imóvel e a construção de uma ponte, um real será tirado do contribuinte. Além disso, a menos que a indenização devida seja justa e paga previamente, o expropriado também sofre prejuízos, com relevantes consequências, inclusive sociais, como se passará a expor.

Neste ponto, é necessário trazer a lume que “os responsáveis pelo dinheiro público (...) levam a melhor na discussão com todos aqueles que não sabem enxergar além do alcance imediato de seus olhos. Eles podem ver a ponte. Mas, se tiverem treinado a si mesmos a perceber as consequências indiretas da mesma maneira que as diretas podem, mais uma vez ver, com os olhos da imaginação, possibilidades que nunca se permitiu que chegassem a existir. Podem ver casas não construídas, automóveis, lavadoras de roupa, vestidos e paletós não fabricados, e talvez alimentos não cultivados nem vendidos. Enxergar esses elementos que não foram criados requer certa imaginação, que poucos têm”⁴.

A razão pela qual esse aspecto é de primordial importância é que essa visão limitada “convenientemente ignora o fato de que os empresários prosperam (...) apenas servindo aos

1 Sócio de Resolução de Disputas e Arbitragem do Escritório Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados.

2 Advogada de Resolução de Disputas e Arbitragem do Escritório Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados. Especialista em Processo Civil pela Universidade de São Paulo.

3 SOWELL, Thomas. Economia básica. V. II. Tradução da 5ª edição. São Paulo: Alta Books, 2018, p. 79.

4 HAZLITT, Henry. Economia em uma única lição. 1ª ed. São Paulo: LVM, 2020, p. 48.

interesses da maioria dos consumidores, ou seja, oferecendo produtos ou serviços para os quais há demanda”⁵ e que, portanto, efetivamente desenvolvem igualmente o bem-estar social, não obstante, por uma perspectiva diferente.

Quando o imóvel que se busca desapropriar já se encontra vinculado a empreendimentos aprovados ou em aprovação, portanto com destinação produtiva, a justa indenização assume contornos particulares. Ela não pode se limitar ao valor da propriedade, pois, em regra, o empresário atingido utilizará a indenização em nova atividade produtiva, que também beneficiará a sociedade. Essa análise é a proposta do presente trabalho.

Para compreender as peculiaridades envolvidas nesses casos, é necessário retomar o marco normativo que disciplina a desapropriação e estabelece os parâmetros gerais da indenização. Regulado pelo Decreto-Lei nº 3.365/41 e recepcionado pela Constituição Federal de 1988, o instituto da desapropriação exige, nos termos do art. 5º, XXIV⁶, indenização prévia, justa e em dinheiro, assegurando-se ainda, pelos incisos LIV e LV do mesmo artigo, o devido pro-

cesso legal e o acesso do expropriado à ampla defesa nas esferas administrativa e judicial.

Nesse cenário normativo, a doutrina auxilia a compreender a natureza do instituto. Para tanto, adota-se o conceito de Irene Nohara, para quem a desapropriação é um procedimento de direito público, constitucional e administrativo, “pelo qual o Poder Público ou o delegatário autorizado visa a alcançar a transferência compulsória da propriedade de outrem, fundado em declaração de utilidade pública ou interesse social, mediante pagamento de indenização”.⁷ Como observa Marcelo Caetano, “o instituto da expropriação por utilidade pública nasceu do conflito entre o princípio do caráter absoluto da propriedade privada (que é uma das bases da ordem jurídica individualista) e a necessidade de realizar fins sociais de interesse coletivo mediante a utilização de bens já apropriados”.⁸

No que tange ao conteúdo da justa indenização – núcleo central da desapropriação e, por isso, foco das maiores controvérsias –, deve corresponder ao “valor considerado necessário para recompor integralmente o patrimônio do expropriado, de tal modo que ele não sofra qual-

⁵ ZITELMANN, Rainer. O capitalismo não é o problema, é a solução. 1ª ed. São Paulo: Almedina, 2022, p. 315.

⁶ O inciso XXIV, do artigo 5º da Constituição Federal de 1988 estabelece que “a lei assegurará ao proprietário o direito à propriedade, sendo-lhe garantido, nos casos de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição”.

⁷ NOHARA, Irene Patrícia. Direito administrativo. São Paulo: Atlas, 2011, p. 706.

⁸ CAETANO, Marcelo. Manual de direito administrativo. 3 ed. Coimbra: Editora Coimbra, 1951. p. 611/612.

quer redução”⁹, conforme lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Nessa mesma direção, como adverte José Carlos de Moraes Salles “para que haja justeza e justiça na indenização, é preciso que se recomponha o patrimônio do expropriado em quantidade que corresponda, exatamente, ao desfalque por ele sofrido em decorrência da expropriação”¹⁰.

Com efeito, a pedra angular para a apuração da justa indenização é a imposição de que o expropriado permaneça indene (ileso), para tanto, seu patrimônio deve ser recomposto integralmente ao seu estado anterior. A rigor, os únicos danos que não podem ser cobrados na ação de desapropriação são aqueles sofridos por terceiros (por exemplo, locatários), nos termos do artigo 26 do Decreto-Lei nº 3.365/41, apesar de o Poder Judiciário nem sempre adotar tal entendimento.

À luz dessas considerações, a justa indenização, pilar da desapropriação no Estado Democrático de Direito, exige interpretação que transcenda a literalidade do Decreto-Lei nº 3.365/41, pois somente a recomposição integral do patrimônio do expropriado legitima o sacrifício individual em prol do interesse coletivo. Em especial, a previsão constitucio-

nal deve ser analisada sob a ótica de sua efetividade, assegurando que o patrimônio do expropriado permaneça realmente inalterado.

É justamente nesse ponto que se inserem as particularidades dos imóveis destinados a empreendimentos aprovados ou em aprovação, cujo valor e potencial econômico ultrapassam o preço simples da propriedade “nua”. Nesses casos, a indenização deve ser analisada por meio de duas perspectivas complementares: (i) a avaliação do valor do imóvel, considerando sua vocação econômica e (ii) a reparação por danos emergentes e lucros cessantes decorrentes da frustração do empreendimento.

A avaliação do bem desapropriado, sobretudo quando voltado a empreendimentos em curso, exige a identificação de sua vocação econômica. A norma para avaliação de imóveis nas Varas da Fazenda Pública de São Paulo, elaborada pelo Centro de Apoio aos Juízes das Varas da Fazenda Pública da Capital (CAJUFA, 2019) bem como as normas do IBAPE-SP e as NBRS aplicáveis definem essa vocação como o uso economicamente mais adequado do imóvel, considerando as suas características intrínsecas e o contexto em que se insere,

⁹ PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. *Direito Administrativo* - 38ª Edição. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. p.185. ISBN 9788530995935. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995935/>. Acesso em: 20 jul. 2025.

¹⁰ MORAES SALLES, José Carlos. *A Desapropriação à Luz da Doutrina e da Jurisprudência*. 5ª ed., Revista dos Tribunais, 2015. p. 511.

sempre observadas as limitações legais.

Em outras palavras, na fase de avaliação do imóvel, a análise deve ir além de comparações simplificadas de valores de mercado – muitas vezes feitas com terrenos baldios ou de baixa atratividade comercial. É necessário considerar o potencial de exploração comercial ou industrial no local, já que esse fator impacta na determinação do valor de mercado.

Esse entendimento tem sido reconhecido judicialmente, para que a avaliação considere “as características da região em que se insere a área expropriada, se identifique a vocação do imóvel e os empreendimentos que podem ali ser implantados, seja pela expropriada, seja por eventual comprador”¹¹. A título ilustrativo, o Tribunal já determinou que “há que se reconhecer a vocação do imóvel para loteamento, haja vista, inclusive, projeto de loteamento aprovado pela municipalidade”¹².

A consequência lógica dessa orientação é que imóveis vocacionados ao desenvolvimento de empreendimentos imobiliários, em razão de suas dimensões e localização, devem ser avaliados considerando essas características, ainda que o projeto não tenha sido aprovado pelos órgãos públicos. Isso porque o uso

econômico, mesmo em caráter potencial, valoriza o imóvel em relação a outros análogos sem a mesma destinação. Naturalmente, o estágio do projeto exerce influência: quanto mais avançado, maior será o valor atribuído ao imóvel.

Além da correta avaliação do imóvel conforme sua vocação econômica, a justa indenização, nos casos de empreendimentos em andamento, deve contemplar não apenas os investimentos já realizados, mas também aqueles perdidos em decorrência direta da desapropriação. Esses correspondem aos chamados danos emergentes, que incluem as despesas indispensáveis ao desenvolvimento do empreendimento imobiliário, como: *due diligence*, análise de risco jurídico, técnico e ambiental, confirmação das premissas de viabilidade, elaboração de projetos para aprovação junto aos órgãos competentes, demolição etc.

Nessa direção, há precedentes dos Tribunais consignando que “não deve impressionar a regra do artigo 20 do Decreto-Lei nº 3365/1941, porquanto o preço justo é compreensivo do pagamento, a título de indenização, do valor dos prejuízos advindos do ato de desapropriação, vale dizer, do valor dos danos que emergem daquele fato jurídico (este o sentido portanto, de ‘danos emergentes’)”¹³.

¹¹ TJSP, Apelação nº 9176292-81.2000.8.26.0000, Rel. Des. Walter Swensson.

¹² TJSP, Apelação nº 0005497-88.2012.8.26.0417, Rel. Des. Bandeira Lins.

¹³ TJSP, Agravo de Instrumento nº 2061704-58.2015.8.26.0000, Rel. Des. Luiz Sergio Fernandes de Souza, julgado em 10/08/2015.

Mas não é somente isso. Embora mais questionáveis, em razão da atual reação do §1º, do artigo 15-A do Decreto-Lei nº 3.365/41, seria uma grande injustiça ignorar os lucros cessantes. Nessa perspectiva, a indenização deve refletir não apenas as perdas imediatas, mas também a frustração de ganhos que eram certos ou altamente prováveis, e que deixaram de integrar o patrimônio do expropriado em razão da intervenção estatal. Como destacou o Tribunal de Justiça de São Paulo “para a perfeita recomposição do equilíbrio econômico rompido pela desapropriação, é preciso que se compute na justa indenização tudo aquilo de que o expropriado ficou privado e que deveria vir a integrar o seu patrimônio”¹⁴.

Sob essa mesma perspectiva, “outra situação comum ocorre em imóveis urbanos, nos quais os proprietários realizam projetos e obtêm aprovações de órgãos públicos para a realização de projetos de loteamento ou de construção civil, mas têm sua possibilidade de ganhos futuros impedida, total ou parcialmente, pelos atos de expropriação. Nessas hipóteses, a prova pericial deverá ter condições de mensurar os lucros cessantes incorridos, os quais devem considerar o valor dos frutos que não podem ser obtidos, descontadas todas as

despesas pertinentes e avaliados os possíveis riscos do negócio, de acordo com a metodologia a ser escolhida pelo perito”, como bem pondera Marcelo Machado Pacheco.¹⁵

Complementando, André Luiz dos Santos Nakamura enfatiza que não somente o valor do bem entra no cálculo da indenização, “essa compreende a recomposição de todos os prejuízos atuais e imediatos decorrentes da desapropriação e margem de lucros que a coisa expropriada efetivamente já assegurava projetar no futuro”¹⁶.

Assim, é inegável que a frustração da possibilidade de comercialização, como, por exemplo, de unidades autônomas que seriam construídas, deve ser objeto de reparação. Trata-se de parcela própria da indenização, distinta dos juros compensatórios. Contudo, apesar desse arcabouço normativo e doutrinário, observa-se que, na prática, o Poder Público costuma oferecer, a título de desapropriação, valor que, quando muito, corresponde ao valor venal do imóvel, o qual, em regra, não atende à garantia constitucional da justa indenização, pois não recompõe nem mesmo o valor de mercado do bem desapropriado, tampouco contempla os demais danos sofridos.

¹⁴ HARADA, Kiyoshi. Desapropriação - 11ª Edição. Rio de Janeiro: Atlas, 2015. E-book. p.137. ISBN 9788522499663. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788522499663/>. Acesso em: 20 jul. 2025.

¹⁵ PACHECO MACHADO, Marcelo, Desapropriação e Técnica Processual, 1ª ed., Foco, Indaiatuba, 2024, p. 200.

¹⁶ SANTOS NAKAMURA, André Luiz dos, Desapropriação – Comentários ao Decreto-Lei nº 3.365/41, 1ª ed., Fórum, Belo Horizonte, 2021, p. 156.

A situação se agrava porque, em diversas ocasiões, o próprio Poder Judiciário não considera todos esses elementos para a fixação da justa indenização, seja pela falta de precisão do Decreto-Lei nº 3.365/41, seja pela dificuldade em comprovar os danos. Mais preocupante, entretanto, é que, em virtude da adoção de interpretações restritivas quanto ao objeto da ação, a apuração da existência e da extensão desses danos é remetida a vias autônomas, ou seja, a outro processo, em flagrante prejuízo à economia processual e ao expropriado.

Diante disso, é fundamental que a parte expropriada municie o juízo e o perito com argumentos jurídicos consistentes, acompanhados de provas documentais e técnicas capazes de demonstrar os investimentos realizados, os danos emergentes sofridos e os lucros cessantes frustrados, os quais podem ser apurados mediante a adoção de método de avaliação mais apropriado ao caso concreto.

Somente com essa postura proativa do expropriado será possível assegurar que a indenização contemple não apenas o valor do imóvel, mas também todo o potencial econômico frustrado pela intervenção estatal. Caso contrário, corre-se o risco de desnaturar o instituto, transformando-o em instrumento de injustiça, em flagrante afronta à garantia constitucional, com danos sociais, inclusive. Com efeito, quando o ex-

propriado é empreendedor, a indenização será realocada em nova atividade produtiva, geradora de renda, empregos, bens úteis aos consumidores e tributos.

Proteção do adquirente de boa-fé

Daniel Gustavo Magnane Sanfins¹
Gustavo Roberto Cavalcante²

A compra de um imóvel exige cautela do adquirente para assegurar a higidez da contratação, devendo, preferencialmente, ser precedida de due diligence, que consiste em auditoria documental para verificar a inexistência de fatores que possam inviabilizar a aquisição.

No Brasil, vigora o princípio da concentração dos atos na matrícula, positivado pelo art. 54 da Lei nº 13.097/2015, que significa que, em regra, as informações juridicamente relevantes que possam macular a alienação devem estar previamente averbadas no fólio imobiliário, sob pena de não poderem ser opostas ao adquirente de boa-fé.

Assim, caso um eventual credor do vendedor não tenha publicizado o próprio crédito mediante a averbação na matrícula do imóvel, ele não poderá invalidar a transmissão do

bem, com o argumento de que essa alienação o teria levado à insolvência, por exemplo. Ao adquirente não é imposto o dever de ter conhecimento de informações inexistentes no fólio imobiliário.

Esse preceito, da concentração dos atos na matrícula, é fundamental porque legitima a confiança depositada nos registros públicos, o que implica em segurança jurídica, reduzindo o número de litígios e fomentando o desenvolvimento do mercado imobiliário.

Embora a previsão legal expressa seja relativamente recente, o princípio da concentração já podia ser extraído do ordenamento jurídico há muito tempo, como demonstra a Súmula nº 375 do Superior Tribunal de Justiça, editada pela Corte Especial em 2009. Nela, firmou-se o entendimento de que “o reconhecimento da fraude à execução depende do registro da penhora do bem alienado ou da prova de má-fé do terceiro adquirente”. Assim, conforme consta nos precedentes que originaram a Súmula, “não tendo o registro imobiliário recebido a notícia da existência da ação, a presunção de licitude da alienação milita em favor do comprador”³.

¹ Sócio Chefe da área de Prevenção e Resolução de Litígios e Arbitragem do Escritório Duarte Garcia, Serra Netto e Terra. Graduado em Direito pela Universidade de São Paulo (1998). Pós-graduado em Processo Civil pela Escola Paulista da Magistratura (2005). Especializado em Direito Digital pela FGV Law (2015).

² Associado da área de Prevenção e Resolução de Litígios e Arbitragem do Escritório Duarte Garcia, Serra Netto e Terra. Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2020). Pós-graduando em Processo Civil pela FGV Law (2025).

³ STJ, Recurso Especial nº 40.854, 4ª Turma, relator Ministro Cesar Asfor Rocha, data do julgamento: 12/08/1997.

Em 2014, a questão voltou a ser debatida pela Corte Especial, no âmbito do Tema Repetitivo nº 243. A ministra relatora Nancy Andrigli, cujo voto foi vencido, defendia que “o adquirente de qualquer imóvel deve[ria] acautelar-se, obtendo certidões dos cartórios distribuidores judiciais que lhe permitam verificar a existência de processos envolvendo o comprador, nos quais possa haver constrição judicial (ainda que potencial) sobre o imóvel negociado”. Assim, “cabe[ria] ao comprador provar que desconhecia a existência de ação em nome do vendedor do imóvel, [...] porque só se pode considerar, objetivamente, de boa-fé, o comprador que adota mínimas cautelas para a segurança jurídica da sua aquisição”.

O voto vencedor, lavrado pelo ministro João Otávio de Noronha, ratificou o entendimento de que “a boa-fé se presume; a má-fé se prova”, observando que, “não havendo, no cartório imobiliário, nenhum registro da existência da ação, não se pode imputar ao adquirente nenhuma obrigação de ter ciência desse fato, sendo até impossível disso com segurança ele saber (salvo se obtivesse certidões negativas de todos os cartórios de distribuição por esse Brasil afora), por isso mesmo que não lhe cabe provar a sua ignorância quanto a tanto, pois a sua boa-fé, que é presumida, há de ser preservada, até

prova em contrário”.

Desse modo, o voto vencedor arrematou que “a lei tratou de dar plenas garantias ao credor diligente, assegurando-lhe presunção absoluta de conhecimento, por terceiros, da existência de ação em curso mediante a inscrição da penhora no registro público” e, portanto, é exclusivamente do credor o ônus de “provar que o adquirente tinha conhecimento da constrição”.

Apesar disso, mesmo após a edição da Súmula nº 375 e do Tema Repetitivo nº 243, bem como a posterior promulgação do art. 54 da Lei nº 13.097/2015, permaneceu, no mercado imobiliário, a dúvida quanto à possibilidade de a dispensa da obtenção das certidões forenses configurar ausência de boa-fé do adquirente, na medida em que a jurisprudência e a legislação não se mostravam totalmente categóricas a esse respeito.

Em artigo publicado em 2020, Marcelo Terra, um dos maiores expoentes do Direito Imobiliário, asseverou que “enquanto não consolidada jurisprudencialmente ou em termos de direito positivo a dispensa das indigestas certidões negativas, o profissional do direito encarregado de uma due diligence continuará sua saga burocrática”⁴.

⁴ TERRA, Marcelo. Patologia nos negócios imobiliários: uma proposta de releitura das fraudes contra credores e de execução, Revista do Advogado, nº 145, abr/2020, p. 139.

Sem prejuízo disso, cumpre observar que, à luz do Código de Processo Civil vigente, o credor dispõe de um enorme acervo de instrumentos para noticiar a existência do seu crédito na matrícula do imóvel – inclusive pré-processuais (tutela cautelar antecedente) ou logo após o ajuizamento da demanda (certidão premonitória). Nesse contexto, Marcelo Terra, em posição de vanguarda, propôs que “a boa-fé do adquirente perante credores se caracterizará com a obtenção da certidão da matrícula do imóvel em estudo” e que “a comprovação da boa-fé do adquirente dispensa a análise das certidões forenses, quer do local do imóvel, como do domicílio”⁵.

Na esteira desse entendimento, em dezembro de 2021, foi editada a Medida Provisória nº 1.085, posteriormente convertida na Lei nº 14.382/2022, que, entre diversas inovações registras e notariais, incluiu o §2º no art. 54 da Lei nº 13.097/2015, dispondo que, “para a caracterização da boa-fé do terceiro adquirente de imóvel ou beneficiário de direito real, não serão exigidas: I - a obtenção prévia de quaisquer documentos ou certidões além daqueles requeridos nos termos do §2º do art. 1º da Lei nº

7.433, de 18 de dezembro de 1985⁶; e II - a apresentação de certidões forenses ou de distribuidores judiciais”.

Trata-se de previsão cristalina e inequívoca que, sem margem para dúvida, dispensa a exigência de certidões não previstas em lei – entendimento que, desde então, vem sendo amplamente observado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, como demonstram inúmeros precedentes das Câmaras de Direito Privado, alguns dos quais são reproduzidos a seguir.

A 24ª Câmara de Direito Privado teve a oportunidade de asseverar expressamente que: “a falta de emissão de certidões negativas e pesquisas dos vendedores do imóvel não é suficiente para a comprovação da má-fé, a qual pressupõe o efetivo conhecimento da existência do crédito, não podendo ser presumida apenas em razão de sua dispensa. E ainda, não está comprovado, através dos elementos trazidos aos autos, que o terceiro adquirente tenha agido de má-fé”⁷.

Em idêntico sentido, a 26ª Câmara de Direito Privado assentou que: “a dispensa das certidões pelo pretendo comprador, por si só, não de-

5 TERRA, Marcelo. op. cit., p. 138.

6 Lei nº 7.433/1985: “Art. 1º - Na lavratura de atos notariais, inclusive os relativos a imóveis, além dos documentos de identificação das partes, somente serão apresentados os documentos expressamente determinados nesta Lei. [...] § 2º O Tabelião consignará no ato notarial a apresentação do documento comprobatório do pagamento do Imposto de Transmissão inter vivos, as certidões fiscais e as certidões de propriedade e de ônus reais, ficando dispensada sua transcrição”.

7 TJSP, Agravo de Instrumento nº 2000784-69.2025.8.26.0000, 24ª Câmara de Direito Privado, relator Desembargador Salles Vieira, data do julgamento: 11/09/2025.

monstra a má-fé, certo que, como se viu, o ônus de prová-la incumbe aos credores, inexistindo nos autos, porém, qualquer elemento de prova no sentido de que se tratou de um ato praticado com o intuito de prejudicá-los”⁸.

Também no âmbito da 26ª Câmara de Direito Privado, afirmou-se, em outro caso, que, “ainda que seja óbvio que os executados soubessem da pendência da execução à época da alienação do imóvel, não há comprovação de que tenham agido em conluio com os terceiros adquirentes. Ou seja, não foi demonstrado que os compradores agiram de má-fé. A propósito, sequer constava da matrícula imobiliária a averbação à qual se refere o artigo 828 do Código Processual Civil [certidão premonitória], não podendo ser presumida a má-fé dos adquirentes por eventual ausência de consulta das certidões de distribuição quando da aquisição”⁹.

A 1ª Câmara de Direito Privado reformou uma decisão de magistrado de primeira instância e atesta que: “a despeito de reconhecer o conteúdo da Súmula nº 375 do STJ, entendeu que a dispensa de apresentação de certidões de distribuidores

não permitiria presumir a boa-fé dos compradores pois, se tivessem tal documento, saberiam da situação dos executados no cumprimento de sentença”, por entender que esse “entendimento afronta o disposto no art. 54, §2º, II, da Lei nº 13.097/2015”¹⁰.

Outro precedente da 1ª Câmara de Direito Privado declara que é “importante ressaltar que o requisito para caracterização de fraude à execução em embargos de terceiro é a demonstração de má-fé do comprador, e não do vendedor executado. Aliás, não é raro o conhecimento dos executados sobre a execução que lhe pesa quando da venda de bem a terceiro. O que importa é aferir se esse terceiro transaciona com o executado sabendo da constrição sobre o bem adquirido”¹¹.

De igual modo, a 10ª Câmara de Direito Privado afastou a alegação do credor de que o comprador não teria tomado “as cautelas de praxe, ao deixar de buscar certidão de distribuição cível, que revelaria a existência de ação, a demonstrar que o bem não estava desembaraçado”, por constatar a “ausência de averbação junto à matrícula do imóvel, a indicar a existência de ônus e ações

8 TJSP, Agravo de Instrumento nº 2151064-23.2023.8.26.0000, 26ª Câmara de Direito Privado, relator Desembargador Vianna Cotrim, data do julgamento: 28/07/2023.

9 TJSP, Apelação nº 2209961-44.2023.8.26.0000, relatora Desembargadora Maria de Lourdes Lopez Gil, 26ª Câmara de Direito Privado, data do julgamento: 28/09/2023.

10 TJSP, Apelação nº 1091454-06.2021.8.26.0100, 1ª Câmara de Direito Privado, relator Desembargador Rui Cascardi, data do julgamento: 31/10/2022.

11 TJSP, Apelação nº 1011699-25.2024.8.26.0100, 1ª Câmara de Direito Privado, relatora Desembargadora Mônica de Carvalho, data do julgamento: 24/02/2025.

judiciais”¹².

As decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo demonstram que, em geral, a Corte tem conferido plena efetividade ao princípio da concentração dos atos na matrícula, embora ainda existam entendimentos pontuais que, em situações específicas, exigem a comprovação diligências adicionais para atestar a boa-fé do adquirente.

Até que a inovação legislativa seja examinada em precedente qualificado pelo Superior Tribunal de Justiça, é recomendável que se mantenham o cuidado e a cautela redobrada nas aquisições. O aspecto animador, contudo, é que, dia após dia, o princípio da concentração vem se enraizando na cultura imobiliária brasileira.

A boa-fé do adquirente, quando amparada na matrícula, merece a ampla proteção que lhe é conferida pelo ordenamento jurídico. Já a eventual má-fé, para ser reconhecida, deve ser devidamente comprovada pelo credor, sem presunções não autorizadas em lei, reforçando o papel do registro imobiliário como núcleo de publicidade e de alocação eficiente dos riscos transacionais.

Essa diretriz honra a tradição registral brasileira e harmoniza-se com o

princípio da eficiência econômica, ao transferir ao credor, que formula a pretensão, o ônus de publicizar, de forma célere, o litígio travado com o vendedor. Trata-se de avanço significativo na direção correta da proteção do adquirente de boa-fé.

¹² TJSP, Apelação nº 1011378-79.2015.8.26.0625, 10ª Câmara de Direito Privado, relator Desembargador Márcio Boscaro, data do julgamento: 22/11/2021.

A titulação de terras quilombolas e a garantia do contraditório e da ampla defesa

Lucas Tavella Michelin¹

Jéssica Yasmin Alves Hachem²

A Constituição Federal de 1988, no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, reconhece o direito à propriedade definitiva das terras ocupadas tradicionalmente pelas comunidades remanescentes de quilombos, determinando que o Estado deve emitir os títulos respectivos para assegurar a posse e a proteção desses territórios, como forma de reparar as injustiças históricas e garantir a preservação da identidade cultural, social e econômica dessas comunidades.

A garantia desse direito constitucional é regulada pelo Decreto nº 4.887/2003 e pela Instrução Norma-

tiva INCRA nº 57/2009³, que estabelecem o procedimento administrativo de reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras quilombolas, conduzido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

1. O procedimento de titulação de terras quilombolas

De acordo com o artigo 1º da IN INCRA nº 57/2009, os remanescentes das comunidades quilombolas são definidos como “grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-definição⁴, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida”. Tal caracterização é atestada por meio da Certidão de Registro no Cadastro Geral de Remanescentes de Comunidades Quilombolas, emitida pela Fundação Cultural Palmares, conforme o artigo 6º da mesma norma.

Essa certificação da Fundação Cultural Palmares é requisito essencial para instauração do processo administrativo e pode ser solicitada por qualquer interessado, por entidades

1 Advogado nas áreas de Prevenção e Resolução de Litígios, Arbitragem e Direito Agrário e Agronegócio do Escritório Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados. Graduado pela Universidade de São Paulo. Pós-graduado em Direito Civil pela EPM/SP. Membro da Comissão Especial do Agronegócio da OAB/SP.

2 Advogada nas áreas de Prevenção e Resolução de Litígios e Direito Agrário e Agronegócio do Escritório Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados. Graduada pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Pós-graduada em Direito Civil pela EPD. Membro da Comissão Especial do Agronegócio da OAB/SP.

3 Por meio da Portaria nº 1.010/2025, de março de 2025, o INCRA criou um grupo de trabalho para revisar, consolidar e propor uma nova instrução normativa para identificação e reconhecimento dos territórios quilombolas, contudo, até o momento, não há notícias da finalização dos trabalhos, muito menos da edição de nova instrução normativa.

4 Grafia conforme o texto original, anterior à Reforma Ortográfica de 1990.

ou associações representativas de quilombolas, ou de ofício pelo INCRA, de acordo com o artigo 7º da IN INCRA nº 57/2009.

Iniciado o processo no âmbito do INCRA, procede-se à elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), documento central e mais importante do processo demarcatório, que se destina a demonstrar não apenas os aspectos físicos do território, mas também sua dimensão econômica, ambiental, antropológica e sociocultural. Esse conjunto de elementos compõe um quadro analítico robusto que comprova a relação histórica e contemporânea da comunidade com a terra tradicionalmente ocupada.

Para tanto, o RTID deve contemplar o relatório antropológico, o relatório fundiário, a planta, o memorial descritivo e o cadastro das famílias quilombolas, elaborados conforme os critérios estabelecidos no artigo 10 da IN INCRA nº 57/2009 – documentos que, em conjunto, fornecem os subsídios necessários para a decisão da Administração Pública quanto ao reconhecimento oficial do território.

Antes, porém, da elaboração do RTID, cabe à Superintendência Regional do INCRA verificar se a área em estudo se sobrepõe a propriedades privadas ou a posses de terceiros. Nesses casos, é exigida a notificação prévia dos interessados, com antecedência mínima de três dias úteis em relação ao início dos trabalhos

de campo, nos termos do artigo 10, § 1º, da IN INCRA nº 57/2009.

Uma vez concluída a fase de concepção, o RTID deverá ser submetido à análise técnica e jurídica e, em seguida, encaminhado ao Comitê de Decisão Regional do INCRA, que avaliará o cumprimento dos critérios legais para sua elaboração e, se em conformidade, aprovará o documento.

Uma vez aprovado, o artigo 11 da IN INCRA nº 57/2009 determina, que o RTID seja publicado por duas vezes consecutivas no Diário Oficial da União e no Diário Oficial da unidade federativa onde se localiza o território a ser demarcado, a fim de assegurar a ampla publicidade do ato.

Exige-se, ainda, a notificação pessoal dos proprietários e possuidores identificados no levantamento fundiário, que marca o termo inicial do prazo de 90 (noventa) dias para a apresentação de contestação ao RTID, nos termos do artigo 13 da IN INCRA nº 57/2009. A contestação, se apresentada, deverá ser recebida com efeitos devolutivo e suspensivo.

Em caso de indeferimento da contestação, é cabível a interposição de recurso administrativo, nos termos do artigo 56 da Lei nº 9.784/1999 e do artigo 18 da IN INCRA nº 57/2009. Embora dotado, em regra, apenas de efeito devolutivo, o recurso poderá ter efeito suspensivo, com fundamento no artigo 61, parágrafo único,

da Lei nº 9.784/1999.

Concluído o julgamento das contestações e dos recursos administrativos, procede-se à edição do Decreto Declaratório de Interesse Social, assinado pelo Presidente da República, que reconhece oficialmente o território quilombola e autoriza a União a adotar as medidas necessárias para a desapropriação das áreas particulares nele inseridas. É importante frisar que o Decreto Declaratório não transfere a propriedade por si só, mas apenas autoriza a União, por meio do INCRA, a promover a instauração do procedimento de desapropriação, garantindo aos proprietários atingidos a justa indenização, nos termos do artigo 21 da IN INCRA nº 57/2009.

Após a desapropriação e a incorporação dos imóveis ao patrimônio da União, o INCRA expede o título coletivo de propriedade à comunidade, em nome da associação representativa local, com cláusulas de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade, como previsto no artigo 24 da IN INCRA nº 57/2009, para garantir o caráter comunitário do território e impedir sua fragmentação.

2. O necessário respeito ao contraditório e ampla defesa do particular

Uma questão tormentosa na titulação de terras quilombolas é a garantia ao efetivo contraditório e à ampla defesa do particular que tem seu

direito de posse e/ou propriedade atingido pela demarcação. Há quem defenda que a possibilidade de apresentação de contestação ao RTID e, posteriormente, de interposição de recurso seriam o suficiente para garantir esses direitos constitucionais do particular.

Contudo, esse não parece ser o melhor entendimento, porque o direito do terceiro interessado de participar efetivamente de todas as fases do procedimento administrativo demarcatório é assegurado pelo artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal, que garante o contraditório e a ampla defesa a todos os litigantes em processos judiciais ou administrativos.

Assim, durante todo o trâmite procedimental, da certificação inicial até a titulação definitiva, deve ser observado o direito do terceiro interessado ao contraditório e à ampla defesa. A inobservância dessas garantias pode macular todo o procedimento e, conseqüentemente, prejudicar a própria comunidade quilombola, que, diante da necessidade de refazimento de todo o procedimento, teria de aguardar ainda mais tempo pela titulação de suas terras.

Nesse mesmo sentido, a Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, reforça a necessidade de assegurar a participação efetiva dos interessados em todas as fases processuais, especial-

mente na fase instrutória, em conformidade com o devido processo legal previsto nos artigos 2º, caput e inciso X, 26, 28, 38 e 41 da referida lei.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.239, já reforçou essa premissa, através do voto do Ministro Luiz Fux, ao enfatizar que o Decreto nº 4.887/2003 “foi cauteloso na construção de um devido processo demarcatório, zelando pela aplicação dos princípios constitucionais incidentes na hipótese, em especial o princípio da publicidade (CRFB, art. 37, caput) e os princípios do contraditório e da ampla defesa (CRFB, art. 5º, LV)”.⁵

Sob essa perspectiva, o contraditório e a ampla defesa assegurados ao particular, no âmbito do procedimento demarcatório quilombola, não se limitam à mera intimação para apresentação de defesa após a conclusão e aprovação do RTID. É impositivo oferecer a oportunidade de efetiva participação desde a fase instrutória, sobretudo na elaboração dos documentos que compõem o referido relatório.

Afinal, como observa Fredie Didier Jr., “não adianta permitir que a parte simplesmente participe do processo. Apenas isso não é suficiente para que se efetive o princípio do contra-

ditório. É necessário que se permita que ela seja ouvida, é claro, mas em condições de poder influenciar a decisão do órgão jurisprudencial”⁶. Ele arremata, afirmando de maneira peremptória, que “se não for conferida a possibilidade de a parte influenciar a decisão do órgão jurisdicional – e isso é o poder de influência, de interferir com argumentos, ideias, alegando fatos, a garantia do contraditório estará ferida. É fundamental perceber isso: o contraditório não se efetiva apenas com a ouvida da parte; exige-se a participação com a possibilidade, conferida à parte, de influenciar no conteúdo da decisão”⁷.

Não é outro o entendimento do Ministro Luiz Fux, ao observar, *mutatis mutandis*, que “o contraditório possui duas dimensões distintas e igualmente relevantes. A primeira se trata da dimensão formal, em que todo indivíduo no processo tem fala digna de consideração e tem, por conseguinte, o direito de ser ouvido no processo. Não se pode, nesse sentido, salvo nas exceções anteriormente mencionadas, suprimir a manifestação de uma parte sobre determinado ponto. Por sua vez, a segunda dimensão se proclama substancial, uma vez que consiste em atribuir à parte o definitivo poder de influenciar a decisão do magistrado que se depara sobre o processo”⁸.

5 STF, ADI 3.239/DF, Relator Ministro Cezar Peluso, julgado em 08/02/2018.

6 DIDIER JR., Fredie. Curso de Direito Processual Civil. 25ª ed. São Paulo: JusPodivm, 2023, vol. 1, p. 121.

7 Op. cit. p. 121.

8 FUX, Luiz. Curso de Direito Processual Civil. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 57.

Tornando incontroverso o direito do particular à ativa participação no processo administrativo, o “Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que os atos da Administração Pública que tiverem o condão de repercutir sobre a esfera de interesses do cidadão devem ser precedidos de prévio procedimento no qual se assegure ao interessado o efetivo exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa”⁹.

Em julgado paradigmático do Ministro Gilmar Mendes, o Supremo Tribunal Federal assentou que o contraditório e a ampla defesa, em processos judiciais ou administrativos, vão além do mero direito de manifestação da parte, abrangendo também o direito à informação acerca dos atos praticados no processo e à consideração dos argumentos apresentados¹⁰.

Portanto, para garantir a plena observância ao contraditório e à ampla defesa no processo demarcatório quilombola, impõe-se assegurar ao terceiro interessado a efetiva participação na instrução do procedimento, desde a intimação acerca do início dos trabalhos de campo (previsto no artigo 10, §1º, da IN INCRA nº 57/2009). Essa participação compreende a indicação de assistente técnico, a intimação para todos os atos de elaboração dos documentos que

compõem o RTID e a possibilidade de manifestação sobre cada peça após sua juntada aos autos, previamente à aprovação pelo Comitê de Decisão Regional do INCRA.

Somente a participação efetiva de todos os interessados na elaboração do RTID garante o respeito ao direito ao contraditório e à ampla defesa. Embora alguns processos demarcatórios já observem esse direito, com a autorização do INCRA para a atuação direta dos terceiros interessados na elaboração do Relatório, tal prática, que deveria constituir diretriz uniforme e obrigatória, ainda não ocorre de modo regular em todos os procedimentos dessa natureza, situação que exige revisão urgente.

3. Conclusão

Ressalte-se que, conquanto seja inegável a relevância da reparação histórica e da preservação cultural, social e territorial das comunidades quilombolas, é igualmente imprescindível que, ao proteger tais direitos, não sejam comprometidos os direitos fundamentais de terceiros interessados particulares.

Cabe, portanto, ao INCRA, na qualidade de órgão estatal, afastar-se de qualquer viés ideológico e atuar em estrita observância à Constituição e à legislação que rege os processos

⁹ STF, Ag. Reg. no RE nº 807.970/PR, Relator Ministro Dias Toffoli, julgado em 19/12/2022.

¹⁰ STF, MS nº 24.268-0/MG, Relator Ministro Gilmar Mendes, julgado em 05/02/2004.

administrativos. Deve, assim, assegurar a participação dos particulares na elaboração do RTID, o que, ao final, resultará em um desfecho de melhor qualidade, menos sujeito a ações judiciais e, conseqüentemente, mais célere, em benefício também das próprias comunidades quilombolas.



Seção IV

Mercado de capitais

Fiagro e o mercado de carbono: imóveis rurais como ativos financeiros e ambientais

Caio Watanabe Rocha de Mello¹
João Zambo Joma²

O agronegócio ocupa papel central na economia nacional e no cenário global, sendo responsável por aproximadamente um terço do Produto Interno Bruto brasileiro e por colocar o país entre os maiores produtores e exportadores de commodities agrícolas do mundo. Paralelamente, o mercado de capitais tem se consolidado como importante mecanismo de financiamento para esse setor, oferecendo instrumentos jurídicos e financeiros capazes de canalizar recursos privados para atividades produtivas e sustentáveis.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) lançou, no dia 1º de setembro de 2025, um edital público para sele-

cionar fundos de investimento estruturados para projetos de descarbonização de processos industriais, transição energética, infraestrutura para adaptação climática, tecnologia para agricultura verde, restauração ecológica, reflorestamento e conservação de florestas, com orçamento de até R\$ 5 bilhões³.

Nesse contexto, os Fundos de Investimento nas Cadeias Produtivas do Agronegócio (Fiagro), instituídos pela Lei Federal nº 14.130/2021, surgem como ferramenta inovadora ao permitir a captação popular para investimentos em imóveis rurais, direitos creditórios e outros ativos ligados à cadeia agroindustrial.

Ao mesmo tempo, a crescente demanda por práticas de sustentabilidade e pela mitigação das mudanças climáticas fez emergir, no mercado global, o mecanismo dos créditos de carbono. No Brasil, a combinação de fatores como vastas áreas rurais, a relevância da agropecuária e a necessidade de transição para modelos de baixa emissão posicionam o país como um dos protagonistas nesse mercado. A aquisição de imóveis rurais voltados à preservação ambiental e à implantação de projetos de sequestro de carbono — seja pela conservação de flo-

¹ Sócio da área de Mercado de Capitais, com mais de 15 anos de experiência na área. Especialista em Direito e Economia dos Sistemas Agroindustriais pela Faculdade da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e em Direito dos Contratos pela Fundação Getúlio Vargas (FGV Law). Mestrando em Direito dos Negócios pela FGV Law.

² Advogado Júnior da área de Direito Imobiliário. Graduado em Direito pelo Instituto Presbiteriano Mackenzie.

³ [https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/bndes/Edital-do-BNDES-para-selecionar-fundos-em-economia-verde-vai-movimentar-R\\$-18-bi-em-investimentos/](https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/bndes/Edital-do-BNDES-para-selecionar-fundos-em-economia-verde-vai-movimentar-R$-18-bi-em-investimentos/)

restas nativas, seja pela adoção de tecnologias agrícolas sustentáveis — constitui-se em estratégia jurídica e econômica de alto impacto.

O ponto de convergência entre essas duas dimensões — mercado de capitais e sustentabilidade ambiental — está justamente na utilização dos Fiagro como veículo facilitador. Por meio desses fundos, investidores podem direcionar recursos a propriedades rurais estruturadas não apenas para produção agrícola, mas também para operações específicas de geração de créditos de carbono, agregando dupla rentabilidade: a financeira, resultante do investimento imobiliário e agrícola, e a socioambiental, derivada da preservação e da valorização de ativos verdes.

Desde a sua criação, o Fiagro foi concebido como ferramenta flexível e abrangente, adequado à complexidade das cadeias agroindustriais. Sua atuação vai além da produção e processamento de commodities, incluindo a distribuição, o armazenamento, a logística, o financiamento e o controle de qualidade. Além disso, busca reduzir os subsídios governamentais ao crédito rural e disponibilizar ao público investidor um veículo seguro, na forma de fundo de investimento. Sua missão é aproximar o mercado financeiro e de capitais ao agronegócio, possibilitando um aumento significativo de crédito e de recursos destinados a investimentos nas cadeias agroindustriais.

Antes de adentrarmos no contexto do mercado de carbono no Brasil, é relevante lembrar a origem dessa necessidade e a importância geral do tema. Para isso, voltamos ao ano de 1992, durante a Conferência das Nações Unidas, onde teve início as primeiras discussões sobre créditos de carbono, no Rio de Janeiro (Eco 92), quando a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (United Nations Framework Convention on Climate Change - UNFCCC) foi estabelecida, como resultado do primeiro Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC). Todos os países do mundo se reuniram para discutir acerca das alterações climáticas, das emissões de gases de efeito estufa (GEE) e a respeito do meio ambiente.

Já no ano de 1997, durante a Conferência das Nações Unidas (COP3) no Japão, foi firmado o primeiro acordo global voltado ao controle das emissões de gases de efeito estufa (GEE): o Protocolo de Quioto. Após sua ratificação, praticamente todos os países do mundo aderiram às disposições regulatórias, que previam metas progressivamente mais rigorosas de redução dessas emissões, de forma escalonada. Os Estados Unidos foram uma importante exceção, ao optarem pela não participação do acordo. O Protocolo de Quioto já previa, contudo, a possibilidade de que os países que não alcançassem suas metas pudessem comprar créditos de carbono de nações que as

tivessem superado, e o primeiro mercado regulamentado nesse modelo foi implementado em 2005.

Em 2015, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP21), 195 países assinaram o chamado “Acordo de Paris”, que, entre outros objetivos, propôs a regulamentação do mercado internacional de carbono. Esse mercado consiste em um sistema de compra e venda de créditos de carbono — também denominados ‘créditos de emissão reduzida’ (CERs) ou ‘créditos de redução de emissões’ (ERUs) — que representam a redução ou a remoção de gases de efeito estufa (GEE) ou a absorção de CO₂ da atmosfera, contribuindo para a mitigação das mudanças climáticas.

Assim, o funcionamento do mercado de crédito de carbono está diretamente relacionado a esforços internacionais para reduzir as emissões de GEE e cumprir metas de redução estabelecidas no Protocolo de Quioto e no Acordo de Paris. O mercado permite que países, empresas e projetos que conseguem reduzir suas emissões de GEE vendam essas reduções na forma de créditos de carbono para outras entidades que precisam compensar suas próprias emissões.

O Protocolo de Quioto também le-

vou os países signatários a estabelecer metas nacionais de redução de emissões. Em diversas regiões, como na Europa, foram criados sistemas comerciais regionais, a exemplo do European Union Emissions Trading System (EU ETS) — o sistema europeu de comércio de emissões, estruturado com metas setoriais. Segundo Chromik (2009, p. 13) e Lecocq (2004, p.9, apud TRENNEPOHL, 2022, p. 36), o termo “comércio de carbono” ou “mercado de carbono” possui sentido amplo, e abrange tanto as transações de licenças de emissão — como as Unidades de Quantidade Atribuída, previstas no Protocolo de Quioto, e as Licenças da União Europeia, no âmbito do EU ETS — quanto as transações de compensações, como as Unidades de Redução de Emissões (ERU), oriundas de projetos de Implementação Conjunta (JI), e as Reduções Certificadas de Emissões (CER), resultantes de projetos de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL)⁴.

Até recentemente, o mercado de carbono no Brasil operava predominantemente no âmbito voluntário, em que empresas buscavam neutralizar suas emissões por meio da aquisição de créditos provenientes de projetos de reflorestamento ou conservação ambiental. Embora relevante, esse mercado carecia de segurança jurídica e liquidez.

⁴ TRENNEPOHL, Natascha. Mercado de Carbono e Sustentabilidade: desafios regulatórios e oportunidades. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p. 36.

Esse cenário mudou com a promulgação da Lei Federal nº 15.042/2024, que instituiu o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE) e criou o mercado regulado de carbono no país. A nova legislação adota o modelo de cap-and-trade, segundo o qual determinados setores passam a ter limites máximos de emissão e, caso os ultrapassem, deverão adquirir créditos de carbono emitidos por agentes que reduziram suas emissões.

O sistema será implementado de forma gradual, inicialmente envolvendo apenas os emissores obrigatórios, preservando, assim, espaço para a continuidade do mercado voluntário. Além disso, prevê benefícios diretos às comunidades tradicionais e aos povos indígenas, assegurando repartição justa da receita proveniente dos projetos. Com essa iniciativa, o Brasil inaugura um marco jurídico robusto, capaz de atrair bilhões em investimentos em sustentabilidade e consolidar-se como protagonista global na transição climática.

O mercado de carbono e o agronegócio têm potencial para uma integração significativa, especialmente à luz dos objetivos da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), criada pela Lei Federal nº 12.187/2009. Entre esses objetivos, destacam-se a expansão das áreas legalmente

protegidas, o incentivo ao reflorestamento e à recomposição da cobertura vegetal em áreas degradadas. A PNMC também orienta o uso de instrumentos financeiros e econômicos para promover ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

Nesse novo cenário, a aquisição de imóveis rurais pelos Fiagro deixa de ter apenas função patrimonial. As propriedades passam a ser plataformas de monetização ambiental, capazes de gerar créditos de carbono. Vale mencionar, que o conceito de “imóvel rural” foi ampliado pela Resolução CVM nº 214/2023, que passou a incluir, nessa categoria, também os imóveis localizados em áreas urbanas, desde que destinados a atividades rurais.

Cumprе destacar a contribuição que os Fiagro podem oferecer a esse mercado, trazendo gestão profissional e mais governança no desenvolvimento de projetos de reflorestamento de áreas e de REDD+⁵, por exemplo. O fundo pode adquirir áreas produtivas, com boas práticas agrícolas, e áreas de conservação, cuja preservação ou recuperação gera créditos certificados.

Ademais, com a edição da Resolução CVM nº 214/2023, a Comissão de Valores Mobiliários conferiu aos Fiagro autorização para a aquisi-

⁵ Estrutura criada como parte do Acordo de Paris para proteger as florestas e significa “Redução de emissões provenientes do desmatamento e da degradação florestal em países em desenvolvimento”, sendo que o sinal + representa atividades florestais adicionais que protegem o clima e proporcionam o aumento dos estoques de carbono florestal.

ção direta de créditos de carbono e de descarbonização (CBIOS). Hoje, além de investir em terras e ativos reais, é possível por meio dos Fiagro, também alocar recursos em direitos creditórios e ativos financeiros lastreados na produção agroindustrial — aspecto que abre espaço para a conexão com projetos de crédito de carbono.

Outra possibilidade, nesse contexto, é a aquisição, por esses fundos, das chamadas “Cédulas de Produto Rural Verde”, regulamentadas pelo Decreto nº 10.828/2021, desde que relacionadas a atividades de conservação e recuperação de florestas nativas e seus biomas. Essas operações abrangem iniciativas voltadas à redução das emissões de gases de efeito estufa, à manutenção ou aumento do estoque de carbono florestal, à redução do desmatamento e da degradação de vegetação nativa, bem como à conservação da biodiversidade, dos recursos hídricos, do solo e outros benefícios ecossistêmicos.

Além disso, os Fiagro podem também adquirir Cédulas de Produto Rural (CPR) lastreadas em produtos provenientes de atividades de conservação, recuperação e manejo sustentável de florestas nativas e dos respectivos biomas, de recuperação de áreas degradadas, de prestação de serviços ambientais em proprie-

dades rurais ou de outras atividades que venham a ser definidas pelo Poder Executivo como ambientalmente sustentáveis.

Essa integração cria um círculo virtuoso: o mercado de capitais financia a aquisição dos imóveis, os imóveis geram créditos de carbono, e esses créditos tornam-se novos ativos financeiros negociados no mercado regulado.

Exemplificando o tema, em 2025 foi lançado o Fiagro Kawá, voltado a pequenos agricultores de cacau na Bahia e no Pará, com meta de captar até R\$ 1 bilhão até 2030⁶. O diferencial do fundo está na integração dos créditos de carbono gerados em sistemas agroflorestais (SAFs), como a cabruca do sul da Bahia, capaz de estocar até 66 toneladas de carbono por hectare. Esses créditos serão comercializados por meio da plataforma ReSeed, transformando práticas sustentáveis em ativos financeiros e demonstrando o potencial do Fiagro para unir financiamento agrícola, inclusão social e monetização ambiental.

A consolidação dos Fiagro como instrumentos de investimento capazes de integrar imóveis rurais, direitos creditórios e ativos ambientais evidencia uma evolução relevante do mercado de capitais brasileiro. Ao lado da recente regulamentação do

⁶<https://forbes.com.br/forbesagro/2025/03/fundo-quer-levantar-r-1-bi-para-produtores-de-cacau-no-brasil-ate-2030/>

mercado de carbono, abre-se um campo fértil para a criação de operações financeiras inovadoras, que conciliam retorno econômico e impacto socioambiental positivo.

A aquisição de imóveis rurais, que antes representava apenas a base patrimonial dos fundos, passa agora a configurar uma verdadeira plataforma de monetização ambiental, viabilizando a emissão de créditos de carbono no âmbito dos Fiagro. Essa dinâmica, reforçada pela Resolução CVM nº 214/2023, permite que investidores tenham acesso a ativos antes restritos a grandes players institucionais, democratizando instrumentos complexos e alinhando o capital privado às metas globais de descarbonização.

O caso prático evidencia a atratividade da terra rural como ativo híbrido, social, econômico e climático, e reforça a importância de uma governança robusta, da diligência fundiária e do rigor regulatório. Nesse contexto, os Fiagro assumem um papel estratégico no desenvolvimento sustentável do país, ao mobilizarem o mercado, financiarem o agronegócio, fomentarem a preservação ambiental e estabelecerem pontes sólidas entre os mercados imobiliário, de capitais e de carbono.

Ao transformar a terra rural em ativo financeiro e climático, o Brasil posiciona-se não apenas como potência agrícola, mas também como protagonista global da transição ambien-

tal sustentável.

A introdução do Fiagro no cenário econômico consolida-se como uma ferramenta multifacetada para impulsionar iniciativas sustentáveis, especialmente no âmbito de investimentos ambientais. O Fiagro imobiliário destaca-se como uma peça-chave ao possibilitar investimentos em imóveis rurais destinados ao desenvolvimento de projetos de reflorestamento e REDD+. Já o Fiagro de direitos creditórios e o Fiagro de participações configuram-se como instrumentos igualmente eficientes para financiar projetos de energia limpa, de aterros controlados e de créditos de carbono associados à biomassa.

As recentes mudanças relacionadas às CPR fortalecem ainda mais o papel dos Fiagro, permitindo a aquisição direta de ativos relacionados à conservação ambiental. A inclusão dos créditos de carbono e CBIO como ativos financeiros pela CVM amplia as possibilidades de investimento para os Fiagros, consolidando-os como agentes efetivos na mitigação das emissões de gases de efeito estufa.

Além disso, destaca-se o impacto positivo que tais investimentos podem ter na agricultura brasileira, oferecendo oportunidades para a redução de emissões de gases de efeito estufa na produção de biocombustíveis, de carvão vegetal, de biodigestores e outras fontes de

energia limpa. Dessa forma, o Fiagro não apenas emerge como uma ferramenta financeira inovadora, mas também como um catalisador para práticas agrícolas e ambientais sustentáveis, contribuindo de maneira significativa para a construção de um futuro mais resiliente e ecologicamente equilibrado.

Os Fiagro serão um agente importante no desenvolvimento do mercado brasileiro de créditos de carbono brasileiro, seja por meio da aquisição dos imóveis rurais destinados à implementação dos projetos geradores desses créditos, seja pela aquisição direta dos créditos no mercado regulado de bolsa, assim como já ocorre com os CBIOS.

Fidúcia e securitização imobiliária

Helena Mendonça de Toledo Arruda Caldas¹

Gabriela Sampaio de Oliveira²

No complexo e dinâmico Mercado de Capitais, a arquitetura jurídica por trás das grandes operações imobiliárias repousa sobre uma fundação histórica: a fidúcia, que em latim significa “confiança”. Longe de ser uma abstração filosófica, essa noção histórica se manifesta no Direito Brasileiro por meio de institutos concretos como o dever fiduciário, o regime fiduciário e o patrimônio separado. Estes mecanismos, muitas vezes incompreendidos pelo público geral, são os verdadeiros pilares que garantem a segurança e a fluidez do Mercado de Capitais, em especial no que diz respeito às operações de securitização, protegendo investidores e viabilizando o crédito em larga escala.

1. A gênese da confiança

1.1. As raízes da fidúcia

A raiz etimológica da palavra fidúcia remonta ao latim *fiducia*, que denota o ato de “confiar” ou “fidelidade”. No Direito Romano, o conceito se manifestou em duas figuras principais: a *fiducia cum amico* e a *fiducia cum creditore*. A primeira era um contrato de confiança pura, onde o fiduciante alienava bens a um amigo, com a condição de que esses fossem restituídos após o fim de uma circunstância aleatória. A *fiducia cum creditore* tinha um caráter de garantia, onde o devedor transferia a propriedade de um bem ao credor para assegurar o adimplemento de uma dívida, com a promessa de reavê-lo após o pagamento.

No ordenamento jurídico brasileiro, o dever fiduciário foi incorporado como um complexo “dever de conduta”, que transcende a mera boa-fé contratual. Sua essência é a obrigação legal do fiduciário de agir para salvaguardar os interesses de terceiros — os beneficiários, que podem ser os investidores de determinada estrutura. Os deveres mais importantes que compõem essa conduta são o da Lealdade e o da Prudência. O dever de lealdade exige que o fiduciário atue de boa-fé e de maneira integralmente alinhada aos interesses dos beneficiários, abstendo-se de buscar satisfazer seus

¹ Sócia da área de Mercado de Capitais do Escritório Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados. Graduada pela Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), 2006, e Masters of Law (LL.M) pela King's College London (KCL) em International Financial Law, 2012.

² Advogada associada da área de Mercado de Capitais do Escritório Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados. Graduada pelas Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU), 2020, e Pós-Graduada pelo Instituto de Ensino e Pesquisa Insper (INSPER) em LL.M. em Direito dos Mercados Financeiros e de Capitais, 2025.

próprios anseios em detrimento dos beneficiários e evitando, a todo custo, conflitos de interesse. Já o dever de prudência impõe ao fiduciário a obrigação de agir com especial cuidado, perícia e diligência na gestão dos ativos, realizando os investimentos e tomando as decisões como faria “uma pessoa normalmente prudente”. A positivação desse dever no Brasil não se restringe a uma única norma, mas está presente em uma série de “deveres laterais de conduta” em legislações específicas, como a Lei Federal nº 8.668, de 25 de junho de 1993 (Lei nº 8.668), que rege os fundos de investimento imobiliários (FII) e os fundos de investimento nas cadeias produtivas agroindustriais (FIAGRO), e estabelece responsabilidades detalhadas para a administração de patrimônios destes produtos, investidos por terceiros.

1.2. O patrimônio separado

A introdução do patrimônio separado ou de afetação na legislação brasileira representou uma ruptura doutrinária, rompendo com a tradicional Teoria Subjetiva ou Clássica do Patrimônio, formulada pelos juristas franceses Aubry e Rau. Para essa teoria, o patrimônio era visto como uma universalidade de direitos e obrigações, indivisível e inerente à personalidade de cada pessoa. Um mesmo sujeito, portanto, só poderia ter um único patrimônio.

O patrimônio separado ou de afetação desafia esse dogma ao permitir

que um conjunto de ativos — como imóveis, valores mobiliários e outros direitos — seja legalmente segregado do patrimônio comum de seu titular para ser destinado a uma finalidade específica.

Para ilustrar, imagine um “cofre” dentro de uma empresa. No contexto de uma operação de securitização, os ativos que compõem uma emissão de securitização são os bens neste cofre, que só podem ser tocados para um fim específico (pagar os investidores), independentemente do que aconteça com o resto da companhia securitizadora.

Essa abordagem funcional é fundamental, pois garante que o patrimônio responda apenas pelas obrigações a ele vinculadas, sendo impenhorável por credores que não estejam relacionados à finalidade da afetação.

1.3. O regime fiduciário

Se o patrimônio separado é a estrutura, o regime fiduciário é o mecanismo jurídico que a constitui. É o arranjo pelo qual um conjunto de bens é colocado sob a propriedade de um fiduciário, em regime de patrimônio separado, com a finalidade de que ele o administre em proveito de terceiros, os beneficiários. O nome “fiduciário” decorre justamente da forte confiança (fidúcia) depositada na pessoa incumbida de gerir os bens. No contexto da securitização, o regime fiduciário é instituído unilateral-

mente pela companhia securitizadora sobre os créditos e garantias que servirão de lastro para uma emissão. Esse arranjo pode ser comparado a um “contrato de fidelidade” que o fiduciário deve seguir à risca.

2. O regime fiduciário no coração da securitização imobiliária

O dever fiduciário se manifesta de maneira essencial no mercado de securitização, onde a securitizadora atua como um elo de confiança entre os originadores dos créditos e os investidores. Esse papel exige uma série de obrigações específicas que são continuamente aprimoradas pelo arcabouço normativo brasileiro.

2.1. O marco legal da securitização: expansão e pacificação

A disciplina jurídica da securitização no Brasil, inicialmente tratada de forma esparsa, foi significativamente modernizada a partir da Lei Federal nº 9.514, de 20 de novembro de 1997. Este foi o primeiro diploma legal a criar o instituto da alienação fiduciária de bens imóveis, que até então só era possível para bens móveis. A Lei 9.514/97 também inovou ao prever a securitização de créditos imobiliários por meio da emissão de Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI) e a instituição de um regime fiduciário específico sobre esses créditos, resultando na criação de um patrimônio separado para a operação.

No entanto, foi com a modernização trazida pela Lei Federal nº 14.430, de 3 de agosto de 2022 (Lei nº 14.430), que o regime fiduciário ganhou maior abrangência e um impacto ainda mais significativo. Essa legislação, que se originou da Medida Provisória nº 1.103/2022, unificou a regulação dispersa que antes se aplicava de forma restrita aos setores imobiliário e do agronegócio. Ao estabelecer regras gerais para a securitização de direitos creditórios e a emissão de certificados de recebíveis, a lei permitiu que as operações de securitização, intermediadas por companhias securitizadoras, pudessem se expandir para os mais diversos setores da economia.

A nova lei não apenas ampliou o escopo do mercado, mas também pacificou questões jurídicas que geravam insegurança. O texto legal reforçou de forma categórica a segregação dos “patrimônios separados” do patrimônio da securitizadora, inclusive em relação a passivos fiscais, previdenciários e trabalhistas. Essa clareza pôs fim a um antigo receio do mercado, garantindo que o risco de falência da securitizadora não afete os direitos dos investidores.

Os bens e direitos vinculados à operação são mantidos apartados do patrimônio da empresa e são impenhoráveis pelos credores da securitizadora, sendo destinados exclusivamente à liquidação dos títulos a que estão vinculados. Essa estrutura garante que o risco do investidor es-

teja restrito à performance do patrimônio separado daquela operação, e não à saúde financeira geral da companhia.

2.2. O papel e as obrigações da securitizadora como fiduciária

A companhia securitizadora tem como finalidade primordial a aquisição de créditos — como os imobiliários — e a sua subsequente conversão em títulos negociáveis no mercado, como os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI). Ao instituir o regime fiduciário, ela se torna a titular dos bens do patrimônio separado, um papel que não lhe confere plena liberdade sobre esses ativos. Sua atuação deve ser orientada exclusivamente pela causa fiducial, ou seja, para o único e exclusivo fim de beneficiar os investidores.

A securitizadora pode ser vista como um “guardião” ou “curador” que não é o dono dos bens, mas tem o dever legal de protegê-los, como se dono fosse, em nome dos investidores. Desse papel fundamental decorre uma série de obrigações específicas e deveres de conduta, muitos deles consolidados e detalhados pela Resolução da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) nº 60, de 23 de dezembro de 2021 (Resolução CVM nº 60). Essa resolução estabeleceu um regime próprio para as companhias securitizadoras, alinhando suas regras de conduta e controles internos com aquelas exigidas de administradores fiduciários de recursos de ter-

ceiros. Entre as obrigações e deveres mais importantes da securitizadora, no âmbito de operações em que foi constituído o regime fiduciário, destacam-se:

- **Gestão Diligente e Segregação Patrimonial:** O principal dever da securitizadora é administrar os créditos-lastro de forma diligente e dedicada, perseguindo a finalidade para a qual foram destinados. A utilização do patrimônio para fins diversos do que foi pactuado configura um grave descumprimento do dever fiduciário. Ela também é responsável por garantir que os ativos de um patrimônio separado não se confundam com os de seu patrimônio comum ou com os de outras operações, mantendo registros contábeis e financeiros segregados para cada patrimônio afetado;
- **Transparência e Governança:** A Resolução CVM nº 60 exige que as companhias securitizadoras, ao realizarem emissões públicas, nomeiem um agente fiduciário com deveres e responsabilidades bem definidos. A securitizadora deve, ainda, manter em seu site um conjunto de códigos e políticas de governança;
- **Prestação de Contas e Deveres Informativos:** A securitizadora tem o dever legal de

elaborar e publicar seus documentos societários, bem como de notificar o agente fiduciário sobre essas publicações, garantindo a transparência para o mercado. Além disso, deve disponibilizar em seu site todas as informações públicas relativas às suas emissões, incluindo documentos, atas de assembleias e demais documentações pertinentes. A prestação de informações exigidas pela CVM, antes atribuída ao Diretor de Relações com Investidores, passou a ser de responsabilidade do Diretor de Securitização, nos termos do artigo 24 da Resolução CVM 60;

- **Dever de Diligência e Responsabilidade por Terceiros:** Um ponto crucial da regulamentação é o dever de diligência da securitizadora na contratação de terceiros. A companhia é obrigada a verificar se os prestadores de serviço (como originadores e agentes de cobrança) possuem a estrutura e os recursos humanos e tecnológicos adequados. Além disso, a CVM impõe que a securitizadora responda perante ela pelas condutas de seus subcontratados no âmbito da operação de securitização, ampliando o alcance do dever fiduciário e fortalecendo a proteção aos investidores. É importante ressaltar que a securitizadora, em

geral, não é coobrigada pelos créditos cedidos, cabendo ao investidor o risco de inadimplência do devedor original.

3. A ameaça do moral hazard e a transparência

O mercado de securitização, ao transferir o risco de inadimplência dos créditos do originador para os investidores, pode, em tese, dar ensejo a um fenômeno econômico clássico conhecido como risco moral (*moral hazard*). Esse conceito, que remonta ao século XVII com o surgimento das seguradoras, descreve situações em que um agente assume mais riscos do que normalmente assumiria, justamente porque não arca integralmente com os custos de um eventual prejuízo.

No âmbito da securitização, o risco moral poderia se manifestar caso um originador de créditos — como uma incorporadora —, ao ceder seus ativos, tivesse o incentivo de conceder financiamentos de menor qualidade, consciente de que o risco de inadimplência seria integralmente transferido aos investidores. A crise financeira global de 2008 constitui exemplo histórico marcante da materialização desse risco, quando a ideia de instituições “grandes demais para falir” (*too big to fail*) e os resgates governamentais encorajaram a tomada de riscos excessivos no mercado de crédito.

Um ponto de destaque do mercado

brasileiro é a incorporação de mecanismos destinados à mitigação desse risco moral, como a aquisição pelo próprio originador do crédito, de parte dos títulos da emissão, cuja prioridade de pagamento seja subordinada ao pagamento dos demais títulos da emissão, ou até mesmo pela assunção de coobrigação por parte do originador do crédito. Essas práticas promovem o alinhamento de interesses entre originadores e investidores, em conformidade com as recomendações da IOSCO (*International Organization of Securities Commissions*).

O dever fiduciário e a regulação também atuam como contrapesos essenciais a esse risco. A instituição do patrimônio separado, consolidada e reforçada pela Lei nº 14.430/2022, constitui o pilar central dessa proteção. Esse mecanismo isola a exposição do investidor ao vincular os ativos e passivos da operação de securitização a um patrimônio autônomo, titularizado pela securitizadora.

Na prática, isso significa que os bens e direitos que servem de lastro para os títulos não se confundem com o patrimônio comum da securitizadora e, mais importante, não respondem por obrigações fiscais, previdenciárias ou trabalhistas da companhia, conforme expressamente previsto no § 4º do art. 27 da referida lei. A eventual preferência desses débitos — fiscais, previdenciários e trabalhistas — era, até então, fonte de significativa insegurança jurídica no

mercado. Isso porque a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, em seu art. 76, estabelecia que normas de afetação ou separação patrimonial não produziam efeitos em relação a tais obrigações. Essa incerteza foi expressamente afastada pela Lei nº 14.430.

Dessa forma, a blindagem legal hoje existente garante que, em caso de insolvência da securitizadora, o risco do investidor permaneça restrito à performance do conjunto específico de ativos da operação, e não à saúde financeira geral da companhia. Além disso, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) desempenha papel fundamental na fiscalização dessas operações, por meio de Processos Administrativos Sancionadores (PAS), que apuram eventuais violações ao dever de diligência das securitizadoras e possíveis conflitos de interesse.

A despeito desses avanços, a consolidação de um mercado de securitização plenamente maduro é uma tarefa contínua. Persistem desafios, como a necessidade de que o investidor médio aprofunde seu conhecimento acerca da complexidade das operações, o que pode, em alguns casos, gerar insegurança. Nesse sentido, tanto o mercado financeiro quanto a regulação buscam aprimorar a transparência e a acessibilidade das informações, oferecendo relatórios mais didáticos e mecanismos que facilitem a compreensão e reforcem a segurança de todos os

participantes.

A evolução constante do arcabouço normativo tem, assim, o objetivo de assegurar o cumprimento integral do dever fiduciário, consolidando a confiança como o principal ativo do mercado de capitais brasileiro.

4. Considerações finais e perspectivas para o mercado

A evolução da fidúcia no direito brasileiro, de um conceito de confiança de matriz romanística a um instrumento sofisticado de engenharia jurídica, representa um avanço decisivo para a segurança do mercado de capitais. Ao permitir a segregação de riscos, essa ferramenta fortaleceu a confiança dos investidores, limitando sua exposição à performance de ativos específicos. A modernização do arcabouço normativo, especialmente com a Lei nº 14.430, impulsionou a desintermediação financeira, e consolidou a securitização como alternativa robusta e eficiente de financiamento para diversos setores da economia.

O desafio que se impõe é o aperfeiçoamento contínuo do instituto, com a consolidação da jurisprudência e a atuação diligente dos órgãos reguladores, indispensáveis para assegurar transparência e conformidade às operações. O aprofundamento do tema, mais do que um exercício acadêmico, é passo essencial para que a confiança — essência da fidúcia — se mantenha como o ativo mais

valioso de nosso mercado, sustentando o protagonismo de um setor em constante crescimento e sofisticação.

Referências

Lei Federal n.º 9.514, de 20 de novembro de 1997. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1997/lei-9514-20-novembro-1997-365383-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 5 set. 2025.

Lei Federal n.º 10.931, de 2 de agosto de 2004. Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, as Leis Federais nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2004/lei-10931-2-agosto-2004-533165-norma-pl.html>. Acesso em: 5 set. 2025.

Lei nº 14.430, de 3 de agosto de 2022. Dispõe sobre as regras gerais aplicáveis à securitização de direitos creditórios e à emissão de Certificados de Recebíveis e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2022/lei-14430-3-agosto-2022-793067-norma-pl.html>. Acesso em: 5 set. 2025.

Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001. Altera a legislação das Contribuições para a Seguridade Social - COFINS, para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/PASEP e do Imposto sobre a Renda, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2001/medidaprovisoria-2158-35-24-agosto-2001-390566-norma-pe.html>. Acesso em: 5 set. 2025.

Comissão de Valores Mobiliários. Resolução CVM nº 17, de 9 de fevereiro de 2021. Dispõe sobre o exercício da função de agente fiduciário. Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/resolucoes/resol017.html>. Acesso em: 6 set. 2025.

Comissão de Valores Mobiliários. Resolução CVM nº 60, de 23 de dezembro de 2021. Dispõe sobre as companhias securitizadoras de direitos creditórios registradas na CVM. Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/resolucoes/resol060.html>. Acesso em: 6 set. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Dispõe sobre a fidúcia e dá outras., 2025. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9205851&disposition=inline>. Acesso em: 5 set. 2025.

CHALHUB, Melhim Namem. Alienação fiduciária: negócio fiduciário. 7. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

COELHO, Diego Gonçalves. *O patrimônio separado da companhia securitizadora*. 2021. Dissertação (Mestrado) - Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP, São Paulo, 2021. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2132/tde-09052021-221029/publico/10131822_Dissertacao_Original.pdf. Acesso em: 5 set. 2025.

DIREITONET. *Evolução histórica da alienação fiduciária em garantia de bem móvel*, 2025. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/8281/Evolucao-historica-da-alienacao-fiduciaria-em-garantia-de-bem-movel>. Acesso em: 5 set. 2025.

ENFIN. *Dever fiduciário*, 2025. Disponível em: <https://www.enfin.com.br/termo/dever-fiduciario-hznqwx3s>. Acesso em: 5 set. 2025.

JOTA. *Securitização: reflexões sobre direitos dos investidores*, 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/securitizadoras-reflexoes-sobre-o-direito-de-substituicao-pelos-investidores>. Acesso em: 5 set. 2025.

MIGALHAS. *Patrimônio de afetação, regime fiduciário e escrow account*, 2025. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registrais/347127/patrimonio-de-afetacao-regime-fiduciario-e-escrow-account>. Acesso em: 5 set. 2025.

SEER. *O Patrimônio de Afetação no Direito Brasileiro*. 2017. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/resseveraverumgaudium/article/viewFile/101693/56602>. Acesso em: 5 set. 2025.

UQBAR. *Entenda o que é regime fiduciário*, 2023. Disponível em: <https://uqbar.com.br/artigo/entenda-o-que-e-regime-fiduciario/6178>. Acesso em: 5 set. 2025.

Registro da alienação fiduciária de produtos agropecuários: competência registral, lei 14.421/2022 e insegurança jurídica

Murilo Balarin¹

1. Introdução

A constituição da propriedade fiduciária é um dos instrumentos mais relevantes para viabilizar o financiamento privado, inclusive no agronegócio. Contudo, recentes alterações legislativas e interpretações administrativas têm suscitado dúvidas quanto à competência registral para a formalização da garantia em relação a produtos e subprodutos agropecuários no Estado de São Paulo. A edição da Lei Federal nº 14.421, de 20 de julho de 2022 (Lei nº 14.421), que alterou a Lei Federal nº 8.929, de 22 de agosto de 1994 (Lei da Cédula de Produto Rural), acompanhada dos Enunciados nº 31 e nº 33 da ARISP

(Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo), introduziu interpretações que impactam a segurança jurídica da propriedade fiduciária em bens móveis vinculados ao agronegócio.

2. Breve histórico sobre a propriedade fiduciária de bens móveis

A propriedade fiduciária de bens móveis foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Lei Federal nº 4.728, de 14 de julho de 1965 (Lei nº 4.728), como forma de garantir financiamentos no âmbito do mercado financeiro e de capitais. Nessa modalidade, o devedor mantém a posse direta do bem móvel, enquanto a propriedade resolúvel é transferida ao credor até o cumprimento da obrigação garantida, configurando o desdobramento da posse.

A Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), espelhou as disposições acerca da propriedade fiduciária de bens móveis, expandindo tal figura para além das operações realizadas no âmbito do mercado financeiro e de capitais. Também consolidou o entendimento introduzido na Lei nº 4.728 pelo Decreto-lei nº 911, de 1º de outubro de 1969 (Decreto-lei 911), de que a constituição da propriedade fiduciária em bens móveis exige registro no Cartório de Títulos e Documentos (RTD) (art. 1.361, §1º), como condição de eficácia

¹ Advogado Sênior da área de Debt and Capital Markets (DCM) do Escritório Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados. Formado pela PUC-SP, em 2013.

e oponibilidade a terceiros. Essa exigência está em linha com o quanto previsto na Lei Federal nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), a qual estabelece que as alienações fiduciárias de bens móveis somente produzem efeitos perante terceiros quando registradas no RTD (art. 129, item 10).

A Lei da Cédula de Produto Rural introduziu a figura da alienação fiduciária sobre bens móveis no âmbito do agronegócio, aplicável a produtos agropecuários e seus subprodutos, vinculada, contudo, às Cédulas de Produto Rural (CPRs), título de crédito que representa promessa de entrega de produtos rurais.

Diante desse cenário, a Lei nº 14.421 trouxe uma atualização específica às normas vinculadas às CPRs e às alienações fiduciárias envolvendo produtos agropecuários e seus subprodutos, o que será explorado na seção seguinte.

3. A lei nº 14.421 e a cédula de produto rural

A Lei nº 14.421 alterou o §4º do art. 12 da Lei da Cédula de Produto Rural, estabelecendo que a alienação fiduciária de produtos agropecuários e seus subprodutos, quando vinculada às CPRs, deve ser registrada no Cartório de Registro de Imóveis (RI) onde estiverem localizados os bens dados em garantia.

Tal alteração legislativa trouxe im-

pactos relevantes, principalmente por quebrar a tradição de registro no RTD para alienações fiduciárias sobre bens móveis, como previsto no Código Civil e, até então, refletida na Lei da Cédula de Produto Rural. Com a nova redação legal, o registro no RI passou a ser exigido para garantir a eficácia da propriedade fiduciária sobre produtos agropecuários e seus subprodutos quando atrelada a CPRs.

Na prática, a medida tem impacto direto nas operações de financiamento rural, exigindo dos credores diligência redobrada na verificação de ônus existentes sobre produtos agropecuários e seus subprodutos. Isso porque, quando vinculados a CPRs, esses bens devem ser registrados no Registro de Imóveis (RI), enquanto, quando desvinculados, o registro é feito no Cartório de Títulos e Documentos (RTD).

Ademais, a necessidade de identificar com precisão a localização dos bens, sua vinculação com as CPRs e a interpretação da competência registral elevaram o grau de complexidade operacional das garantias fiduciárias no agronegócio. Apesar dessas dificuldades, a alteração busca conferir maior segurança jurídica e transparência aos registros, o que, a longo prazo, pode facilitar o acesso ao crédito rural, com taxas mais competitivas e menor risco de litígios quanto à validade da garantia.

4. Interpretação extensiva da ARISP e seus efeitos

A Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo (ARISP), em outubro de 2023, publicou os Enunciados nº 31 e nº 33, os quais dispõem que alienações fiduciárias de produtos agropecuários e seus subprodutos devem ser, necessariamente, registradas no RI, mesmo quando não vinculadas às CPRs, admitindo o registro complementar no RTD apenas para fins de publicidade.

Destaca-se que a natureza jurídica dos enunciados emitidos por entidades administrativas, como a ARISP, é meramente orientativa. Eles não possuem força vinculante perante o Judiciário e tampouco podem se sobrepor às disposições previstas em lei federal. Ainda que orientem a prática dos cartórios do Estado de São Paulo, esses enunciados não têm o condão de alterar a competência registral definida pelo Código Civil e pela Lei de Registros Públicos, os quais são aplicáveis em alienações fiduciárias sobre produtos agropecuários e seus subprodutos quando não vinculados às CPRs.

Por essa razão, sua aplicação em desconformidade com o texto legal pode ser objeto de impugnação judicial. Até o momento, não há jurisprudência consolidada que tenha acolhido ou afastado expressamente os efeitos normativos dos Enunciados nº 31 e 33. Contudo, há registros de contestações judiciais pontuais mo-

vidas por instituições financeiras e operadores do agronegócio questionando a obrigatoriedade do registro no RI quando a operação não envolve CPRs. A tendência é que o tema evolua para análise em instâncias superiores, dada a relevância da segurança jurídica nas operações de crédito rural.

5. Insegurança jurídica e recomendações práticas

A extensão da exigência de registro no RI para contratos de alienação fiduciária de produtos agropecuários e seus subprodutos que não envolvem CPRs, como sugerem os enunciados da ARISP, está em dissonância com a legislação federal. Isso tem gerado insegurança entre operadores do direito, financiadores e produtores rurais, diante do risco de invalidação de garantias registradas apenas no RTD, especialmente em operações que não estejam vinculadas à CPR.

Do ponto de vista jurídico, essa divergência acarreta incertezas quanto à eficácia das garantias em execuções judiciais ou falências, podendo comprometer a recuperabilidade do crédito. Há ainda o risco de interpretações conflitantes entre registradores e juízes, criando entraves à uniformização da jurisprudência e aumento no custo de transação para os credores.

Sob a perspectiva econômica, os impactos podem ser significativos.

Instituições financeiras e fundos de investimento tendem a exigir garantias mais robustas e onerar o custo do crédito quando há dúvidas quanto à validade da garantia constituída. Pequenos e médios produtores, por sua vez, podem enfrentar maiores dificuldades de acesso ao financiamento em razão de exigências cartorárias mais complexas ou custos adicionais com registros duplos (RI e RTD).

Em termos práticos, recomenda-se que: (i) para bens localizados no Estado de São Paulo, o registro seja feito no RI, independentemente de estarem ou não vinculados à CPR; (ii) que se realize, de forma complementar, o registro no RTD para dar ampla publicidade e mitigar riscos de questionamentos futuros; (iii) que agentes financeiros, produtores e advogados mantenham acompanhamento ativo das discussões judiciais e de eventuais alterações legislativas ou regulamentares sobre o tema.

Essas precauções visam minimizar a exposição a litígios e preservar a segurança jurídica das operações de crédito rural até que haja definição mais clara e uniforme dos critérios registrários aplicáveis à propriedade fiduciária de bens móveis agropecuários.

6. Conclusão

O registro da alienação fiduciária de produtos e subprodutos agropecuários suscita discussões relevantes quanto à competência registral. A

Lei nº 14.421 é clara ao direcionar ao RI apenas para os casos vinculados às CPRs, mantendo-se, nos demais casos, a competência do RTD como previsto no Código Civil.

Os enunciados da ARISP, embora relevantes como orientação administrativa no Estado de São Paulo, não possuem força normativa para alterar disposições legais federais. Sua aplicação extensiva tem gerado insegurança jurídica, afetando diretamente o ambiente de crédito do agronegócio e dificultando a uniformização de práticas registrárias no país.

Diante desse cenário, é recomendável que o legislador promova ajustes normativos que esclareçam, de forma definitiva, a competência registral para a constituição da propriedade fiduciária sobre bens móveis no agronegócio. A edição de norma federal específica ou a alteração do próprio Código Civil e da Lei de Registros Públicos poderiam assegurar maior coerência e previsibilidade.

Além disso, seria salutar se os órgãos reguladores e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) promovessem diretrizes nacionais padronizadas, com o intuito de harmonizar a atuação dos cartórios de registro em todo o território nacional.

Até que tais medidas sejam implementadas, recomenda-se a adoção de estratégias prudenciais, como aquelas indicadas no item [5] acima.



Seção V

Direito urbanístico

Resoluções de tombamento subjetivas: ilegalidade e prejuízo ao desenvolvimento urbano sustentável

Gabriela Braz Aidar¹

Gregory Moraes Barbosa²

João de Carvalho Magalhães³

1. A finalidade do tombamento e os efeitos deletérios dos subjetivismos

Não se desconhece ou se nega que o tombamento de bens imóveis é de grande relevância para a proteção de valores históricos e culturais, reconhecidos pela sociedade. A preservação do patrimônio cultural é, inclusive, imprescindível para o desenvolvimento sustentável das cidades, especialmente quando alinhada com incentivos para o restauro e retrofit das edificações protegidas em áreas dotadas de infraestrutura urbana ociosa.

Contudo, a Abertura de Processo de Tombamento (APT) acaba, por vezes, produzindo o efeito contrário do pretendido, pois muitas resoluções relacionadas à APT e ao tombamento não definem concretamente as limitações impostas ao bem, restringindo-se a determinar que qualquer intervenção no imóvel dependa de anuência do órgão de preservação.

Essa situação gera enorme insegurança jurídica ao proprietário e potenciais empreendedores, que, em muitos casos, optam por não investir em imóveis tombados, em processo de tombamento ou com potencial de preservação, em razão dos riscos decorrentes da análise subjetiva que poderá advir dos órgãos responsáveis, em relação ao futuro projeto. Afinal, qual será o gabarito permitido para outras edificações no mesmo lote? Será viável ampliar a área construída ou executar uma simples reforma? Até que ponto?

A insegurança jurídica gerada por resoluções subjetivas, aliada ao longo tempo que se pode levar para a análise do projeto pelos órgãos de preservação, eleva sobremaneira o custo do empreendimento e contribui, em menor ou maior proporção, para o cenário que hoje se observa:

¹ Advogado Sênior da área de Debt and Capital Markets (DCM) do Escritório Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados. Formado pela PUC-SP, em 2013.

² Advogado da área de Direito Urbanístico do Escritório Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados. Graduado em Direito pela USP.

³ Assistente Jurídico da área de Direito Urbanístico do Escritório Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados. Graduado em Direito pela PUC-SP.

dezenas de imóveis com valor histórico abandonados, em estado precário de conservação e com baixo valor de mercado, em razão do desinteresse de potenciais adquirentes em enfrentar discussões subjetivas sobre o que pode ou não ser feito no local.

A relevância da preservação dos bens de valor histórico exige, portanto, o dever do órgão preservacionista de definir concreta e objetivamente as limitações aplicáveis ao bem protegido. Tal exigência decorre tanto da impossibilidade de restringir o uso da propriedade privada com base em regras subjetivas, quanto do fato de que a adoção de critérios imprecisos nas resoluções desestimula a intervenção e a utilização de bens tombados, comprometendo, assim, a própria conservação do bem.

2. A impossibilidade jurídica de limitação do uso da propriedade por resoluções subjetivas: uma análise à luz da legislação paulistana

No Brasil, em âmbito federal, a preocupação legislativa com o tombamento surgiu na década de 30, dando origem ao Decreto-Lei Federal nº 25/37. Após alguns anos, foi editado pelo estado de São Paulo o Decreto Estadual nº 13.426/79 e, pelo município de São Paulo, a Lei Municipal nº

10.032/85. Esses diplomas permanecem total ou parcialmente em vigor, regendo os tombamentos até os dias atuais⁴.

Tais normas asseguram a proteção do bem desde a abertura do processo de tombamento — momento em que qualquer intervenção no imóvel passa a depender de aprovação do órgão de preservação —, mesmo na ausência de regra expressa que detalhe as diretrizes concretas a serem observadas na intervenção sobre o bem em análise.

No que diz respeito ao tombamento definitivo, vale destacar que:

a) na sua redação original, o Decreto Estadual nº 13.426/79 chegou a prever que qualquer obra em um “raio de 300 (trezentos) metros em torno de qualquer edificação ou sítio tombado” deveria ser objeto de análise pelo Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo (CONDEPHAAT), “para evitar prejuízo à visibilidade ou destaque do referido sítio ou edificação”. Esta regra foi posteriormente alterada pelo Decreto Estadual nº 48.137/03, passando a dispor que cada Resolução de Tombamento deve prever concretamente a área no entorno do bem tomba-

⁴ A Constituição Federal de 1988 passou a prever expressamente o instituto do tombamento dos bens de valor cultural (art. 216) e fixou a competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal para proteção do patrimônio histórico (art. 24, VII, §1º e 2º), cabendo aos Municípios a competência para suplementar tais regras (art. 30, II e IX). As normas constitucionais, contudo, não tratam dos procedimentos, cuja definição compete à legislação infraconstitucional.

do “sujeita a restrições de ocupação e de uso, quando estes se revelarem aptos a prejudicar a qualidade ambiental do bem sob preservação, definindo, caso a caso, as dimensões dessa área envoltória”. Ou seja, em âmbito estadual, há atualmente o dever de delimitar de forma concreta a área envoltória do bem tombado, estabelecendo as restrições de ocupação e de uso aplicáveis a esses imóveis;

b) a Lei Municipal nº 10.032/85, por sua vez, prevê que a resolução de tombamento deve “incluir diretrizes diferenciadas de utilização e preservação nos casos em que tais indicações se fizerem necessárias” (art. 11), devendo o espaço envoltório ser “dimensionado caso a caso por estudos do corpo técnico de apoio” (art. 10).

Embora seja inequívoco que o tombamento de bens de relevância histórica e cultural possa ser efetivado por ato administrativo, não se confere aos órgãos de preservação uma carta em branco para a edição de resoluções de teor genérico, que estabeleçam critérios subjetivos para a aprovação de projetos relativos aos inúmeros lotes já tombados, em processo de tombamento ou localizados em área envoltória.

Com efeito, o Decreto-Lei Federal nº

25/37, o Decreto Estadual nº 13.426/79 e a Lei Municipal nº 10.032/85, ainda que de caráter geral, não afastam as demais regras do ordenamento jurídico que regem a propriedade privada e impedem a sua limitação por critérios subjetivos. A esse respeito, note-se que:

a) a propriedade privada é direito constitucional inviolável, que, embora limitado pelo dever de atendimento da função social e, assim, pelas regras de ordenação do solo, apenas pode ser limitado em virtude de Lei e somente pode ter conteúdo econômico esvaziado pelo Estado mediante prévia e justa indenização em dinheiro (5º, caput, II, XXII, XXIII e XXIV, 170, II e III e 182, §3º, da Constituição Federal)⁵;

b) não por outra razão é estabelecido processo legislativo rigoroso – com quórum diferenciado e fase de participação popular – para a criação ou alteração das regras de uso e ocupação do solo, notadamente em vista do impacto que exercem sobre o valor da propriedade privada;

c) a previsão da possibilidade de tombamento de bens contida na Constituição Federal de 1988 (art. 216) e legislação ordinária não inverte essa lógica, de modo que eventuais limitações ao uso da propriedade

⁵ Inclusive, na visão de Antonio A. Queiroz Telles, o tombamento compulsório deveria se dar por meio de lei, e não por ato administrativo, para melhor se enquadrar à Constituição. Vide: TELLES, Antonio A. Queiroz. Tombamento e seu regime jurídico. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992. ISBN 85-203-0975-5.

devem ser expressamente detalhadas;

d) a licença construtiva possui caráter vinculado⁶ e, assim, deve ter seus critérios de emissão objetivamente tipificados em lei ou em regulamento preexistente;

e) o Poder Executivo não pode, por meio de resolução, excepcionar por completo as normas positivadas na legislação ordinária de uso e ocupação do solo, conferindo carta branca ao órgão de proteção para a análise de projetos. Ao contrário, as resoluções de APT e de tombamento – por limitarem o direito de propriedade mediante regra infralegal – devem estabelecer, de forma objetiva, as restrições aplicáveis, de modo que o uso do bem seja limitado apenas na medida do necessário. Devem ainda delimitar com clareza as partes da edificação protegidas, bem como in-

dicar o que pode ou não ser feito no local;

f) a definição de regras claras e objetivas quanto às limitações incidentes sobre cada bem favorece a proibidade, a isonomia e a celeridade na análise, evitando discussões eternas acerca dos projetos em razão da ausência de balizas legais precisas. A esse respeito, já se manifestou a Procuradoria Geral do Município⁷;

g) a definição de regras objetivas afina-se não apenas com os princípios da estrita legalidade, da eficiência, da isonomia e da proibidade como também da segurança jurídica e da confiança legítima na Administração Pública;

h) no estado e município de São Paulo, as regras do Decreto Estadual nº 13.426/79 e da Lei Municipal nº 10.032/85 já positivadas deixam

⁶ Vide: MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de Construir*, São Paulo: Malheiros, 9ª ed., 2005, p. 100 e 214; Bandeira de Mello, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo: Malheiros, 27ª edição, 2010, p. 439; FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Disciplina Urbanística da Propriedade*, São Paulo: Malheiros, 2ª ed. 2005, p. 129; SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 7ª edição, 2012, p. 436.

⁷ Veja-se: "Por trás de toda a definição de regras gerais em resoluções de tombamento, relativas à regulação de possíveis interferências no bem protegido, está a possibilidade de que a autoridade administrativa regule, segundo parâmetros objetivos, a própria discricionariedade administrativa. De fato, qualquer órgão público pode exercer, por meio de ato geral e abstrato, a discricionariedade prevista em lei, decidindo, a priori, com base nesses critérios, as questões que lhe sejam submetidas. Por exemplo, no exercício de uma competência para autorizar o porte de arma, o órgão competente pode definir quais serão os fatores a serem considerados na avaliação dos pedidos, fixando, desde logo, que as autorizações não serão concedidas àqueles que possuam antecedentes criminais. Com isso, não está renunciando à sua competência, mas apenas buscando aperfeiçoar suas ações, por meio da adoção de critérios prévios, impessoais e objetivos. (...) A definição antecipada de critérios gerais, quando possível, valoriza a fundamentação técnica das decisões e oferece indiscutíveis vantagens em termos de impessoalidade e segurança jurídica, atendendo ao máximo aos ideais republicanos. Por outro lado, a definição dos critérios antes do surgimento dos casos concretos pode evitar o recrudescimento de polêmicas quanto a empreendimentos específicos objeto de uma análise ad hoc, as quais infelizmente não são raras no panorama pátrio. De fato, se a regra já está definida de antemão, os próprios agentes econômicos não investem esforços em empreendimentos inviáveis, ficando a própria comunidade, ademais, livre de acompanhar, em relação aos aspectos já regrados, o cotidiano dos órgãos de preservação e suas decisões." (Ementa nº 11.694. Acessível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/parecer-procuradoria-geral-do-municipio-pgm-11694-de-24-de-novembro-de-2016>>).

clara a necessidade de delimitação explícita das restrições aplicáveis aos bens tombados, de modo que a inserção de termos gerais nas resoluções de tombamento, sob qualquer aspecto, não encontra amparo no ordenamento jurídico;

i) a inserção de critérios claros para intervenção em bens tombados e área envoltória nas resoluções de tombamento permite, inclusive, a delegação da análise dos projetos à Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento, favorecendo a celeridade na análise.

Em suma e como bem destaca Adriana Zandonade⁸, a discriminação clara e precisa dos bens, assim como de suas respectivas condicionantes, constitui condição de validade da resolução de tombamento – e, também, de APT.

Portanto, resoluções de APT ou de tombamento que deixam a critério do órgão de preservação a análise de eventuais intervenções no bem, sem a prévia delimitação de balizas concretas ou com diretrizes excessivamente vagas – como, por exemplo, a “coerência” com o entorno –, violam o direito da propriedade e as demais

regras e princípios acima citados. Essa prática favorece ambientes de análise potencialmente arbitrários e pode tornar desinteressante a utilização efetiva dos imóveis tombados, em prejuízos da própria cidade.

3. Considerações finais

Pelo exposto, é possível concluir que, embora o tombamento de bens seja relevante e imprescindível, o exame sistemático do ordenamento jurídico coloca em questão o poder de o órgão de preservação conferir a si próprio total discricionariedade para aprovação casuística de projetos, sem antes delimitar, por meio de resolução – seja de APT, seja de tombamento –, as exatas características do bem (objeto de proteção) e as limitações impostas à intervenção no imóvel.

A delimitação objetiva das restrições impostas a cada bem constitui não apenas condição de validade da resolução APT ou de tombamento, mas também requisito essencial para incentivar a população a permanecer nesses imóveis ou adquiri-los, promovendo sua restauração e reforma.

A segurança jurídica e o esclareci-

⁸ Verbis: “A exata identificação do bem tombado é requisito essencial do instrumento sob análise. Assim, no tombamento de conjuntos, ainda que não especificada cada uma de suas partes, é imprescindível que se individualize o todo de forma absolutamente clara e precisa, explicitando-se os motivos ou pressupostos de fato que o identificam como tal e que, enfim, ensejam a aplicação de medida. Já que, mesmo alcançando um conjunto, o tombamento produz seus efeitos sobre cada elemento que o compõe, é condição indispensável da validade do correspondente ato administrativo que descreva seu objeto de modo a permitir que ele seja perfeitamente reconhecido diante de cada situação concreta, até mesmo por força do princípio da segurança jurídica” (destacamos) (“O Tombamento à Luz da Constituição Federal de 1988”, ed. Malheiros, 2012, p. 212).

mento das regras concretas aplicáveis aos imóveis tombados ou em estudo de tombamento são necessários para impulsionar o investimento nesses bens, garantindo que mantenham sua funcionalidade e possam ser mais bem aproveitados, inclusive, com acréscimos de área no terreno. Esse incentivo é especialmente benéfico em regiões ociosas dotadas de infraestrutura, onde há grande número de imóveis protegidos que se encontram abandonados e subutilizados.

Um breve balanço sobre a fachada ativa em São Paulo

Francisco Ribeiro Gago¹

Marcella Martins Montandon²

Maria Eduarda Aurelio Rollo³

A instalação de usos não residenciais nas edificações com acesso aos passeios públicos traduz o conceito de “fachada ativa”. A ocupação do pavimento térreo dos edifícios com comércios e serviços assume relevante função urbanística e será analisada à luz do Plano Diretor Estratégico de São Paulo (Lei Municipal nº 16.050/14 – PDE/14) e da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei Municipal nº 16.402/16 – LPUOS/16), com o intuito de compreender o seu objetivo, avaliar os impactos positivos, inspirados na noção de “olhos para a rua”, formulada por Jane Jacobs, bem como os desafios a serem superados com tais instalações.

As diretrizes internacionais de qualidade urbana representadas pela

estratégia DOTS – Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável – propõem critérios objetivos para orientar o crescimento das cidades em torno dos eixos de transporte público e da mobilidade ativa, priorizando a densidade equilibrada, o uso misto do solo, a caminhabilidade e a vitalidade dos espaços públicos.

Por meio dessas diretrizes, as formas como as edificações se relacionam com as ruas é um dos elementos centrais: as ruas que apresentam maior transparência e acessibilidade em seus térreos recebem melhor pontuação, justamente porque favorecem a permanência de pessoas, a diversidade de usos e a circulação a pé.

No âmbito dos DOTS, distinguem-se dois tipos de fachadas relevantes: as visualmente ativas, caracterizadas por janelas, vitrines e transparência ao nível do pedestre, e aquelas fisicamente permeáveis, definidas pela presença de entradas frequentes, como lojas, cafés e acessos a edifícios, ao longo de cada face de quadra. Ambas as categorias funcionam como indicadores da vitalidade urbana, na medida em que estimulam interações sociais, qualificam o ambiente da calçada e contribuem para a sensação de segurança.

¹ Sócio Da Área De Direito Urbanístico Do Escritório Duarte Garcia, Serra Netto E Terra Advogados. Especialista Em Direito Administrativo Pela Sociedade Brasileira De Direito Público (SBDP). Membro da Comissão de Direito Urbanístico do Instituto Brasileiro de Direito Imobiliário (IBRADIM).

² Sócia Da Área De Direito Urbanístico Do Escritório Duarte Garcia, Serra Netto E Terra Advogados. Especialista Em Direito Imobiliário Pela FGV/SP. Cofundadora do a.urbe.

³ Advogada Júnior de Direito Urbanístico Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados. Graduada em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Em consonância com essas diretrizes, a revisão do PDE, realizada em 2014, passou a orientar o crescimento urbano privilegiando as áreas com maior oferta de transporte público coletivo. Para tanto, foram demarcados os chamados “eixos de estruturação da transformação urbana”: faixas situadas no entorno de corredores de ônibus, linhas de metrô e trem, nas quais se aplicam parâmetros urbanísticos específicos voltados a promover o adensamento construtivo e populacional, aliado à qualificação e à humanização do espaço urbano.

O PDE/14 prevê, expressamente, como diretrizes ou objetivos:

- orientar a produção imobiliária da iniciativa privada para gerar fachadas ativas no térreo dos edifícios, no âmbito dos eixos de estruturação da transformação urbana;
- estimular o comércio e os ser-

viços locais, estritamente os instalados em fachadas ativas – meta específica da Política de Desenvolvimento Sustentável;

Nesse contexto, a LPUOS/16 adota dois mecanismos de difusão da fachada ativa: a impositiva e a incentivada.

No primeiro grupo, a fachada ativa é obrigatória (impositiva) em lotes com área superior a 10.000 m² (dez mil metros quadrados) até 20.000 m² (vinte mil metros quadrados), localizados nas Zonas Eixo de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU, ZEUA, ZEUP e ZEUPa), Eixo de Estruturação da Transformação Metropolitana (ZEM e ZEMP) e nas Zonas de Centralidade (ZC e ZCa)⁴, conforme art. 87 da LPUOS/16.

Em outras palavras, a compulsoriedade da fachada ativa se aplica apenas em lotes de grande dimensão e em zonas nas quais se busca maior

⁴ O art. 72 da LPUOS estabelece a obrigatoriedade do “tratamento da testada” do lote em situações específicas, mediante o uso da fachada ativa em no mínimo 50% da testada ou a implantação de recuo frontal de uma faixa ajardinada com largura mínima de 3 (três) metros, ou no mínimo em 50% (cinquenta por cento) da testada:

“Art. 72. Nos terrenos localizados na Unidade Geotécnica I (UG-I) da carta geotécnica de aptidão à urbanização do Município de São Paulo e nos terrenos sujeitos a recalques e problemas geotécnicos, as obras em subsolo projetadas a partir da vigência desta Lei, deverão ser executadas mediante métodos de engenharia que impeçam o rebaixamento do nível do lençol d’água e de acordo com as Normas Técnicas em vigor, e as novas construções ou reformas com ampliação de mais de 50% (cinquenta por cento) em relação a área existente regular mantida, deverão observar: (...) III - Em lotes com testada superior a 20m (vinte metros) deverão ser adotadas no mínimo um dos seguintes tratamentos de testada:

a) Implantação no recuo frontal de uma faixa ajardinada sobre solo natural com largura mínima de 3 (três) metros e no mínimo em 50% (cinquenta por cento) da testada;

b) Implementação de fachada ativa em, pelo menos, 50% (cinquenta por cento) de cada testada;

c) Em lotes com mais de uma frente poderá haver opção por um dos tratamentos de fachada fixados nas alíneas “a” e “b” para cada testada.

§ 1º Consideram-se áreas sujeitas a recalques e problemas geotécnicos os perímetros de Moema, Água Branca, Chácara Santo Antônio e Paraíso constantes do Anexo I do Decreto 57.521, de 9 de dezembro de 2016, e o perímetro Arizona incluído pela RESOLUÇÃO/CEUSO/146/2022.”

adensamento construtivo e populacional, evitando, portanto, grandes muros contínuos, planos cegos ou recuos murados que empobrecem a paisagem urbana e desencorajam a presença de pessoas nas ruas.

Nesses casos, na hipótese de edificação nova ou reforma com ampliação superior a 50% da área construída, os empreendimentos devem adotar, além da fruição pública⁵, a fachada ativa em, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da testada do lote (isto é, da extensão da frente do terreno voltada para o logradouro público). Nas demais hipóteses, a fachada ativa é apenas incentivada.

Sejam obrigatórias ou apenas incentivadas, as áreas destinadas à fachada ativa são consideradas não computáveis, ou seja, não são incluídas no cálculo do coeficiente de aproveitamento da construção, permitindo, assim, a ampliação do potencial construtivo⁶. Esse benefício é relevante, pois desonera parte da área construída do coeficiente de aproveitamento, tornando o investimento mais atrativo para o empreendedor.

No entanto, para que a fachada ativa cumpra sua função urbanística e permita a concessão do benefício

construtivo, é necessário observar a uma série de requisitos legais que garantem a integração entre os espaços público e privado, bem como a permeabilidade visual. Entre os principais critérios exigidos na legislação estão:

- implantação de usos não residenciais no térreo com acesso direto ao logradouro público em todas as frentes do lote;
- extensão mínima de 25% da testada do lote destinada à fachada ativa, com pelo menos 3 metros de comprimento;
- inserção da fachada ativa na faixa de até 5 metros do alinhamento do lote, contendo elementos como portas, janelas ou vitrines transparentes e acesso a cada 20 metros;
- proibição de muros, grades ou vagas de estacionamento entre a fachada e a calçada, bem como de usos voltados à circulação ou à manobra de veículos no recuo frontal;
- possibilidade de a fachada ativa se voltar para praças urbanas comunitárias, desde que mantenha o acesso direto à via

⁵ "Fruição Pública corresponde à área livre externa ou interna às edificações, localizada nos pavimentos de acesso direto ao logradouro público, com conexão em nível ao logradouro e demais espaços públicos sempre que o lote tiver frente para mais de um logradouro público, ou quando a testada do lote for superior a 150m (cento e cinquenta metros), destinada à circulação de pessoas, não sendo exclusiva dos usuários e moradores (art. 1º, X da LPUOS/16)".

⁶ "Até o limite de: (a) 50% (cinquenta por cento) da área do lote nas ZEU, ZEUA, ZEUP, ZEUPa, ZEM, ZEMP, ZC e ZCa; e (b) 20% (vinte por cento) da área do lote nas demais zonas, conforme art. 62, VII da LPUOS/16."

pública;

- autorização para que a fachada ativa esteja em níveis diferentes da edificação, desde que haja acesso direto pelo logradouro;
- vedações específicas à utilização do benefício, nos casos em que houver instalação de determinadas atividades.

Assim, a finalidade da fachada ativa pode ser sintetizada em duas dimensões complementares. No plano físico, trata-se de qualificar a ambiência da rua, assegurando calçadas mais permeáveis, acessíveis e seguras para a circulação de pedestres. No plano social e econômico, busca-se incentivar o uso misto, favorecer o comércio e os serviços de proximidade e, com isso, estimular a diversidade de funções urbanas e a vitalidade cotidiana dos espaços públicos.

No entanto, a prática aponta que, embora a fachada ativa represente um instrumento promissor para a requalificação do espaço público, sua efetividade tem sido comprometida por fatores como alta vacância, deficiências de projeto e barreiras culturais, enfraquecendo o potencial transformador do instituto.

A alta taxa de vacância dos espaços

comerciais criados para atender à exigência legal e usufruir de benefícios construtivos tem chamado a atenção. Pesquisa recente produzida pela Associação Comercial de São Paulo⁷, baseada na análise de 391 empreendimentos localizados nos eixos das regiões da Vila Mariana, Ibirapuera e Rebouças, aponta que 91 deles possuem fachada ativa. Os índices de vacância são alarmantes: 80% na Vila Mariana, 70% no Ibirapuera e 63,3% na Rebouças.

Entre os principais fatores identificados para esse cenário, destaca-se a inadequação dos espaços projetados, muitas vezes concebidos de forma genérica, sem considerar as demandas e as características específicas do comércio local. São comuns metragens incompatíveis com o mercado varejista, pé-direito insuficiente, ausência de infraestrutura para exaustão, carga e descarga, e soluções arquitetônicas pouco atraativas. Assim, ainda que formalmente disponíveis, essas unidades mostram-se comercialmente inviáveis, revelando que o problema não decorre apenas da suposta ausência de demanda, mas da incompatibilidade dos espaços com as reais necessidades de serviços e comércio locais.

Por fim, há também barreiras culturais, pois ainda persiste no imaginário coletivo a ideia de que o comércio

⁷ <https://acsp.com.br/publicacao/s/cpu-apresenta-estudo-que-indica-alto-indice-de-vacancia-nas-fachadas-ativas>, acesso em 10.09.25.

no térreo pode “desvalorizar”, comprometer a “exclusividade” do empreendimento – especialmente dos residenciais. O uso misto é, assim, percebido como algo indesejado ou incompatível com padrões habitacionais de prestígio.

A consequência é a cristalização de fachadas ativas que existem apenas nas plantas aprovadas, mas que não se concretizam no uso efetivo. Essa percepção revela uma compreensão distorcida da função urbana da fachada ativa, que, quando tratada apenas como incentivo construtivo, perde sua potência como elemento estruturador da vitalidade urbana. Nesse contexto, há inclusive a possibilidade de desvirtuamento do uso desses espaços, destinados ao atendimento de demandas internas da edificação, o que pode sujeitar os proprietários a ações fiscalizatórias municipais.

Para reflexão, ainda que a obrigatoriedade imponha um ritmo de transformação mais célere, uma regulamentação excessivamente rígida e inflexível, pode mitigar o sucesso do instituto da fachada ativa, contribuindo para a vacância apontada. Nesse contexto, não é possível ignorar que, com o intuito de otimizar os projetos e eliminar aspectos técnicos que poderiam torná-los desinteressantes, a LPUOS/16 foi revisada pela Lei Municipal nº 18.081/24, a fim de flexibilizar a exigência de instalação de fachada ativa em todas as testadas do imóvel. A nova redação passou a permitir o atendimento em apenas uma testada, desde que em

extensão equivalente a 25% (vinte e cinco por cento) do somatório de todas as testadas. Outro ponto trazido pela Lei Municipal nº 18.081/24 foi a possibilidade de implantação parcial da fachada ativa no pavimento imediatamente superior ao de acesso. Tais alterações ampliaram as possibilidades de desenvolvimento dos projetos, sem afastar a política de incentivo à geração de fachadas ativas.

Os poderes Executivo e Legislativo devem estar atentos às realidades locais para, assim, definir as melhores formas de alcançar a plena e eficiente política pública almejada pelo PDE, inclusive – como se verificou recentemente – com a possibilidade de promover as adequações que se façam necessárias.

Sob a ótica do setor privado, é recomendável que a previsão de fachadas ativas nas edificações seja acompanhada de estudos de mercado e de uma análise do entorno, a fim de que tais espaços se tornem mais aderentes às necessidades locais. O sucesso das fachadas ativas implica a transformação da cidade, o crescimento econômico do entorno e a melhoria da qualidade de vida das pessoas.

Diante disso, o desafio que se impõe não é eliminar a obrigatoriedade, mas aperfeiçoar a política, calibrando-a às realidades locais e às dinâmicas do mercado e da vida urbana. A efetividade da fachada ativa dependerá, portanto, de maior flexibilidade regulatória, de projetos ar-

quitetônicos mais direcionados e de uma mudança cultural que valorize o uso misto como componente essencial da urbanidade contemporânea.

Referências

CAOS PLANEJADO. São Paulo em evolução: o desafio das fachadas ativas inativas. Disponível em: <https://caosplanejado.com/sao-paulo-em-evolucao-o-desafio-das-fachadas-ativas-inativas/>. Acesso em: 02 set. 2025.

DENALDI, Rosana; CUNHA, Maria Aparecida de Assis; BENTES, Juliana. Fachada ativa e o desenho do espaço urbano: notas sobre a produção recente em São Paulo. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 21, n. 1, 2019. DOI: 10.22296/2317-1529.2019v21n1p37.

DIÁRIO DO COMÉRCIO. Vacância em fachadas ativas chega a 80% em São Paulo. Disponível em: <https://www.diariodocomercio.news/publicacao/s/acsp-vacancia-em-espacos-comerciais-de-fachadas-ativas-de-sp-chega-a-80>. Acesso em: 05 set. 2025.

INSTITUTO DE POLÍTICAS DE TRANSPORTE E DESENVOLVIMENTO (ITDP). DOTS Cidades: guia de implementação do Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável. Rio de Janeiro: ITDP Brasil, 2017.

JACOBS, Jane. Morte e vida de grandes cidades. São Paulo: Martins Fontes, 2000 [edição original 1961]. PANORAMA de uso das fachadas

ativas em São Paulo. São Paulo: Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB/SP, 2024.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 63.884, de 18 de setembro de 2024. Regulamenta dispositivos da Lei nº 16.402, de 2016. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, SP, 19 set. 2024.

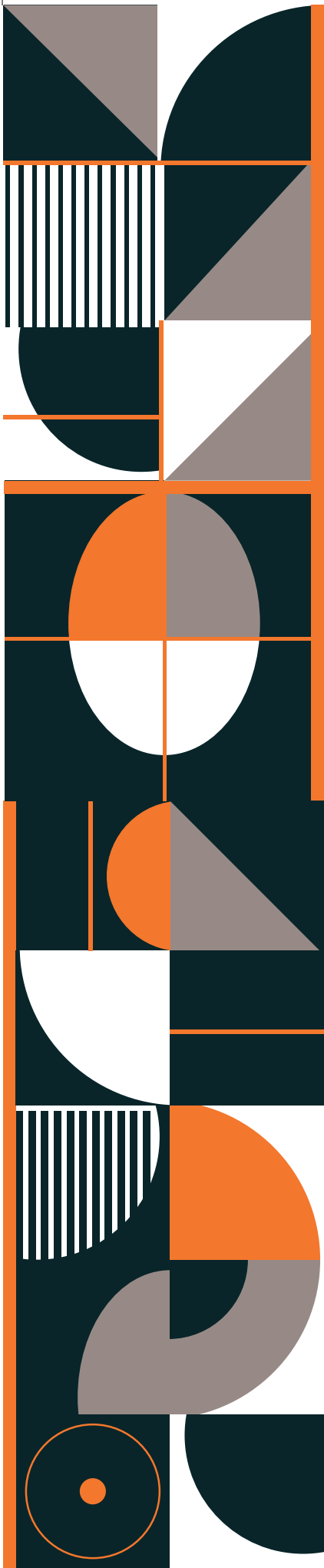
SÃO PAULO (Município). Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, SP, 31 jul. 2014.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, SP, 23 mar. 2016.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 18.081, de 21 de março de 2024. Altera a Lei nº 16.402, de 2016. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, SP, 22 mar. 2024.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 18.177, de 18 de junho de 2024. Altera dispositivos da Lei nº 16.402, de 2016. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, SP, 19 jun. 2024.

SOMOS CIDADE. O dilema das fachadas ativas residenciais. Disponível em: <https://somoscidade.com.br/2024/02/14/o-dilema-das-fachadas-ativas-residenciais/>. Acesso em: 05 set. 2025.



Seção VI

Direito público

Entre estações e transformações: impacto imobiliário do metrô de São Paulo

Luis Eduardo Menezes Serra Netto¹
Gabriel Gutierrez Haber Duellberg²

1. Introdução

Falar em mobilidade urbana é muito mais que analisar sistemas de deslocamentos de pessoas dentro de uma cidade. Mobilidade é um agente de transformação econômica, social e espacial que redefine as oportunidades de vida nas metrópoles. Para o cidadão comum, significa mais tempo livre e acesso a empregos, escolas e hospitais; para o mercado imobiliário, novas frentes de desenvolvimento.

Aqui pretendemos rapidamente estudar os efeitos da implantação da infraestrutura metroviária no desenvolvimento humano e urbano, abordando desde o acesso ao trabalho,

à educação, à saúde e à cultura até a valorização imobiliária e a reorganização do uso do solo. O estudo compara Jabaquara e Santana, transformados pela Linha 1–Azul, e Barra Funda e Itaquera, sob a Linha 3–Vermelha, com projeções para a Linha 2–Verde e sua extensão atualmente em construção. Busca-se demonstrar como a acessibilidade de alta capacidade, articulada ao planejamento urbano, gera ganhos de bem-estar e externalidades positivas para a Cidade e seus moradores.

2. Mobilidade e transformação urbana: conceitos iniciais

A função estruturante do transporte sobre a cidade decorre de um princípio simples: o tempo é a moeda invisível do espaço urbano. Reduções consistentes no custo generalizado de viagem (tempo, confiabilidade, conforto) alteram a geografia econômica dos bairros, deslocando centralidades, atraindo investimentos e induzindo novas localizações residenciais e produtivas. É o caso de trajetos que antes levavam mais de uma hora de ônibus e passaram a durar meia hora de metrô, alterando de imediato a atratividade dos bairros.

Nesse cenário, infraestruturas de

¹ Sócio coordenador da equipe de Direito Administrativo, Infraestrutura e Regulatório. Graduado pela Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), 1989. Especialização em Direito Tributário pelo Centro de Extensão Universitária (CEU), 1992. Especialização em Direito Público Econômico pela Sociedade Brasileira de Direito Público, 1998.

² Advogado na área de Administrativo e Infraestrutura. Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), 2023. Pós-graduado em Direito Administrativo na Fundação Getúlio Vargas - FGV, 2025.

alta capacidade organizam corredores de atividade, aumentam a densidade de interações e redefinem o valor do solo, pois aproximam pessoas de oportunidades e reduzem fricções de acesso. Daí decorre a racionalidade jurídico-urbanística dos eixos de adensamento próximos ao transporte coletivo estruturante: concentrar o crescimento onde a cidade já suporta maior intensidade de uso, uma vez que a infraestrutura preexistente — saneamento, energia, conectividade e equipamentos públicos — mitiga custos coletivos e amplia a eficiência.

O metrô, em particular, opera como catalisador de adensamento. Isto é, a proximidade das estações viabiliza usos de maior intensidade, incentiva verticalização, diversifica o comércio e os serviços e, com frequência, desencadeia processos de renovação urbana.

O resultado econômico é conhecido: maior acessibilidade eleva a disposição a pagar pela localização, gera valorização imobiliária e promove a substituição de usos nos pontos em que o potencial construtivo se combina com uma demanda solvente — isto é, aquela efetivamente capaz de arcar com os custos da valorização.

Para que esses efeitos se consolidem de maneira equilibrada, os instrumentos de política urbana — como

zoneamento orientado ao transporte, coeficientes de aproveitamento calibrados e outorga onerosa — funcionam como mecanismos de previsibilidade e segurança jurídica, alinhando o interesse público com a expansão dos investimentos privados³.

Nesse ambiente regulatório claro, o setor da construção encontra um campo fértil para atuar, somando sua capacidade empreendedora à política urbana e transformando a valorização imobiliária em desenvolvimento urbano.

3. Comparações históricas: regiões antes e depois das linhas 1 e 3

3.1. Jabaquara e Santana: a Linha 1 como eixo de reconfiguração urbana

O impacto da infraestrutura de transporte é perfeitamente demonstrado pela experiência da capital paulistana. Antes do metrô, o bairro do Jabaquara guardava traços de periferia semirrural: o vale onde hoje se assentam o pátio e a estação era descrito como “baixada de chácaras”, sinal de baixa densidade e infraestrutura rarefeita. Em poucas décadas, a paisagem de chácaras deu lugar a prédios residenciais, bancos e centros empresariais, cenário impensável nos anos 1960.

Santana, no extremo norte, já era um

³ O tema é disciplinado a nível federal pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).

bairro tradicional, mas seu vínculo cotidiano com o centro dependia de eixos viários e apresentava tempos de deslocamento pouco competitivos. A inflexão vem com a Linha 1–Azul: o primeiro trecho, Jabaquara–Vila Mariana, abriu em 14/09/1974, estendeu-se ao centro em fevereiro de 1975 e chegou a Santana em 26/09/1975, alterando radicalmente a lógica de acessibilidade do eixo norte–sul⁴.

No sul, a inauguração do Terminal Intermunicipal Jabaquara, em 02/05/1977, integrou a estação a um polo rodoviário estratégico para o litoral, catalisando atividades terciárias e adensamento residencial de padrão médio no entorno imediato. No norte, Santana se verticalizou e consolidou-se como centralidade de serviços.

Os achados empíricos demonstram que: (i) os preços de terrenos sobem nas áreas servidas, com maior incremento nas extremidades Jabaquara e Santana; cerca de 20% desse ganho foi atribuível ao metrô; (ii) as demolições e as substituições construtivas se concentraram justamente nos polos atendidos (Santana, Vila Mariana, Saúde), onde havia maior potencial legal de aproveitamento;

(iii) houve maior crescimento de renda média domiciliar em Santana e aumento da participação de passageiros de alta renda no sistema – sinais de reposicionamento socioeconômico do entorno.

Em suma, construir o metrô remoldou tais regiões, induzindo a densificação e a reconfiguração de usos, com forte papel da acessibilidade no valor do solo⁵.

3.2. Barra Funda e Itaquera: impactos e desigualdades da Linha 3

Por sua vez, a Linha 3–Vermelha (Leste–Oeste) começou a operar em 1979 e, ao final da década, chegou simultaneamente a Itaquera (01/10/1988) e à Barra Funda (17/12/1988). O traçado até o extremo leste não foi uma simples resposta à demanda existente: desde os anos 1970, vinculou-se a um ambicioso programa habitacional da COHAB⁶, apoiado pelo BNH⁷ e coordenado por um grupo interinstitucional (Metrô–COHAB–EMURB)⁸ para ordenar a ocupação da região.

Assim, Itaquera tornou-se exemplo raro de associação planejada entre transporte de massa e habitação social: apenas quatro grandes conjuntos somaram mais de 34 mil unida-

⁴ Vale conferir o histórico de expansão da malha metroviária: https://transparencia.metrosp.com.br/sites/default/files/DATA%20DE%20INAUGURA%C3%87%C3%83O%20DAS%20ESTAS%C3%87%C3%95ES_0.pdf

⁵ NIGRIELLO, Andreina. O impacto do sistema de transporte sobre o espaço urbano e seu controle. Pós – R. Prog. Pós–Grad. Arquit. Urb. FAUUSP, São Paulo v.1 n.2 p. 47–54 dez. 1992.

⁶ Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo.

⁷ O Banco Nacional da Habitação, extinto em 1986, foi uma empresa pública brasileira criada em 1964 para gerir a política nacional de habitação, financiando a construção de moradias e administrando o FGTS e o SFH.

⁸ Empresa Municipal de Urbanização.

des, e, já em 2012, as estações Artur Alvim e Corinthians–Itaquera figuravam entre as mais movimentadas da rede.

Enquanto isso, na porção oeste, a Barra Funda assumiu papel de nó intermodal. Além da estação do metrô, inaugurada em 1988, recebeu o terminal rodoviário de média e longa distância em 1989, consolidando-se como ponto de conexão intra e intermetropolitana. Esse redesenho urbano impulsionou forte requalificação: antigos armazéns e áreas industriais deram lugar a empreendimentos residenciais e corporativos, amparados pela nova acessibilidade. O impacto imobiliário é evidente.

Levantamentos indicam que imóveis a até 1 km de estações de metrô na Zona Oeste podem valer até 32% a mais do que unidades semelhantes em áreas mais distantes. No caso da Barra Funda, o entorno de Palmeiras–Barra Funda chegou a registrar valor médio de R\$ 14,3 mil/m², frente a R\$ 9,8 mil em áreas adjacentes. Já em Itaquera, embora a linha tenha trazido valorização relativa, os preços permaneceram bem abaixo da média paulistana⁹. Em 2010, o IDH-M da Subprefeitura era de 0,75 (contra 0,805 da média municipal), revelando que a acessibilidade não se traduziu em ganhos equivalentes de renda ou educação.

A comparação evidencia a mesma lição: a mobilidade agrega valor e atrai investimentos, sobretudo, onde já existe massa crítica urbana e institucional. Na Barra Funda, o metrô potencializou serviços, cultura e ensino superior; em Itaquera, por outro lado, prevaleceu a lógica de bairro-dormitório, dependente de deslocamentos pendulares.

Em resumo, a Linha 3 conectou pessoas, mas não conseguiu ancorar empregos e serviços locais com a mesma intensidade. Para o mercado imobiliário, o sinal é claro: a proximidade ao metrô constitui um diferencial competitivo, podendo representar até um terço a mais no valor de venda ou locação. Contudo, seus efeitos permanecem condicionados ao contexto urbano em que se insere.

4. O plano diretor estratégico (PDE)

O Plano Diretor promulgado em 2014 organiza a cidade a partir da rede estrutural de transporte coletivo – as linhas troncais de alta e média capacidade (metrô, trilhos e corredores de ônibus) – que definem os chamados Eixos de Estruturação da Transformação Urbana.

A diretriz é inequívoca: concentrar o adensamento demográfico e funcional ao longo desses eixos e qualificar o espaço público, articulando o uso do solo e a mobilidade para reduzir

⁹ Merece ser conferido: Quanto vale a mobilidade? – Estadão – São Paulo, 10.05.2019. Acesso em: < <https://mobilidade.estadao.com.br/mobilidade-para-que/quanto-vale-a-mobilidade/> >

tempos de deslocamento e ampliar as oportunidades.

Do ponto de vista jurídico-urbanístico, a diretriz é conduzir o crescimento para as áreas já dotadas de infraestrutura instalada e passível de expansão, utilizando instrumentos de política urbana – como a outorga onerosa, os coeficientes de aproveitamento, ZEIS e a Cota de Solidariedade – que permitem modular a intensidade do uso, estimular a diversidade de funções e assegurar a moradia de interesse social.

Essa lógica, consagrada pela Lei Municipal 16.050/2014 e pelo Plano Diretor Estratégico, confere às linhas-tronco a função de ordenadoras do adensamento, garantindo que a cidade cresça com maior eficiência e equidade.

A justificativa do adensamento próximo ao metrô é técnico-econômica e ambiental: uma infraestrutura instalada (saneamento, energia, drenagem, conectividade) reduz custo social marginal do crescimento; a alta acessibilidade induz mistura de usos, tornando a cidade mais viva, diminui a dependência do automóvel e melhora a relação tempo de viagem-bem-estar.

No centro, essa racionalidade ganha força adicional: ali já existe um estoque robusto de infraestrutura e de serviços urbanos, historicamente

dimensionado para uma alta intensidade de usos. O PDE, ao tratar a centralidade como território prioritário de reabilitação, propõe reocupar e diversificar as funções – preservar o comércio e os serviços, atrair atividades metropolitanas e, simultaneamente, garantir moradia para todas as faixas de renda – valendo-se dos próprios eixos de transporte que convergem para o coração da metrópole.

5. Projeções futuras: linha verde e expansões

A Linha 2-Verde desponta como o “segundo eixo” capaz de reequilibrar fluxos e oportunidades na metrópole. Sua expansão de Vila Prudente rumo à Zona Leste até a Penha, com oito novas estações (Orfanato, Santa Clara, Anália Franco, Vila Formosa, Santa Isabel, Guilherme Giorgi, Aricanduva e Penha), deve beneficiar mais de 1,2 milhão de pessoas, encurtando tempos de viagem e aliviando a sobrecarga histórica da Linha 3. Na prática, isso significa mais gente gastando menos tempo no trânsito e mais oportunidades de consumo, trabalho e moradia.

O cronograma público indica uma primeira entrega até Vila Formosa em 2027, consolidando novas centralidades (como Anália Franco) e criando portas de entrada para adensamento orientado ao transporte. Em etapa seguinte, a linha

¹⁰ Para mais detalhes: <<https://www.metro.sp.gov.br/obras/linha-2-verde/>>

avança de Penha em direção ao eixo Dutra, com conexão projetada às Linhas 12–Safira e 13–Jade na estação Gabriela Mistral e, no extremo, à futura Linha 19–Celeste em Dutra; o governo estima a chegada a Guarulhos entre 2030 e 2031¹⁰.

Esse movimento dialoga diretamente com o regime jurídico-urbanístico vigente. O Plano Diretor de São Paulo estrutura “eixos de transformação” ao longo do transporte coletivo, orientando a concentração de densidade onde a cidade suporta maior intensidade de uso. Em termos práticos, a expansão da Linha 2 habilita uma regulação mais fina: calibrar coeficientes de aproveitamento, qualificar frentes ativas, preservar habitação de interesse social e priorizar usos que reduzam deslocamentos obrigatórios.

No horizonte mais amplo, novas conexões tendem a multiplicar esses efeitos. Destacamos:

- a Linha 6–Laranja, com inauguração parcial prevista entre Brasilândia e Perdizes até o fim de 2026 e chegada a São Joaquim em 2027, deve “puxar” centralidades a norte e oeste, com forte vocação educacional e de serviços;
- a Linha 19–Celeste, cuja licitação de projeto executivo e obras do trecho Bosque Maia (Guarulhos)–Anhangabaú foi lançada em 2025, tem o início das obras estimado entre 2026

e 2027; será criado um eixo metropolitano profundo que se acopla à Linha 2 na estação Dutra; esse pareamento L2–L19 redesenha a geografia de acessos de Guarulhos ao centro;

- em paralelo, a Linha 20–Rosa, com licença ambiental e estudos em curso para ligar ABC à zona oeste (c. 30–32 km e 24 estações), embora ainda indefinida na priorização de trechos, introduz a possibilidade de um arco estrutural transversal, capaz de reduzir a dependência do centro tradicional;
- por fim, extensões estratégicas – como a Linha 15–Prata até Ipiranga (integração com a Linha 10–Turquesa) e a ampliação das Linhas 12 e 13 até Gabriela Mistral – reforçam o papel de Gabriela Mistral como polo de integração da Zona Leste, onde metrô e trilhos metropolitanos entrelaçam-se para distribuir a demanda de maneira mais equitativa.

O resultado previsível? Valorização imobiliária ao longo dos novos eixos, mas também a melhora sensível na qualidade de vida da população beneficiada.

6. Conclusões

Do ponto de vista do Direito Público e

da regulação da infraestrutura, a expansão metroviária evidencia como o investimento estatal em mobilidade atua como poderoso indutor de valorização imobiliária e de requalificação urbana.

Cada estação inaugura um novo perímetro de interesse econômico: os terrenos próximos ganham liquidez, atraem empreendimentos privados e sofrem processos de adensamento, verticalização e substituição de usos. Esse movimento, ao mesmo tempo em que moderniza a paisagem urbana, abre campo fértil para a atuação construtiva e estimula a economia local e metropolitana.

O transporte eficiente, ao reduzir deslocamentos e devolver tempo ao cidadão, projeta-se como vetor de qualidade de vida. A experiência comparada mostra, entretanto, que adensar próximo ao metrô demanda planejamento coordenado: saneamento, energia, conectividade, drenagem e equipamentos sociais devem acompanhar o crescimento. Trata-se de assegurar a sustentabilidade urbana e a previsibilidade regulatória, o que também beneficia o setor privado, ao oferecer maior segurança jurídica e clareza sobre os parâmetros de investimento.

Em última análise, a trajetória paulistana demonstra que a infraestrutura de transporte é condição necessária para o desenvolvimento, mas seus resultados são potencializados

quando articulados a políticas urbanas claras e estáveis.

Cabe ao Direito Público – por meio de planos diretores, legislação urbanística e contratos de concessão – criar um ambiente em que a acessibilidade se converta em inclusão, e a valorização do investimento privado em cidades mais funcionais e competitivas.

A provocação que se coloca é positiva: queremos linhas que movem apenas pessoas ou linhas que movem, junto delas, novos negócios, oportunidades e qualidade de vida? A resposta normativa e política deve reconhecer que a mobilidade é uma infraestrutura essencial e, como tal, deve ser estruturada sob a ótica do interesse público, mas sempre em diálogo construtivo com o mercado, parceiro indispensável na produção de uma cidade justa, eficiente e sustentável.

Entre o público e o privado: caminhos para a habitação social no Brasil

Maria Beatriz Silva e Souza¹

Maria Clara Oliveira de Moura²

1. Introdução

O déficit habitacional no Brasil é uma das expressões mais visíveis de desigualdade socioespacial. De acordo com levantamento realizado em 2022 pela Fundação João Pinheiro – instituição responsável pela metodologia oficial de cálculo do déficit habitacional no país –, o Brasil registra um déficit de aproximadamente 6,2 milhões de moradias, o que corresponde a 8,3% dos domicílios ocupados em território nacional. Dentre os estados da federação, São Paulo lidera em números absolutos, concentrando a maior parte do déficit, reflexo de sua alta densidade populacional e dinâmicas imobiliárias intensas.

Esse déficit se manifesta das mais

diversas formas: coabitação involuntária, adensamento excessivo, habitações precárias e, principalmente, a ausência de acesso à moradia adequada para famílias com renda total de até três salários-mínimos.

Diante da limitação orçamentária dos entes públicos e da complexidade crescente dos problemas urbanos, soluções tradicionais de provisão habitacional têm se mostrado insuficientes. É nesse contexto que as Parcerias Público-Privadas (PPPs) surgem como uma alternativa viável para viabilizar a produção de habitação social em áreas bem localizadas, associando a expertise e os recursos do setor privado à função social da política habitacional, sempre visando à redução do déficit habitacional concentrado no país.

2. O que são parcerias público-privadas?

Parcerias Público-Privadas (PPPs) são formas de contratação de longo prazo entre o setor público e o setor privado, com o objetivo de viabilizar a prestação de serviços ou a realização de obras de interesse coletivo. No Brasil, o marco legal das PPPs é a Lei Federal nº 11.079/2004, que estabelece os princípios, garantias e modalidades dessas parcerias.

¹ Associada da área de Direito Público do Escritório Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados. Graduada pela PUC-SP e pós-graduada em Direito Administrativo pela FGV.

² Associada da área de Direito Público do Escritório Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados. Graduada pela PUC-SP, pós-graduada em Direito Administrativo pela FGV e pós-graduada em Cidades Sustentáveis e Inteligentes pela PUC-RS.

Nos termos do artigo 2º da lei supracitada, as PPPs são definidas como contratos administrativos de concessão, celebrados sob as modalidades patrocinada ou administrativa. De forma objetiva, a concessão patrocinada ocorre quando o parceiro privado é remunerado por meio de tarifas cobradas dos usuários e, adicionalmente, por contraprestações pecuniárias arcadas pelo poder público. Trata-se de uma modalidade derivada das concessões comuns, previstas na Lei nº 8.987/1995, destinada a projetos cuja receita tarifária isoladamente não é suficiente para garantir a viabilidade econômico-financeira. Já a concessão administrativa refere-se a contratos em que o serviço é prestado direta ou indiretamente ao Estado, ainda que envolva a execução de obras ou fornecimento de bens, sendo a remuneração do parceiro privado integralmente custeada pelo poder público, sem cobrança e tarifa aos usuários finais.

Nesse sentido, as principais características das PPPs incluem: (i) compartilhamento de riscos entre os parceiros; (ii) remuneração vinculada ao desempenho do parceiro privado; (iii) possibilidade de contraprestação pública direta ou indireta; e (iv) obrigatoriedade de contratos de médio ou longo prazo (mínimo de 5 e máximo de 35 anos).

Inicialmente difundidas em setores como transporte, saneamento e ilu-

minação pública, as PPPs têm sido progressivamente incorporadas a áreas sociais, como a habitação de interesse social. Nesse campo, sua flexibilidade contratual permite a adaptação a diferentes contextos urbanos e perfis de demanda, incorporando elementos como subsídios à população de baixa renda, metas de inclusão social e estratégias de integração urbana.

3. PPPs na construção de habitação social

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) aplicadas à moradia social representam uma inovação institucional relevante no campo das políticas urbanas e habitacionais. Ao articular a eficiência e a capacidade de investimento do setor privado com a função social do Estado, esse modelo abre novas possibilidades para o enfrentamento do déficit habitacional e a promoção de cidades mais justas, integradas e sustentáveis.

Historicamente, a responsabilidade pela produção de moradias com esse perfil esteve concentrada nas mãos do Estado. No entanto, limitações orçamentárias e desafios operacionais têm levado à busca por modelos alternativos de provisão.

É nesse contexto que as PPPs ganham relevância. Ao articular o setor público e a iniciativa privada, elas ampliam a capacidade de investimento, aceleram a execução e

introduzem mecanismos de gestão baseados em metas e desempenho, visando à produção habitacional destinada a famílias de baixa renda, especialmente aquelas com maiores dificuldades de acesso ao mercado formal de habitação, em particular as que percebem até três salários-mínimos por mês.

No Brasil, os projetos de PPP voltados à moradia social têm sido estruturados, majoritariamente, por meio de concessões administrativas. Na prática, as PPPs habitacionais estabelecem uma divisão de responsabilidades, cabendo ao Poder Público: (i) lançar o edital de concorrência pública e, a partir dele, contratar as empresas responsáveis; (ii) disponibilizar imóveis públicos para as construções ou desapropriar as áreas necessárias; (iii) fiscalizar a execução das obras; e (iv) pagar a contrapartida às contratadas pelas unidades habitacionais construídas e serviços prestados. O parceiro privado, por sua vez, fica encarregado das responsabilidades de: (i) elaboração de projetos e obtenção de licenças e alvarás necessários à construção; (ii) construção de moradias populares; (iii) construção e exploração, em paralelo, de espaços para usos não residenciais; e (iv) manutenção das edificações e gestão do condomínio pelo período da concessão.

A experiência mais consolidada dessa prática no país é a do Programa de PPP Habitacional do Estado de

São Paulo, iniciado em 2007. Esse programa tornou-se uma referência nacional ao estabelecer contratos com metas sociais e urbanísticas claras, incluindo critérios de seleção dos beneficiários – como prioridade para mulheres chefes de família e trabalhadores da região –, bem como padrões mínimos de qualidade, integração ao entorno urbano e acompanhamento social após a ocupação.

Apesar de não se tratar de empreendimentos com rentabilidade imediata, a atuação do setor privado tem sido estimulada por fatores como a escala dos projetos, a previsibilidade de retorno e a valorização do entorno. Essa dinâmica revela o potencial das PPPs como instrumentos que conciliam interesse público e viabilidade econômica, especialmente em iniciativas voltadas à moradia social urbana.

4. Modelos de provisão habitacional via PPPs: venda e locação

As PPPs habitacionais no Brasil têm assumido arranjos distintos, refletindo tanto a diversidade de contextos urbanos quanto a necessidade de adaptar instrumentos contratuais a diferentes perfis de demanda. Entre os formatos mais recorrentes estão a venda subsidiada de unidades habitacionais e a locação social, modalidades já experimentadas em São Paulo e em outras capitais.

O modelo de venda segue a tradição da política habitacional brasileira, que historicamente privilegiou a propriedade da casa própria como sinônimo de estabilidade social. Nas PPPs, a venda de unidades é viabilizada por meio de subsídios e programas complementares, como o “Casa Paulista” e o “Pode Entrar”, que garantem condições de aquisição a famílias de baixa renda. O caso do Edifício Ipê (Bresser II), inaugurado em 2024 em São Paulo, é exemplar: viabilizado em parceria entre o Estado, o Município e a concessionária privada, o empreendimento priorizou famílias com renda de 1 a 6 salários-mínimos, mulheres chefes de família e trabalhadores locais. Para além da entrega de moradias, o projeto constituiu uma intervenção urbanística ao localizar-se em bairro central, reduzindo o tempo de deslocamento e assegurando o acesso a serviços e infraestrutura.

Por outro lado, o modelo de locação social representa uma inovação ainda em consolidação no país. Inspirado em experiências internacionais, esse formato permite que famílias morem em unidades subsidiadas sem a necessidade imediata de aquisição. Embora o Ministério das Cidades já tenha defendido a locação como alternativa estratégica para ampliar o acesso à moradia, experiências nacionais ainda são incipientes, como o programa “Morar Melhor”, em Campo Grande e Recife. Os principais obstáculos identifica-

dos pela literatura dizem respeito à cultura da propriedade, ao marco legal ainda limitado e à dificuldade de garantir sustentabilidade financeira de longo prazo sem forte subsídio estatal.

Nesse cenário, pode-se afirmar que os dois modelos não são excludentes, mas complementares. A venda continua sendo essencial para atender à demanda tradicional por posse definitiva, enquanto a locação social abre caminho para soluções mais flexíveis, capazes de atender famílias em situação de transitoriedade, jovens em início de carreira ou pessoas que não se enquadram nos requisitos de financiamento habitacional.

5. Aspectos imobiliários e de integração urbana

A análise das PPPs habitacionais em São Paulo revela que seus impactos vão muito além da mera produção de unidades. Trata-se de um fenômeno que articula política habitacional e dinâmica imobiliária, afetando diretamente o modo como o espaço urbano é produzido e apropriado.

Um dos aspectos mais relevantes é a valorização fundiária. Ao inserir habitação de interesse social em áreas centrais ou próximas a corredores de transporte, as PPPs alteram a lógica de ocupação e podem induzir processos de gentrificação. A literatura especializada alerta para o ris-

co de expulsão indireta: as famílias beneficiadas, mesmo recebendo a unidade, podem enfrentar aumento do custo de vida e pressão imobiliária que comprometem sua permanência. Para enfrentar esse dilema, é indispensável que o poder público adote contrapartidas regulatórias, como a definição clara de critérios de seleção de moradores, mecanismos de subsídio contínuo e acompanhamento social pós-ocupação.

Outro elemento crítico é a complexidade regulatória. O entrelaçamento entre a legislação urbanística, o zoneamento e as regras específicas de habitação de interesse social nem sempre é harmonioso. Esse descompasso pode resultar em atrasos, encarecimento das obras e insegurança jurídica para as concessionárias. Assim, a coordenação entre poder concedente, órgãos de licenciamento e concessionários privados torna-se condição *sine qua non* para o sucesso das iniciativas.

A dimensão da integração urbana também merece destaque. Diferentemente de conjuntos habitacionais periféricos do passado, as PPPs paulistas, por exemplo, têm buscado promover empreendimentos que não sejam “ilhas residenciais”, mas que dialoguem com o tecido da cidade. A PPP municipal lançada em 2018, por meio da Secretaria Municipal da Habitação e da Cohab-SP, para a construção de 34 mil moradias ilustra essa diretriz: além das unidades

habitacionais, previu a inclusão de áreas comerciais, escolas, postos de saúde e até um polo de logística urbana em Heliópolis. Essa concepção de uso misto contribui para a vitalidade das áreas, reforçando o papel das PPPs como instrumentos de política urbana integrada.

Portanto, os aspectos imobiliários e urbanísticos das PPPs habitacionais evidenciam sua natureza híbrida: são, ao mesmo tempo, contratos de infraestrutura social e mecanismos de reconfiguração do mercado imobiliário, com capacidade de induzir novas centralidades urbanas.

6. Desafios e oportunidades nas PPPs habitacionais

Apesar de seu potencial, as PPPs habitacionais enfrentam obstáculos que colocam em xeque sua efetividade. Um exemplo emblemático é o do Residencial João Octaviano Machado Neto, no centro de São Paulo. Inaugurado em 2023, com 190 apartamentos destinados a famílias removidas de cortiços, o edifício permanecia quase vazio meses após a entrega, com apenas dez unidades ocupadas. Esse caso demonstra que o desafio não está apenas na construção, mas na gestão da ocupação, no cadastramento adequado das famílias e na articulação entre poder público e concessionária para garantir efetiva utilização das moradias.

Outro desafio é a baixa concorrência em licitações, já que muitos processos licitatórios de PPP acabam atraindo poucos interessados, reduzindo a competitividade e comprometendo a relação custo-benefício para o poder público. Esse fator exige maior transparência na modelagem, divulgação prévia de informações claras e segurança jurídica para atrair investidores qualificados.

Ainda assim, as oportunidades são expressivas. As PPPs podem desempenhar papel crucial na revitalização urbana, como evidenciado nos projetos implantados em regiões centrais de São Paulo, que historicamente sofriam com degradação física e vulnerabilidade social. Além disso, ao priorizar famílias de baixa renda e trabalhadores locais, esses empreendimentos podem contribuir para a mitigação do déficit habitacional de forma territorialmente equilibrada. Por fim, ao articular moradia com transporte, serviços públicos e atividades econômicas, as PPPs se inserem em uma agenda mais ampla de desenvolvimento urbano sustentável, em consonância com as diretrizes do Estatuto da Cidade e dos planos diretores municipais.

Assim, os desafios não diminuem a relevância das PPPs; ao contrário, apontam para a necessidade de aprimoramento constante, em um processo de aprendizagem institucional e regulatória.

7. Conclusão

A análise dos modelos de provisão, dos aspectos imobiliários e dos desafios enfrentados permite concluir que as PPPs habitacionais configuram uma inovação relevante no campo das políticas urbanas. Mais do que viabilizar a construção de unidades, elas redefinem a relação entre Estado, mercado e sociedade na produção do espaço urbano.

O modelo de venda de unidades reforça a tradição brasileira da casa própria, enquanto a locação social se apresenta como alternativa inovadora, ainda carente de fortalecimento institucional. Em ambos os casos, o papel do setor privado não se restringe à execução de obras, mas abrange a manutenção, a gestão condominial e, em alguns casos, a própria mediação social, ampliando o escopo da política habitacional.

Do ponto de vista urbano-imobiliário, as PPPs contribuem para evitar a periferização, ao introduzir habitação social em áreas centrais e bem servidas de infraestrutura. Contudo, isso exige mecanismos robustos de regulação para evitar expulsão indireta e assegurar a permanência das famílias em contextos de valorização imobiliária.

Por fim, pode-se afirmar que as PPPs habitacionais, quando bem estruturadas, representam não apenas um instrumento de provisão de moradia,

mas também uma estratégia de desenvolvimento urbano sustentável que contribui para o desenvolvimento da cidade. Seu futuro dependerá da capacidade do poder público em aprimorar os contratos, fortalecer a segurança jurídica e assegurar integração entre políticas habitacionais, urbanísticas e sociais.

Referências

BERNARDO, Jéssica. Prédio de PPP no centro de SP segue vazio 3 meses após inauguração. *Metrópoles*, 29 abr. 2024. Disponível em: <https://www.metrópoles.com/sao-paulo>.

BRASIL. Ministério das Cidades. Entenda os projetos de PPP de Habitação para Locação Social. 12 jun. 2025. Atualizado em: 27 jun. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mcid/pt-br/noticias/entenda-os-projetos-de-ppp-de-habitacao-para-locacao-social>.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 8 set. 2025.

MORAES, André Dias de. *Parceria Público Privada como Instrumento de Produção de Unidades Habitacionais de Interesse Social*. Monografia (Especialização em Planejamento e Gestão de Cidades) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, 2019.

NAKAMA, Vinicius; MACENA, Heloisa. Modelos institucionais de Parcerias Público-Privadas: habitação social no Brasil e nos Estados Unidos. *Cadernos Metropol.* v. 24, n. 55, p. 891-910, set./dez. 2022. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2022-5502>.

PEREIRA, Alvaro Luis dos Santos; PALLADINI, Gabriel Maldonado. Parceria público-privada para construção de moradia popular: fundamentos institucionais para a expansão do mercado de habitação em São Paulo. *Cadernos Metropol.* v. 20, n. 43, p. 879-903, set./dez. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2018-4312>.

SILVA, Marcos Felipe Alves da; SALCEDO, Rosio Fernández Baca. As Parcerias Público-Privadas no âmbito dos programas de habitação social: São Paulo e Nova York. *Cadernos de Arquitetura e Urbanismo | Paranoá*, v. 28, 2020. Disponível em: <http://doi.org/10.18830/issn.1679-0944.n28.2020.05>.

SOUZA, André Dias de. *Parceria Público Privada como Instrumento de Produção de Unidades Habitacionais de Interesse Social*. Monografia (Especialização em Planejamento e Gestão de Cidades) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, 2019.

TRANQUEZ, Pedro de Moraes. *Parcerias Público-Privadas (PPP) na*

provisão de habitação de interesse social: um estudo comparativo de empreendimentos entregues sob diferentes modelos de provisão na cidade de São Paulo. 2023. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Insper, São Paulo, 2023.

O regime jurídico dos contratos de locação celebrados pelo poder público

Raphael Bittar Arruda¹

Gabriel Gutierrez Haber Duellberg²

Não são raros os casos em que o Poder Público se vale da locação de imóveis particulares para a consecução de seus objetivos e execução de suas atividades, sejam elas serviços públicos ou atividades de interesse público. De fato, muitas vezes, a Administração não dispõe de recursos suficientes para a aquisição de um imóvel próprio. Em outros casos, mesmo com recursos disponíveis, não se mostra vantajosa a compra de um imóvel, sendo, nessas situações, recomendável recorrer-se à locação de imóveis particulares para o desempenho da função pública.

Um dos grandes desafios que surgem quando tratamos da locação de imóveis pela Administração Pública diz respeito à identificação das normas aplicáveis. Isso ocorre porque, de um lado, está a Lei de Licitações (Lei Federal n.º 14.133/21), que se aplica aos contratos de locação celebrados pelo Poder Público, com o objetivo principal de preservar os interesses da Administração, e, de outro, a Lei do Inquilinato (Lei Federal n.º 8.245/91), que estabelece regras de convivência entre os interesses privados do locador e do locatário.

Diante desse cenário, nos contratos celebrados pelo Poder Público, prevaleceriam os princípios e regras da Lei de Licitações ou da Lei do Inquilinato? O Poder Público teria os mesmos direitos e deveres de qualquer outro locatário ou estaria sujeito a um regime diferenciado?

De saída, é preciso pontuar que os posicionamentos da doutrina³ e da jurisprudência⁴ são pacíficos em considerar a locação pactuada pela Administração como um contrato

¹ Advogado na área de Administrativo e Infraestrutura. Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), 2015. Pós-graduado em Direito Administrativo na Fundação Getúlio Vargas - FGV, 2018.

² Advogado na área de Administrativo e Infraestrutura. Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), 2023. Pós-graduado em Direito Administrativo na Fundação Getúlio Vargas - FGV, 2025.

³ Segundo Jessé Torres Pereira Junior: "(...) Posicionando-se o ente público ou entidade vinculada como locatário, predominará no respectivo contrato regime de direito privado (...) - PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. Comentários à lei das licitações e das contratações da Administração Pública. 5a. Edição, Editora Renovar: Rio de Janeiro - São Paulo, 2003, p. 33. Em igual sentido, é o posicionamento de José dos Santos Carvalho, "locações também são contratos de direito privado, figure a Administração como locadora ou como locatária. Neste último caso, não há norma na disciplina locatícia que retire ao locador seus poderes legais" - FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 25a. Edição, São Paulo, Editora Atlas, 2012, p. 189.

⁴ Este é o posicionamento do STJ: "O negócio jurídico ora sob exame, locação de imóvel, é tipicamente de direito privado e, portanto, o fato de o Locatário ser a Administração Pública não basta para que preponderem os ditames específicos de direito público em detrimento das normas de direito privado," (REsp 685.717/RO, Rel. Ministra LAURITA VAZ, QUINTA TURMA, julgado em 04/02/2010, DJe 01/03/2010). No mesmo sentido, REsp 1224007/RJ.

privado⁵. Com efeito, essa modalidade de contrato é qualificada como um “contrato da administração”⁶, motivo pelo qual a Fazenda Pública se coloca em pé de igualdade com o particular, submetendo-se a todos os princípios e normas do direito comum.

A despeito dessa visão consolidada, as respostas para as perguntas feitas acima, como tudo no Direito, não são óbvias e merecem ser avaliadas caso a caso. Uma das primeiras dúvidas que podem surgir, na locação de imóveis do Poder Público, diz respeito aos prazos aplicáveis. A Lei do Inquilinato, como é sabido, permite sucessivas prorrogações por prazo indeterminado. Já a Lei de Licitações, por sua vez, estabelece a obrigatoriedade de que os contratos celebrados pela Administração Pública tenham prazo fixo e determinado⁷.

Com efeito, a única exceção prevista na legislação para a celebração de contratos sem prazo é aquela em que o Poder Público seja usuário de serviço público oferecido e prestado

em regime de monopólio. Para todas as demais situações, o contrato, em tese, deve conter data fixada para seu término. Diante da natureza privada da relação locatícia, a Administração Pública poderia firmar um contrato nesses moldes?

Para o Tribunal de Contas da União isso não é possível. A Corte de Contas já se manifestou pela impossibilidade de prorrogações automáticas por prazo indeterminado, pois “o interesse público, princípio basilar para o desempenho da Administração Pública, que visa atender aos interesses e necessidades da coletividade, impede a prorrogação desses contratos por prazo indeterminado”.

O posicionamento do TCU faz sentido. A celebração de um contrato nessas características, com sucessivas prorrogações, sem data de término, poderia violar princípios fundamentais do direito público, como a impessoalidade, a eficiência e a vantajosidade, que devem nortear todas as contratações públicas.⁸ Assim, uma vez vencido o prazo da locação

5 É preciso destacar que parte da doutrina – posicionamento minoritário – defende que o contrato de locação seria de natureza pública, quando celebrada pela Administração. Na visão dessa corrente, estando a Administração na posição de locador, o bem dado em locação poderá destinar-se a uso especial de interesse público atraindo a incidência das normas de direito público.

6 As formas contratuais em que a Administração Pública se encontra podem, dicotomicamente, serem divididos nas seguintes espécies: os contratos privados da administração e os contratos administrativos. Vê-se que os chamados “contratos da administração” podem ser regidos tanto pelo direito público quanto pelo direito privado. Aqueles regidos pelo Direito Privado são contratos privados da administração, se regidos pelo direito público são contratos administrativos.

7 Art. 105 “A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.”

8 No parecer jurídico SMLC/DJ nº 196/2024, datado de 10/05/2024, a Procuradoria Municipal de Canoas, ao analisar contrato de locação celebrado pela Secretaria, assim se manifestou sobre a legalidade do Contrato: “em que pese a ausência de disposição legal expressa e de consenso doutrinário, infere-se que o contrato de locação no qual a Administração Pública figura como locatária não pode estabelecer a renovação automática e por prazo indeterminado. Assim, o item 2.1.1 da cláusula Contrato nº 188/2021, que estabelece a renovação automática e por prazo indeterminado do contrato, é, em relação à locação, viciado”.

e havendo interesse na prorrogação, faz-se necessário seguir todos os procedimentos de contratação previstos na Lei de Licitações, como se fosse uma nova locação.

Ainda sobre a questão do prazo, surge uma outra dúvida relevante, relacionada ao limite máximo de duração: poderia o ente público firmar um contrato com prazo superior a cinco anos, conforme previsto no art. 105 da Lei de Licitações?

Embora seja um tema controverso, a Advocacia Geral da União, de forma institucional, já se manifestou positivamente sobre essa possibilidade. De fato, em Orientação Normativa editada, a AGU reconheceu que “a vigência do contrato de locação de imóveis, no qual a administração pública é locatária, rege-se pelo art. 51 da lei nº 8.245, de 1991, não estando sujeita ao limite máximo de sessenta meses”.

Esse é também o entendimento do Tribunal de Contas da União desde o Acórdão nº 170/2005 – Plenário, no qual a Corte de Contas respondeu à consulta informando que “os prazos estabelecidos no art. 57 da Lei nº

8.666/93 não se aplicam aos contratos de locação, por força do que dispõe o art. 62, §3º, inciso I, da mesma lei”⁹.

Assim, cabe à Administração decidir, de forma motivada, o prazo que entender mais conveniente e oportuno para a celebração do contrato, não estando sujeita aos limites impostos pela Lei de Licitações.

Sob outro enfoque, a aplicação das normas de direito público pode também gerar reflexões quando analisamos a questão da garantia locatícia, prevista no art. 37 da Lei do Inquilinato¹⁰.

Poder-se-ia exigir do Poder Público, que conta com presunção de solvabilidade, a prestação de garantia ou o pagamento antecipado de aluguéis?

A garantia é uma regra geral das locações, com o objetivo de conferir segurança quanto ao pagamento de aluguel e de encargos locativos, que deve se incidir sobre todos, independentemente de quem seja o locatário. Além disso, sua aplicação não afronta qualquer dispositivo da Lei

9 Segundo Rafael Carvalho Rezende Oliveira, “Em relação aos contratos privados da Administração Pública, a regra do prazo anual também sofre temperamentos. Isso porque o art. 62, § 3.º, I, da Lei 8.666/1993 determina a aplicação dos arts. 55 e 58 a 61 da referida Lei aos contratos regidos, predominantemente, por normas de direito privado, silenciando em relação ao art. 57 que dispõe sobre a regra do prazo anual. Por esta razão, o TCU decidiu que o prazo de vigência do art. 57 da Lei 8.666/1993 não se aplica aos contratos de locação de imóveis.” Oliveira, Rafael Carvalho Rezende. +Licitações e contratos administrativos: teoria e prática. 12ª edição – Rio de Janeiro: Forense, 2023.

10 “Art. 37. No contrato de locação, pode o locador exigir do locatário as seguintes modalidades de garantia: I - caução; II - fiança; III - seguro de fiança locatícia. IV - cessão fiduciária de quotas de fundo de investimento. (Incluído pela Lei nº 11.196, de 2005)”.

de Licitações. Assim, podemos concluir que a Administração Pública, embora goze de presunção de solvência, deverá prestar garantia locatícia sempre que demandada.^{11,12}

Para finalizar, vale mencionar a questão do despejo. Como se sabe, uma eventual ordem de saída contra a Fazenda Pública, nos prazos e condições previstos na legislação de locações, poderia ser extremamente prejudicial, acarretando a paralisação imediata da prestação de um serviço estatal ou de uma atividade de interesse público.

Para esse problema em específico, a Lei de Locações fez questão de atribuir regime especial à Administração, afastando a aplicação do prazo comum de 30 dias para deixar o imóvel. Com efeito, nos termos do §3º do art. 62 da Lei de Locações: “tratando-se de hospitais, repartições públicas, unidades sanitárias oficiais, asilos, estabelecimentos de saúde e de ensino autorizados e fiscalizados pelo Poder Público, bem como por entidades religiosas devidamente registradas, e o despejo for decretado com fundamento no inciso IV do art. 9º ou no inciso II do art. 53, o prazo será de um ano, exceto no

caso em que entre a citação e a sentença de primeira instância houver decorrido mais de um ano, hipótese em que o prazo será de seis meses”.

Essa diferenciação no prazo para o despejo, conferido pela Lei do Inquilinato, é um exemplo relevante que reforça que a participação da Fazenda Pública como locatária introduz, inevitavelmente, algumas peculiaridades que afastam a aplicação automática de todas as normas da Lei de Locações.

É importante que fique claro que não estamos falando de um regime híbrido, mas sim de um contrato privado em sua essência que deve sofrer um certo temperamento, já que a Administração Pública não poderá abdicar de certas prerrogativas e sujeições que lhe conferem o direito público.

Assim e em resumo, nos contratos de locação celebrados pelo Poder Público deve-se priorizar a proteção dos direitos do locador na relação locatícia, sem comprometer os princípios e as normas fundamentais que regem a atividade administrativa.

¹¹ Esse é o posicionamento do TCM do Estado da Bahia: “(...) havendo pedido de garantia por parte do locatário e apresentando-se razoável sua prestação em face do caso concreto, a Administração, com base no artigo 62, § 3º, inc. I, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 37, da Lei nº 8.245/91, poderá atender a solicitação do locatário.” – TCM do Estado da Bahia, Parecer nº 0102-17, Processo nº 01643-17.

¹² No Acórdão nº 597/2023, o Plenário do Tribunal de Contas da União decidiu ser “irregular a aceitação de cartas de fiança fidejussória, de natureza não bancária, como garantia de contrato administrativo, uma vez que não correspondem ao instrumento de fiança bancária (art. 56, § 1º, inciso III, da Lei 8.666/1993 e art. 96, § 1º, inciso III, da Lei 14.133/2021), emitida por banco ou instituição financeira autorizada a operar pelo Banco Central do Brasil”. No caso, estamos diante de um contrato privado, razão pela qual entendemos que a Administração, em tese, poderia garantir o pagamento dos aluguéis por meio de garantia fidejussória.



Seção VII

Direito ambiental

Além do contrato: a auditoria ambiental como pilar de segurança em negócios imobiliários urbanos

Adriana Siqueira Fausto Vaz de Lima¹

Bruno Vinciprova Pileggi²

Douglas Nadalini³

1. Introdução

Ao se falar em auditoria ambiental em negócios imobiliários, é comum associá-la a imóveis rurais, onde os riscos ambientais são mais evidentes — como áreas protegidas e restrições ao uso do solo. No entanto, o ambiente urbano também apresenta desafios significativos que exigem atenção prévia e especializada.

É fundamental compreender que as questões ambientais não se limitam

ao meio rural. O meio urbano, cada vez mais, vem apresentando diversos desafios ambientais significativos, como a contaminação do solo, a existência de áreas de preservação em contexto urbano e o impacto de intervenções nas áreas de mananciais. Essas questões precisam ser analisadas de forma cuidadosa e antecipada, tanto para resguardar os direitos e interesses das partes envolvidas no negócio quanto para garantir a viabilidade e segurança jurídica das transações imobiliárias.

Isso porque a legislação ambiental brasileira impõe responsabilidade não apenas ao poluidor direto (responsabilidade subjetiva), mas também ao proprietário ou possuidor do imóvel, mesmo que não tenha causado o dano. Trata-se da chamada responsabilidade objetiva, de natureza propter rem, que acompanha o bem imóvel e pode gerar obrigações relevantes aos proprietários, independentemente das previsões contratuais do negócio.

Nesse contexto, a auditoria ambiental torna-se uma ferramenta essencial também para operações envolvendo imóveis urbanos, permitindo identificar e mitigar riscos ambien-

¹ Advogada do Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados, com especialização na área de Direito Ambiental e Sustentabilidade. Reconhecida pelo Análise Advocacia e pelo Análise Advocacia Mulher (2019-2024), além do Latin Lawyer 250 (2021) e Leaders League (2025) na área Ambiental.

² Advogado do Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados, com especialização na área de Direito Ambiental e Gerenciamento de Crises. É mestre em Direitos Difusos e Coletivos pela Pontifícia Universidade Católica do Estado de São Paulo – PUC/SP (2020) e especialista em filosofia pelo Institut d'Études Politiques de Paris – SciencesPo (2015).

³ Sócio da área de Direito Ambiental e ESG do Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados. Possui especialização em Direito Ambiental pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP (2007). Reconhecido na área de Direito Ambiental pelos guias Análise Advocacia (2014-2025), Lexology Index (2022-2024) e Leaders League (2025).

tais que poderiam prejudicar o andamento dos negócios ou gerar passivos inesperados.

2. Por que a auditoria ambiental é essencial em transações urbanas?

O objetivo principal de uma auditoria ambiental é fornecer informações técnicas e jurídicas que subsidiem a tomada de decisão em processos de aquisição, investimento ou financiamento, reduzindo incertezas e assegurando maior segurança jurídica. A ausência de auditoria pode resultar em passivos elevados, inviabilização de projetos e responsabilização solidária entre as partes.

Em regra, a auditoria ambiental envolve uma análise multidisciplinar — documental, técnica e jurídica — que permite mapear riscos e garantir segurança nas operações. Entre os principais itens avaliados estão:

- matrículas e registros imobiliários, para verificação de averbações ambientais ou restrições administrativas;
- licenças e autorizações ambientais expedidas por órgãos competentes;
- certidões negativas emitidas nas esferas federal, estadual e municipal;
- cadastros de áreas contaminadas mantidos por órgãos ambientais;
- processos administrativos ou judiciais em trâmite; e
- histórico de uso e ocupação do imóvel.

Esse conjunto de informações possibilita compreender não apenas a situação presente, mas também riscos potenciais de médio e longo prazo, reforçando a segurança das operações imobiliárias.

No contexto dos imóveis urbanos, a auditoria ambiental assume uma relevância ainda mais ampla, dado o complexo cenário de intervenções e restrições que podem afetar o potencial de uso e valorização de uma propriedade.

Além dos riscos ambientais tradicionais, como a presença de áreas contaminadas ou passivos administrativos, o processo de auditoria também deve considerar questões específicas do meio urbano, como a vegetação existente no imóvel e as áreas especialmente protegidas, incluindo Áreas de Preservação Permanente (APPs). A verificação de possíveis sobreposições com Áreas de Proteção Ambiental (APAs) ou com áreas de mananciais também é crucial, uma vez que essas zonas podem impactar diretamente a viabilidade do empreendimento.

Além disso, a proteção do patrimônio histórico, cultural e ambiental exige uma análise cuidadosa das eventuais restrições legais e de uso que possam recair sobre o imóvel, garantindo que todas as normas sejam cumpridas e evitando surpresas jurídicas que possam inviabilizar o projeto. Esses aspectos tornam-se essenciais para assegurar uma aná-

lise completa e minuciosa, evitando riscos e proporcionando segurança jurídica no processo de aquisição e desenvolvimento imobiliário.

*Vegetação e Áreas de Preservação:
O que Pode Impactar seu Projeto*

A identificação de áreas especialmente protegidas, como as Áreas de Preservação Permanente (APPs), bem como a vegetação existente no imóvel, é uma das primeiras etapas da auditoria ambiental. Essa análise está condicionada a um estudo técnico que constate todas as condições do imóvel.

As APPs são áreas protegidas por lei, com função ecológica e social. Sua presença em terrenos urbanos pode limitar construções e exigir compensações ambientais. Por isso, identificá-las previamente é essencial para evitar surpresas e prejuízos.

Embora as APPs sejam protegidas por lei, essa proteção não é absoluta. Em situações específicas, previstas pela legislação, é possível realizar intervenções nessas áreas, desde que haja um interesse público ou social e que a autorização do órgão ambiental competente seja obtida. Caso as regras não sejam seguidas, o infrator poderá ser penalizado, com multas estabelecidas pelo Decreto Federal nº 6.514/2008, além da obrigação de reparar os danos causados ao meio ambiente.

Na prática, a presença de APPs em

terrenos urbanos pode inviabilizar projetos ou reduzir o potencial construtivo, impactando a valorização econômica da área. Por isso, a verificação prévia é medida indispensável.

Mesmo fora das APPs, qualquer supressão ou manejo de vegetação depende de autorização ambiental. A legislação estabelece que, em áreas urbanas, a remoção de vegetação nativa só pode ocorrer com a aprovação prévia do órgão ambiental estadual. Esse órgão, por sua vez, pode delegar ao Município a responsabilidade de autorizar o manejo quando o impacto for local. No Município de São Paulo, por exemplo, essa competência foi transferida à Secretaria do Verde e do Meio Ambiente (SVMA) por meio da Deliberação Normativa CONSEMA nº 01/2024 que, mediante a Portaria nº 105/2024, definiu os critérios e procedimentos para o tratamento das árvores da cidade.

Vale lembrar que algumas espécies vegetais gozam de proteção especial, como aquelas inseridas nas denominadas áreas de proteção ambiental e Vegetação de Preservação Permanente (VPP), cuja exploração depende de autorização específica. Em todos os casos, é necessário realizar a respectiva compensação ambiental nos termos da legislação vigente. Em regra, quanto mais protegida é a vegetação, maior será a compensação exigida.

Descumprir essas normas pode tra-

zer consequências nas esferas administrativa, civil e até criminal. Em projetos imobiliários, isso pode resultar em atrasos, custos extras e, em alguns casos, até impedir a realização do empreendimento.

Áreas de Proteção Ambiental (APA) e Áreas de Manancial

Alguns imóveis podem estar localizados em Áreas de Proteção Ambiental (APAs), que são Unidades de Conservação de Uso Sustentável, previstas na Lei Federal nº 9.985/2000. Essas unidades são criadas por decisão do Poder Público e, geralmente, cobrem áreas grandes, com algum grau de ocupação humana. Elas possuem características importantes, como atributos naturais, estéticos ou culturais, que são essenciais para a qualidade de vida e o bem-estar das pessoas. O principal objetivo de uma APA é proteger a diversidade biológica, organizar o processo de ocupação e garantir que o uso dos recursos naturais seja sustentável.

Quando um imóvel, ou parte dele, está localizado em uma APA, é importante consultar o seu Plano de Manejo para entender o zoneamento, as normas e as restrições que podem se aplicar à área. Qualquer intervenção nessas regiões precisa da autorização do órgão responsável pela gestão da área.

As Áreas de Manancial, por sua vez, são regiões de preservação com o objetivo de proteger e recuperar as

bacias hidrográficas. Dependendo da proximidade com o manancial, aplicam-se regras específicas que limitam a ocupação da região, o que pode trazer desafios extras à implementação de qualquer atividade.

Por isso, é fundamental verificar a presença de Unidades de Conservação e Áreas de Manancial para entender os limites de ocupação e avaliar a viabilidade de qualquer empreendimento.

Patrimônio Histórico, Cultural e Arqueológico

A Constituição Federal assegura a proteção do patrimônio cultural brasileiro, abrangendo tanto bens materiais quanto imateriais, de caráter histórico, arqueológico, artístico e paisagístico, sendo de responsabilidade do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e autoridades locais a salvaguarda e proteção desses bens.

Durante o processo de licenciamento ambiental, por exemplo, pode ser necessário realizar estudos arqueológicos e obter pareceres técnicos, principalmente quando existem indícios de sítios arqueológicos ou edifícios tombados na área. Qualquer intervenção sem a devida autorização é considerada infração administrativa e pode ser tratada até mesmo como crime ambiental. Nesses casos, além das sanções legais, a necessidade de preservar esses bens pode impor restrições ao uso da área, o que pode

atrasar o andamento de um empreendimento e aumentar seus custos e prazos.

Áreas Contaminadas

A contaminação do solo ou da água subterrânea representa um dos maiores riscos em imóveis urbanos. Mesmo que o novo proprietário não tenha causado o dano, ele pode ser responsabilizado pela remediação, conforme entendimento consolidado pelo STJ (Súmula 623).

As áreas contaminadas – que pode envolver contaminação do solo e das águas superficiais e subterrâneas – são um dos pontos de maior atenção em uma auditoria ambiental, especialmente em contextos urbanos, pois podem afetar diretamente a viabilidade do empreendimento, impactando prazos e até inviabilizando o projeto.

É importante destacar que, a partir do momento em que há aquisição ou a assunção da posse de uma propriedade contaminada, o proprietário ou o possuidor não se torna poluidor, para fins de responsabilidade administrativa e criminal. Contudo, a legislação ambiental impõe a esses agentes o cumprimento de obrigações legais atinentes ao gerenciamento de área contaminada, frente à responsabilidade civil objetiva, integral e solidária, que pode envolver vultosos valores financeiros para o responsável durante todo o projeto.

Na prática, isso implica que o adqui-

rente de imóvel contaminado assume obrigações de remediação que não prescrevem ao longo do tempo e que podem alcançar cifras milionárias. A consulta a listas oficiais de áreas contaminadas – como a da CETESB em São Paulo – e a realização de investigações ambientais preliminares são medidas indispensáveis.

Certidões Ambientais e Análise Documental

A auditoria ambiental deve incluir, ainda, a obtenção de certidões administrativas e judiciais. As certidões administrativas, emitidas pelos órgãos ambientais, ajudam a identificar multas, embargos e outras restrições administrativas relacionadas à área. Já as certidões judiciais, retiradas junto ao Ministério Público e ao Poder Judiciário, mostram se há ações civis públicas, inquéritos ou termos de ajustamento de conduta em andamento e que possam impactar diretamente o negócio.

A importância da análise de certidões reside no fato de que, a reparação de danos ambientais, por ser de responsabilidade objetiva e solidária, pode ser exigida tanto do proprietário quanto do financiador, mesmo que não tenham causado o dano diretamente. Em outras palavras, o adquirente de um imóvel urbano pode herdar o passivo ambiental, ainda que para ele não tenha concorrido. Além disso, um embargo administrativo ou judicial pode suspender qualquer atividade no imóvel

até que a situação seja resolvida.

3. Considerações finais

A auditoria ambiental é mais do que uma etapa técnica — é uma estratégia jurídica essencial. Ao antecipar riscos e obrigações, ela protege o investimento, assegura conformidade legal e contribui para a sustentabilidade dos empreendimentos urbanos.

A auditoria ambiental em imóveis urbanos é uma ferramenta essencial para a prevenção e gestão de riscos. Ao identificar de forma antecipada APPs, restrições de manejo de vegetação, áreas de mananciais, bens culturais, contaminações e passivos administrativos ou judiciais, é possível avaliar os riscos envolvidos e oferecer uma base sólida para a tomada de decisões em operações imobiliárias.

Ignorar essa etapa pode resultar em custos inesperados, inviabilizar empreendimentos e gerar responsabilização jurídica em várias esferas. Por outro lado, realizar uma auditoria ambiental de forma adequada fortalece a segurança jurídica, oferece maior previsibilidade e contribui para a sustentabilidade dos projetos.

Portanto, a auditoria não deve ser encarada como uma mera formalidade, mas como uma estratégia imprescindível no planejamento e execução de empreendimentos urbanos. Ignorá-la é correr o risco de compro-

meter o sucesso do projeto, enquanto sua realização correta pode ser a chave para garantir a viabilidade e a longevidade do empreendimento.

São Paulo e as mudanças climáticas: entre metas ousadas e a urgência de transformações concretas

Ana Luíza Costa Martins¹

André Pereira de Moraes Garcia²

Douglas Nadalini³

A crescente concentração populacional nas cidades exige políticas públicas que integrem, de forma coordenada, os aspectos econômico, social e ambiental. Esse é o fundamento do conceito de cidades sustentáveis, que vai além da preservação ambiental, incluindo a melhoria da qualidade de vida, a justiça social e o desenvolvimento econômico equilibrado.

A adoção de práticas sustentáveis em áreas urbanas constitui requisito indispensável para o enfrentamento

dos desafios contemporâneos, particularmente aqueles relacionados às desigualdades socioespaciais, à pressão sobre a infraestrutura e aos efeitos da crise climática.

Seguindo as diretrizes do Acordo de Paris, as principais cidades globais (Grupo C40) foram incentivadas a elaborar planos climáticos para alcançar a neutralidade de carbono até 2050. Em resposta a esse desafio, São Paulo instituiu, em 2020, o Plano de Ação Climática do Município (PlanClima), com metas até 2050. Entre os objetivos centrais estão: (i) reduzir em pelo menos 20% as emissões até 2030, tomando 2017 como ano-base; e (ii) alcançar a neutralidade de emissões de gases de efeito estufa (GEE) até 2050. O plano também busca fortalecer a resiliência urbana, diminuindo vulnerabilidades sociais, econômicas e ambientais.

Para atingir tais objetivos, o PlanClima prevê uma abordagem integrada, com foco na redução das emissões de gases do efeito estufa (GEE), no fortalecimento de ações já existentes, na adoção de medidas financeiramente viáveis e na consolidação da governança climática. O

¹ Advogada do Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados, com especialização na área de Direito Ambiental, ESG e Mudanças Climáticas. Pós-graduanda em Direito Ambiental e Gestão Estratégica da Sustentabilidade pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP (2025).

² Advogado do Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados, com especialização na área de Direito Ambiental, ESG e Mudanças Climáticas. Mestrando em Ciências Jurídicas Avançadas pela Universitat Pompeu Fabra, em Barcelona. Possui pós-graduação em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. Reconhecido pela Chambers como Associate to Watch (2025) e ranqueado pela Leaders League (2024/2025).

³ Sócio da área de Direito Ambiental e ESG do Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados. Possui especialização em Direito Ambiental pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP (2007). Reconhecido a área de Direito Ambiental pelos guias Análise Advocacia (2014-2025), Lexology Index (2022-2024) e Leaders League (2025).

Plano também busca promover mobilização regional e metropolitana em torno da agenda climática. No entanto, como sabemos, a execução das políticas públicas brasileiras nem sempre acompanha a ambição das metas. Assim, é essencial avaliar o PlanClima quanto à sua suficiência e à sua efetiva evolução prática.

Em São Paulo, os principais desafios climáticos estão relacionados ao transporte — que responde por cerca de 70% das emissões — e à baixa cobertura vegetal. Dados oficiais indicam que, das 15,4 milhões de toneladas de CO₂ equivalente emitidas, 9,5 milhões vêm do transporte, 4,5 milhões da energia estacionária e 1,25 milhão da gestão de resíduos.

Além disso, os impactos diretos das mudanças climáticas já são visíveis: aumento das temperaturas, chuvas intensas seguidas de secas prolongadas, enchentes, deslizamentos, falta de água e riscos à saúde pública. Esses fatores ampliam a vulnerabilidade social e agravam doenças infecciosas, cardiovasculares e transmitidas pela água, além de favorecer a proliferação de vetores urbanos.

Mesmo diante da urgência climática, os dados mostram que as emissões permaneceram estáveis entre 2010 e 2021 — um alerta preocupante para uma cidade que precisa reduzir ao menos 20% até 2030. Considerando esse cenário, a Prefeitura de São

Paulo definiu como ações prioritárias para reduzir gases de efeito estufa (GEE): (i) substituir combustíveis no transporte público e privado; (ii) reduzir o consumo de combustíveis no transporte de carga; e (iii) incentivar a mudança modal, priorizando transporte público e mobilidade ativa.

As metas são ambiciosas, mas pouco realistas diante do histórico de execução — com exceção do uso da bicicleta, cuja projeção é tímida frente às tendências globais. Até 2030, o plano prevê: 4% das viagens realizadas por bicicleta; 50% da frota de ônibus com tecnologia zero emissões; redução de 25% das viagens individuais motorizadas; corte de 57% nos veículos movidos a combustíveis fósseis; e 14% da frota com tecnologia zero carbono. Para 2050, as metas passam a ser: 8% das viagens por bicicleta (ainda modesto frente aos 15% a 25% de cidades europeias); 100% da frota de ônibus zero emissões; redução de 51% das viagens individuais; corte de 90% nos veículos a combustíveis fósseis; e 49% da frota com tecnologia zero carbono.

Nesse contexto, vale observar como cidades europeias estruturam suas estratégias com mais eficiência. O Plano de Mobilidade Urbana de Barcelona é exemplo disso. Enquanto São Paulo ancora suas metas em horizontes longos (2030–2050) e na dependência de inovações tecnológicas, Barcelona adota medidas

imediatas: ampliar em 30,9% as viagens por bicicleta e micromobilidade até 2024, aumentar em 4,27% os deslocamentos a pé e reduzir em cerca de 25% o uso do carro particular.

A diferença fundamental está na escala temporal e na abordagem política. São Paulo mira horizontes longos (2030–2050), com compromissos graduais e dependentes de inovação tecnológica (ônibus zero emissões, frota elétrica, biocombustíveis), mas encontra barreiras estruturais como a cultura do automóvel e a dependência de combustíveis fósseis. Já Barcelona concentra esforços em prazos curtos, com foco em mudanças de hábito, restrição do carro no espaço urbano e fortalecimento imediato do transporte público. Em suma, São Paulo busca mitigar emissões alinhando-se ao Acordo de Paris, mas ainda não avança efetivamente na execução. Barcelona, por sua vez, articula mobilidade à saúde pública e à reconfiguração do espaço urbano, promovendo resultados mais visíveis em curto prazo.

Metas ambiciosas perdem força quando a lógica urbana permanece inalterada. Para que os números saiam do papel, é necessário um movimento ativo de reconquista do espaço urbano. Uma cidade carbono neutro só se constrói quando o ônibus deixar de ser o transporte da necessidade e passar a ser o transporte da escolha, se pedalar for seguro e caminhar for agradável, se a

vida cotidiana se organizar a poucos quilômetros de casa. Isso exige coragem política: fechar ruas aos carros, abrir avenidas às bicicletas, redesenhar bairros para a proximidade e não para o deslocamento interminável. Sem esse choque de realidade, continuaremos a escrever metas para um futuro que nunca chegará.

Desde 2020, quando o PlanClima foi lançado, a mobilidade paulistana não melhorou — ao contrário. Entre janeiro e abril de 2025, o trânsito médio diário cresceu 8% em relação a 2024, alcançando 359 km de congestionamento em dias úteis (contra 328 km no ano anterior). O recorde foi de 1.289 km de lentidão em um único dia, no início de feriado. Esses números mostram que, mesmo com metas ousadas, a cidade segue presa ao trânsito crescente, desperdiçando tempo, energia e qualidade de vida.

O contraste com Barcelona é evidente. Redesenhar a cidade de forma drástica não é apenas uma questão estética ou urbanística: é a chave para reduzir, de maneira significativa, as emissões de GEE associadas ao transporte. O exemplo de Barcelona é ilustrativo. As políticas de restrição ao veículo privado e de incentivo à mobilidade ativa permitiriam, já em curto prazo, uma redução de até 25,6% no uso de automóveis particulares, o que equivale a cerca de 538 mil viagens a menos por dia. Ao mesmo tempo, o cenário projetado indica aumento de 17% nas viagens

por bicicleta (3,3% do total de deslocamentos), além de 4% no deslocamento a pé – números muito superiores aos tímidos 8% de uso de bicicleta previstos no PlanClima de São Paulo até 2050.

Outro cenário igualmente importante, igual a redução de GEEs causadas pelo transporte, é o incremento de áreas e bairros mais verdes. A biodiversidade e as áreas verdes urbanas representam mais do que elementos decorativos: são pilares da saúde pública e do bem-estar coletivo. A presença de vegetação urbana está consistentemente associada à melhoria da qualidade do ar, à redução do efeito ilha de calor, à promoção de maior atividade física, ao alívio do estresse e aos ganhos significativos na saúde mental e emocional.

Estudos revelam que espaços verdes interconectados, como parques, jardins e telhados verdes, não apenas melhoram os serviços ambientais como regulação hídrica e qualidade do ar, mas também fortalecem a coesão social e o bem-estar coletivo, especialmente em áreas de menor renda. Além disso, pesquisas conjuntas da Harvard T.H. Chan School of Public Health e Stanford University⁴ mostram que passar apenas 15 minutos por dia em contato com a natureza urbana — seja um parque, jardim ou rua ajardinada — já

promove melhorias significativas na saúde mental, reduzindo ansiedade e estresse. Tais evidências científicas consolidam a tese de que redesenhar a cidade — incorporando vegetação, infraestrutura verde e mobilidade ativa — tem efeitos profundos e mensuráveis: não apenas reduz emissões de gases de efeito estufa, mas também eleva a saúde pública, a coesão comunitária e a qualidade de vida urbana como um todo.

O espaço verde urbano e a conectividade com o ambiente natural figuram entre os três elementos mais valorizados pelas administrações municipais, ao lado da qualidade do sistema de transporte — especialmente em cidades que se percebem como verdes ou em transição. Esse reconhecimento revela uma correlação importante: cidades que priorizam espaços verdes também tendem a valorizar e fortalecer seus sistemas de transporte sustentável. Ao dar destaque à vegetação urbana, parques e paisagens naturais, essas cidades criam condições propícias para caminhar, pedalar e usar o transporte público, favorecendo a diminuição do uso do automóvel. Ou seja, verde e transporte não são domínios isolados: a presença de espaços vegetados melhora o ambiente urbano, encorajando mudanças modais que tornam os deslocamentos mais ativos e integrados — e

⁴ Disponível em: <https://hsph.harvard.edu/environmental-health/news/for-city-dwellers-even-15-minutes-in-nature-can-improve-mental-health/>. Acesso em 7 de outubro de 2025.

que, conseqüentemente, reduzem as emissões de GEEs e os congestionamentos.

A experiência europeia reforça essa convergência entre verde urbano e mobilidade sustentável. Segundo análise de S. Korpilo et al. (2025)⁵, inserida no contexto da nova Lei de Restauração da Natureza da UE, a “street greenery” — ou vegetação ao longo das ruas — desempenha um papel multifuncional, promovendo a mobilidade ativa e a saúde durante os deslocamentos urbanos. Esse enfoque legislativo europeu demonstra como políticas públicas que combinam infraestrutura verde com transporte sustentável representam uma estratégia integrada para lidar com mudanças climáticas, urbanismo e bem-estar — algo que cabe perfeitamente ao argumento de que São Paulo precisa de ações concretas e estruturais, não apenas metas.

Nessa linha, ao se observar o PlanClima e o Plano de Arborização Urbana de São Paulo, em comparação com Barcelona (Pla Director del Arbrat – 2017-2037), percebe-se uma diferença de maturidade institucional e de resultados práticos. Em São Paulo, o Plano Municipal de Arborização Urbana (PMAU) estabeleceu uma base normativa e diagnóstica relevante, mapeando desigualdades entre

subprefeituras e relacionando a cobertura arbórea à justiça ambiental.

O plano paulistano reconhece a necessidade de ampliar a vegetação para reduzir vulnerabilidades sociais e ambientais, mas ainda funciona mais como instrumento de organização administrativa do que como programa de transformação efetiva do território. A cidade apresenta disparidades marcantes: distritos como Pinheiros alcançam 34% de cobertura arbórea, enquanto regiões periféricas apresentam índices classificados como “péssimos”.

Nesse contexto, o Programa Cidades Verdes Resilientes, instituído pelo Decreto nº 12.041/2024, representa um marco na institucionalização de políticas públicas voltadas à sustentabilidade urbana em escala nacional. Entre seus objetivos, destacam-se: a promoção de serviços ecossistêmicos por meio da expansão e conexão de áreas verdes; a definição de parâmetros normativos para orientar a gestão urbano-ambiental; o fortalecimento da capacidade institucional de Estados e Municípios para lidar com a mitigação e a adaptação às mudanças climáticas; e o incentivo à pesquisa e à difusão de soluções tecnológicas inovadoras. Tais diretrizes dialogam diretamente com os desafios já diagnosticados em São

⁵ Korpilo S, Willberg E, Mürisepp K, Klein R, Taylor R, Torkko J, Hasanzadeh K, Toivonen T. Restoring nature, enhancing active mobility: The role of street greenery in the EU’s 2024 restoration law. *Ambio*. 2025 Oct;54(10):1611-1620. doi: 10.1007/s13280-025-02178-w. Epub 2025 Apr 10. PMID: 40208550; PMCID: PMC12405100.

Paulo: enquanto o PlanClima e o PMAU identificam a necessidade de maior cobertura vegetal e integração territorial, o programa oferece um arcabouço normativo e técnico que poderia apoiar sua efetiva implementação.

Entretanto, por mais promissoras que sejam as intenções, a execução prática do programa ainda é incipiente. Até o momento, o Comitê Gestor foi formalmente instalado, com reuniões iniciais realizadas em 2025, mas não há registro público de projetos concretos implementados em cidades como São Paulo. Essa distância entre a formulação federal e a prática local reforça a crítica já exposta: diagnósticos e planos são abundantes, mas a transformação efetiva do território segue limitada. Nesse sentido, a proposta de conversão do programa em política nacional formal — atualmente em discussão no Congresso — surge como passo fundamental para garantir continuidade, escala e impacto real, aproximando o Brasil de experiências já consolidadas em cidades europeias.

Barcelona, por sua vez, já consolidou a arborização como infraestrutura verde essencial. O Pla Director del Arbrat (2017–2037) parte de um inventário preciso de cerca de 1,4 milhão de árvores que cobrem 25,2% do território municipal, com 310 mil exemplares sob gestão direta da prefeitura. O plano estabelece metas claras

e mensuráveis — como alcançar 30% de cobertura arbórea até 2037 e garantir que 40% das espécies sejam adaptadas às mudanças climáticas — e as integra com políticas de mobilidade, saúde e adaptação urbana. Além disso, Barcelona faz uso de tecnologia e dados em tempo real para monitoramento e irrigação inteligente, garantindo eficiência na manutenção e maior resiliência ecológica.

Assim, enquanto São Paulo ainda se encontra em uma fase de consolidação institucional e de busca por homogeneidade territorial, Barcelona demonstra, novamente, maior efetividade prática, com resultados já perceptíveis na qualidade do ar, na redução de ilhas de calor e na integração da vegetação à vida cotidiana da cidade. A experiência europeia revela que a arborização, quando tratada como infraestrutura estratégica e integrada a outras dimensões do planejamento urbano, gera benefícios concretos e imediatos. Nesse comparativo, Barcelona mostra-se mais avançada, eficaz e prática, enquanto São Paulo permanece com boas intenções e diagnósticos robustos, mas ainda distante de resultados efetivos em escala metropolitana.

Além da experiência espanhola, destaca-se também o caso de Lisboa, que vem consolidando o Programa Regional Lisboa 2030 (que faz parte da estratégia Portugal 2030), voltado

ao desenvolvimento regional integrado, no período 2021 a 2027. O programa conta com dotação de aproximadamente 381 milhões de euros, distribuídos em quatro prioridades: inovação e competitividade, sustentabilidade e resiliência, inclusão social e desenvolvimento urbano. No campo climático, o Plano de Ação Climática Lisboa 2030 define metas ambiciosas: reduzir em 70% as emissões até 2030 (em comparação com 2002) e alcançar a neutralidade climática até 2050 — com a administração municipal comprometida em atingir esse objetivo já em 2040.

O panorama mostra que São Paulo deu um passo importante ao institucionalizar o PlanClima e o PMAU. Porém, entre metas e resultados, há um vazio que precisa ser superado. A cidade permanece com diagnósticos robustos, mas carece de ação transformadora, concreta e que promova mudanças estruturais.

Enquanto São Paulo produz planos extensos, densos em diagnósticos e projeções, Barcelona aposta em instrumentos mais simples, objetivos e imediatamente aplicáveis, colhendo resultados visíveis: ruas mais verdes, mobilidade ativa em expansão e qualidade do ar em ascensão. A principal lição é que a sustentabilidade urbana exige metas claras, ações imediatas e políticas públicas integradas — não apenas planos de longo prazo.

Portanto, se São Paulo deseja de

fato se preparar para ser uma cidade sustentável até 2050, precisará transformar diagnósticos em ações, corrigir desigualdades e priorizar pessoas em vez de automóveis. Apenas assim poderá sair do campo das intenções para se tornar exemplo real de sustentabilidade. O desafio está posto: alinhar-se ao Acordo de Paris não é apenas uma questão de cumprir compromissos internacionais, mas de garantir qualidade de vida, saúde e resiliência para os mais de 12 milhões de paulistanos que vivem os efeitos diretos da crise climática.

As projeções indicam que, em 2050, São Paulo poderá atingir aproximadamente 20 milhões de habitantes, consolidando-se como uma das maiores megacidades globais. Esse cenário impõe desafios significativos em termos de mobilidade urbana, qualidade do ar, uso eficiente de recursos naturais e acesso equitativo a serviços urbanos essenciais. A busca por um modelo sustentável de desenvolvimento exige, portanto, um conjunto articulado de políticas públicas, inovação tecnológica e governança participativa.

Para transformar São Paulo em um exemplo de sustentabilidade urbana até 2050, será necessário conjugar três dimensões centrais:

1. Políticas públicas eficazes, baseadas em evidências e metas mensuráveis;

2. Engajamento social, que assegure participação ativa e corresponsabilidade da população;
3. Compromisso político de longo prazo, capaz de superar descontinuidades administrativas e garantir estabilidade às estratégias de transformação urbana.

É necessário, portanto, que os diferentes stakeholders promovam uma revisão profunda dos planos associados ao PlanClima, de modo a torná-los mais simples, efetivos e práticos. O potencial de São Paulo é imenso — falta apenas alinhar, com clareza e coragem, a postura que quer adotar até 2050.



Seção VIII

Direito societário

Estruturas societárias em negócios imobiliários: vantagens, desvantagens e possibilidades

Francisco Capote Valente¹
Luciano Maia Wanderley²

1. Introdução

Quando duas empresas resolvem conjugar esforços para desenvolver um empreendimento imobiliário, a estrutura jurídica da operação a ser adotada exerce papel tão relevante para o sucesso do projeto quanto as estruturas que sustentarão a própria construção. À primeira vista, tal afirmação pode parecer exagerada, mas não há como ignorar as inúmeras repercussões que a formatação jurídica do negócio terá sobre o objetivo comum dos envolvidos.

Nesse sentido, diante da adoção cada vez mais recorrente de estru-

turas societárias (isto é, utilização de uma sociedade como veículo) para o desenvolvimento de negócios imobiliários, entendemos ser relevante a análise dos principais aspectos que precisam ser levados em consideração antes da escolha – ou da recusa – do caminho societário.

Ressalte-se, contudo, que o tema é vasto e demandaria inúmeras páginas para enfrentá-lo de maneira integral, especialmente diante da diversidade de formatações cabíveis dentro dos espectros imobiliário e societário, inclusive com outras estruturas que não são abordadas aqui (por exemplo, sociedades de conta de participação, consórcios, fundos de investimento etc.). Assim, limitamo-nos a fornecer um panorama geral sobre os principais fatores da adoção de estrutura societária para negócios que tenham como foco o desenvolvimento de empreendimento imobiliário.

2. Principais aspectos que distinguem as operações societárias das imobiliárias

Para ilustrar as diferenças entre as estruturas societárias e as imobiliárias, partiremos do cenário-base em que duas ou mais pessoas jurídicas

¹ Advogado. Sócio da área de Direito Empresarial do Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados. Graduado em Direito pela Fundação Armando Alvares Penteado (FAAP). Master of Laws (LL.M.) pela Northwestern University School of Law de Chicago, EUA.

² Advogado. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e especializado em Direito Societário pela Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Atualmente cursando Master of Laws (LL.M.) no Institute for Law and Finance da Goethe-Universität Frankfurt.

(Partes) pretendem realizar o desenvolvimento conjunto de um empreendimento imobiliário (Empreendimento) em determinado imóvel (Imóvel). Nesse cenário, objetivando a delimitação do escopo, consideraremos como:

- (i) Operação Imobiliária: a opção pelas Partes de desenvolver o Empreendimento no Imóvel, com a alienação de uma fração ideal do Imóvel pela Parte proprietária (Proprietária) à outra Parte, seja mediante a realização de permuta, ou por meio do desenvolvimento conjunto, enquanto condôminas e coproprietárias; e
- (ii) Operação Societária: a opção de desenvolverem o Empreendimento através de uma sociedade de propósito específico (Sociedade ou SPE) em que a Proprietária confere o Imóvel para o capital social e a outra Parte ingressa na SPE através de investimento (*cash-in*) ou aquisição da participação da Proprietária (*cash-out*).

2. A) Responsabilidade limitada

Não poderíamos iniciar nossa análise das diferenças sem o primeiro e o

mais relevante aspecto que distingue a Operação Societária da Operação Imobiliária: a concentração dos riscos do Empreendimento na Sociedade sob a responsabilidade limitada. Ainda que haja exceções e relativizações da limitação da responsabilidade dos sócios (especialmente em matérias fiscais, trabalhistas e consumeristas), o diferencial pode ser estratégico quando consideramos a pluralidade de relações (e responsabilidades) que são assumidas perante terceiros durante todas as fases do Empreendimento e, por conseguinte, os riscos que as Partes pretendem assumir.

2. B) Custos da operação

No âmbito da Operação Imobiliária, a transferência da fração ideal da Proprietária à outra Parte demandará uma Escritura Pública junto a um tabelião e o respectivo registro perante o cartório de registro de imóveis. Tais formalidades implicam despesas cartorárias e emolumentos muito superiores aos incidentes na Operação Societária, que, por vezes, dispensa a Escritura Pública, tanto no ato de conferência do Imóvel à SPE³, quanto no ato de formalizar o ingresso da outra Parte na SPE. Em ambos os casos, será preciso providenciar o registro do instrumento so-

³ Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994. "Art. 64. A certidão dos atos de constituição e de alteração de empresários individuais e de sociedades mercantis, fornecida pelas juntas comerciais em que foram arquivados, será o documento hábil para a transferência, por transcrição no registro público competente, dos bens com que o subscritor tiver contribuído para a formação ou para o aumento do capital".

cietário perante a Junta Comercial competente ou nos livros societários, conforme o tipo societário adotado, sem prejuízo do registro na matrícula.

2. C) Garantias

Caso as Partes optem por obter financiamento à produção para o Empreendimento, a Operação Societária permitirá que as Partes ofereçam as próprias quotas ou ações da SPE como garantia⁴. Dependendo das circunstâncias, a alternativa não apenas pode reforçar a capacidade de obtenção do crédito, como também servir de alternativa à oneração do próprio Imóvel, evitando-se gravames sobre a matrícula. Além disso, as garantias sobre quotas ou ações podem ser mais fáceis de serem executadas, na medida em que os passos para sua “tomada” de forma extrajudicial são menos burocráticos em comparação aos bens imóveis, especialmente se tratarmos de alienação fiduciária de ações, em que se pode dispensar a realização de leilões para a venda a terceiros.

2. D) Tributação

Embora toda estruturação jurídica deva considerar os aspectos fiscais, seria impossível resumir, neste texto,

todos os pontos que distinguem a tributação das Operações Societárias das Operações Imobiliárias, sobretudo diante das recentes reformas no País.

Ainda assim, de forma resumida, podemos destacar dois aspectos principais: (a) embora provavelmente se verifique a incidência do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis na conferência do Imóvel ao capital social da SPE, a Operação Societária sob o formato cash-in permite às demais Partes ingressar na SPE sem a incidência de tributos, mediante a subscrição e integralização de quotas ou ações; e (b) de acordo com a legislação atual, a distribuição de lucros é isenta de tributação, o que permite a maximização do resultado do investimento feito pelas Partes.

2. E) Governança

Diante da quantidade de decisões a serem tomadas e dos papéis distintos que cada Parte pode ter na operação (“terrenista”, investidora, desenvolvedora, construtora, administradora etc.), o bom relacionamento entre as Partes é fundamental para o resultado do empreendimento. Naturalmente, não existe cláusula contratual que supere o valor das relações interpessoais para a

⁴ Pelo que observamos na prática, dentre as espécies de ônus envolvendo as participações, destacam-se a alienação fiduciária das quotas ou ações, enquanto bens móveis (§3º, do art. 66-B da Lei Federal nº 4.728 de 14 de julho de 1965) e penhor (art. 1.431 e seguintes da Lei n.º 10.406 de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil). Em ambos os casos, ressalta-se, é comum que se exijam também garantias sob o resultado do Empreendimento, seja através da cessão fiduciária dos recebíveis ou, no caso das garantias societárias, dos dividendos auferidos.

convivência harmônica. Isso, contudo, não afasta a recomendação de formalizar, em instrumento próprio, o alinhamento das Partes quanto às diretrizes do relacionamento e do Empreendimento almejado (por exemplo: memorandos de entendimento, acordos de investimento ou associação, promessas de compra e venda etc.).

Neste sentido, entendemos que, por razões legais⁵, os acordos de quotistas ou acionistas podem ter maior flexibilidade do que as convenções de condomínio. Esses instrumentos, além de estabelecer matrizes de responsabilidade e regras de governança, também podem acomodar direitos e deveres que afetam a transferência das próprias participações societárias. A título de exemplo, podemos citar:

- cláusulas prevendo a dispensa ou existência de direito de preferência em determinadas circunstâncias;
- o direito de uma Parte “incluir” suas quotas ou ações na SPE quando a outra Parte quiser vender as suas (*tag along*);
- ou, ainda, o direito de uma Parte obrigar a outra a acompanhá-la na venda de quotas

ou ações da Sociedade (*drag along*).

3. Operações societárias: diferenças entre as sociedades limitadas e anônimas

Optando as Partes por desenvolver o Empreendimento por meio de uma SPE, a etapa seguinte da estruturação jurídica é a definição do tipo societário, sendo usualmente adotadas as sociedades anônimas e limitadas.

Em ambos os tipos societários, a operação entre as Partes demanda a emissão de documentos com finalidades semelhantes. Além de eventuais figuras pré-contratuais facultativas (como memorandos de entendimentos, *term-sheets* etc.), é comum a celebração de instrumento destinado a definir os principais termos do ingresso da(s) Parte(s) na Sociedade e as diretrizes do Empreendimento. Entre esses instrumentos, destacam-se o compromisso de compra e venda, no caso das operações *cash-out*, e o acordo de investimentos, no caso das operações *cash-in*. Não raro, celebra-se também um acordo de acionistas ou quotistas para reger o relacionamento entre as Partes.

As semelhanças, porém, de certa forma, param por aqui. Isso porque

⁵ Enquanto há diversos artigos de lei regulando as normas aplicáveis às convenções de condomínio, a única norma que disciplina os Acordos de Acionistas é o art. 118 da Lei n.º 6.404 de 15 de dezembro de 1976 (Lei das S.A.), aplicável supletivamente às Limitadas caso o contrato social assim o estabeleça.

cada tipo societário possui peculiaridades próprias, que podem ou não ser vantajosas às expectativas das Partes e às circunstâncias do caso.

3. A) Das sociedades limitadas

Uma das vantagens da sociedade limitada é a possibilidade de distribuição desproporcional dos lucros, o que não é permitido na Sociedade Anônima (ao menos, no que se refere a ações da mesma classe e espécie). É importante destacar, contudo, que essa distribuição se dê, necessariamente, com justificativa econômica, caso contrário, cresce a possibilidade de que as Secretarias de Fazenda a considerem como doação, sujeitando-a, portanto, à tributação.

Outra característica que favorece as Sociedades Limitadas é a menor burocracia no dia a dia. Nessas sociedades, dispensa-se a reeleição periódica de diretores, a elaboração de laudo de avaliação para conferência de bens móveis ao capital social, a manutenção e escrituração de livros societários, bem como as diversas publicações exigidas pela Lei das S.A.⁶.

3. B) Diferenciais das sociedades anônimas

No caso das Sociedades Anônimas, o grande diferencial está na flexibi-

lidade de calibrar as participações societárias quando as contribuições ao capital social tiverem valores desproporcionais em relação à intenção das Partes. Enquanto nas Sociedades Limitadas o percentual de participação de cada sócio decorre diretamente da divisão dos aportes pelo valor nominal das quotas, nas Sociedades Anônimas as Partes podem, com maior facilidade, alcançar os percentuais desejados mediante a fixação de preços de emissão das ações ou pela destinação de parte do valor subscrito e integralizado à formação de reserva de capital.

Outro aspecto relevante é a possibilidade de adoção de diferentes espécies e classes de ações, com direitos políticos e econômicos diversos. Isso pode ser útil quando cada acionista desempenha papel distinto no Empreendimento — por exemplo, um acionista pode titular ações preferenciais sem direito a voto, mas com prioridade no recebimento de dividendos. Embora também se admita a criação de quotas de classes distintas nas sociedades limitadas, as regras sobre ausência de voto são mais consolidadas nas sociedades anônimas, motivo pelo qual se tornam mais vantajosas nesse aspecto.

A Lei das S.A. ainda confere às Sociedades Anônimas uma gama mais variada de estruturas próprias de financiamento, como a emissão de

⁶ Cabe reconhecer os recentes avanços na desburocratização das companhias com a possibilidade de escrituração de Livros Societários digitais e com a possibilidade de publicações digitais na Central de Balanços do Sistema Público de Escrituração Digital – SPED para companhias de até determinado porte.

partes beneficiárias, bônus de subscrição e, especialmente, as debêntures — ainda que se observe, cada vez mais, a utilização das “notas comerciais” como alternativa de financiamento às sociedades limitadas.

Além disso, as sociedades anônimas permitem estruturas mais robustas, como a criação de Conselho de Administração e Conselho Fiscal, com competências e responsabilidades delimitadas pela Lei das S.A., o que não se verifica nas Sociedades Limitadas, ainda que os sócios instituíam órgãos colegiados ou intermediários de administração.

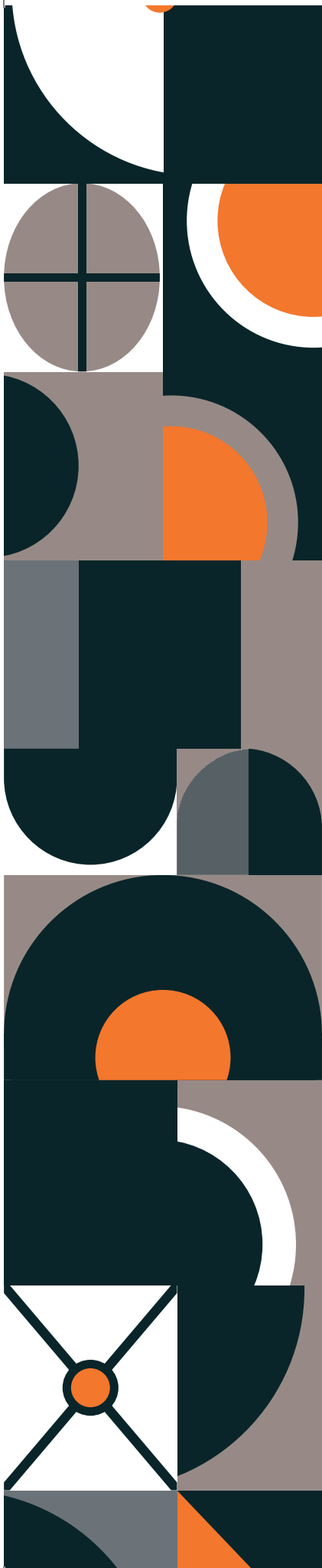
Por fim, ao menos em teoria, a sociedade anônima oferece maior proteção ao acionista que não participa da administração, em comparação ao quotista da sociedade limitada. Diz-se “em teoria” porque, na prática, não é incomum que a jurisprudência deixe de aplicar a proteção prevista pelo legislador.

4. Conclusão

É importante destacar que a atenção especial às estruturas societárias não implica — nem poderia implicar — defesa da adoção desse modelo em detrimento dos demais. O objetivo é apenas ressaltar a necessidade de uma análise cuidadosa de cada caso, a fim de identificar a estrutura jurídica mais adequada, já que não existe resposta prévia e genérica quanto ao formato mais reco-

mendado.

De todo modo, ainda que não seja possível indicar previamente qual estrutura jurídica é a mais conveniente sem a análise dos detalhes específicos, esperamos que os breves apontamentos aqui apresentados tenham servido não apenas para ilustrar a relevância da formatação jurídica do negócio, mas também para evidenciar as diversas nuances a serem consideradas no planejamento de empreendimentos imobiliários.



Seção IX

Direito penal

Direito penal e direito imobiliário: uma análise da expropriação de imóvel de terceiro usado para o tráfico de drogas

Carolina da Silva Leme¹

Julia Capolupo²

À primeira vista, as interseções entre o Direito Penal e o Direito Imobiliário podem parecer raras. Geralmente, a conexão mais imediata surge no campo do compliance, especialmente na prevenção a ilícitos como a lavagem de ativos e a corrupção no dia a dia do mercado imobiliário. No entanto, a relação entre essas duas áreas torna-se mais evidente ao pensarmos nas rotinas empresariais e nas fraudes, praticadas seja por funcionários, seja por clientes.

Há, entretanto, uma previsão controversa na legislação penal brasileira que afeta diretamente o Direi-

to Imobiliário, embora ainda seja pouco conhecida e, por esse motivo, pouco discutida: a possibilidade de perdimento do imóvel de um terceiro quando utilizado para o tráfico de entorpecentes. É sobre este ponto que nos concentraremos a seguir.

O tráfico de drogas, por ser considerado de relevante potencial lesivo à saúde pública e por seu elevado impacto social, recebeu do legislador tratamento sancionatório mais rigoroso. A própria Constituição Federal determina a criminalização dessa conduta, classificando-a como crime inafiançável e insuscetível de graça ou anistia, conforme o artigo 5º, inciso XLIII³.

No plano infraconstitucional, o artigo 33 da Lei nº 11.343/2006 (Lei de Drogas) descreve de forma abrangente as condutas que configuram o tráfico, abarcando desde a importação e a produção até a guarda, o transporte, a oferta e o fornecimento de drogas, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar.

Além das penas de prisão, a legislação prevê severas consequências

¹ Advogada de Direito Penal e Compliance do Escritório Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados. Professora. Mestre em Direito Penal.

² Advogada de Direito Penal e Compliance do Escritório Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados. Graduada em Direito pela FDSBC.

³ XLIII - a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem;

patrimoniais. O artigo 243, parágrafo único, da Constituição Federal⁴, dispõe que propriedades rurais e urbanas utilizadas para o cultivo ilegal de plantas psicotrópicas (ou para a exploração de trabalho escravo) serão expropriadas e destinadas a fins de interesse público, sem qualquer indenização ao proprietário. De forma complementar, o artigo 63 da Lei de Drogas prevê o perdimento de bens móveis, imóveis, direitos, valores e capitais vinculados à prática do tráfico de drogas, mediante decisão do juízo criminal competente.

Sob essa perspectiva, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema 647 de repercussão geral, firmou o entendimento de que a expropriação do bem não exige prova de uso habitual para o crime. Segundo a Corte, “é possível o confisco de todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico de drogas, sem a necessidade de se perquirir a habitualidade [...] ou qualquer outro requisito além daqueles previstos expressamente no art. 243, parágrafo único, da Constituição Federal”⁵.

Um exemplo recente dessa abordagem foi analisado pela 5ª Turma do

Superior Tribunal de Justiça⁶, que manteve decisão de expropriação de dois lotes rurais utilizados como “escritório do crime” para armazenar e negociar drogas. No caso, os proprietários, que eram parentes do réu, não conseguiram comprovar que desconheciam o uso ilícito dos imóveis ou que não agiram de forma culposa, o que levou à perda definitiva dos bens em favor da União.

Percebe-se, então, que a postura adotada pelo Brasil é de combater o tráfico de drogas, utilizando-se, entre outros instrumentos, do confisco de bens como forma de repressão e desestímulo à atividade ilícita. Dessa forma, quaisquer bens que estiverem vinculados ao tráfico de drogas, móveis ou imóveis, utilizados para o crime ou provenientes do lucro obtido com a prática do crime, serão expropriados pela justiça criminal.

Esse cenário revela uma tensão entre o direito de propriedade e a exigência de que a propriedade cumpra sua função social, ambos previstos na Constituição (artigo 5º, incisos XXII e XXIII, respectivamente).

Como se sabe, a proteção conferida à propriedade privada não possui

⁴ Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º.

⁵ STF - RE 638.491, rel. min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, Data de Julgamento: 17/05/2017, Data de Publicação 23/08/2017, Tema 647

⁶ STJ - Resp nº 2188777, rel. min. Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, Data de Julgamento: 17/06/2025, Data de Publicação: DJe 30/06/2025

caráter absoluto, admitindo-se sua restrição em hipóteses específicas, como nos casos em que o bem é utilizado para a prática de crimes como o tráfico de drogas. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário 638491, afirmou que nenhum direito constitucional é ilimitado. Segundo o voto proferido pelo Ministro Luiz Fux, a própria Constituição pode impor restrições que diminuam o alcance inicial de um direito para adequá-lo a outros valores e princípios do ordenamento jurídico⁷.

Dessa forma, resta clara a relação dialética entre o direito de propriedade e a sua função social, o que, em situações de conflito, permite a imposição de restrições à esfera patrimonial individual quando o bem é utilizado no tráfico de drogas. Todavia, isso levanta um problema jurídico central: seria legítima a expropriação de imóvel pertencente a um terceiro que, sem intenção – dolo –, teve sua propriedade utilizada para essa finalidade? Em outras palavras, pode o Estado impor medida tão gravosa a um proprietário que não participou livre e conscientemente do crime, tendo agido, quando muito, de forma culposa ou totalmente alheia aos fatos?

Embora o artigo 243 da Constituição Federal e a Lei de Drogas autorizem

a perda de bens ligados ao tráfico, a aplicação dessas normas ao locador de boa-fé é uma questão delicada. Nesse contexto, surge a situação do locador que, de boa-fé, cede ou aluga seu imóvel sem ter conhecimento de que o local seria utilizado para a prática do tráfico. Punir com a perda definitiva do imóvel alguém que não agiu para colaborar com o crime colide com os princípios da culpabilidade, da razoabilidade e da proporcionalidade.

A expropriação, por sua natureza gravosa e excepcional, só se justifica quando for comprovada a conduta dolosa do proprietário. No Direito Penal, o dolo corresponde à vontade livre e consciente de praticar um ato ilícito, ao passo que a culpa que decorre de imprudência, negligência ou imperícia, sem a intenção do resultado. Expropriar o bem de alguém que, na verdade, foi vítima da conduta criminosa de terceiros configuraria uma penalização indevida.

Cumprе ainda destacar a diferença essencial entre as condutas dolosa e culposa, distinção que possui relevância central no âmbito do Direito Penal. Enquanto o dolo envolve a intenção livre e consciente de produzir o resultado ilícito, a culpa se caracteriza pela ausência dessa intenção, estando o resultado vinculado à imprudência, negligência ou imperícia

7 STF – RE 638491, Relator Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 17-05-2017, Acórdão Eletrônico Repercussão Geral – Mérito DJe-186. Divulgado em 22/08/2017 e publicado em 23/08/2017

do agente. Outrossim, para que uma pessoa seja responsabilizada por um crime na modalidade culposa, é imprescindível que a legislação preveja essa punição⁸.

Assim, quando o proprietário do imóvel não pratica o ato criminoso nem contribui de forma consciente para sua prática, o confisco torna-se medida desproporcional, violando o princípio da presunção de inocência⁹, garantia fundamental prevista na Constituição.

Não se deve exigir do cidadão comum uma postura de vigilância permanente e absoluta sobre o uso de seu bem, sob pena de impor-lhe um ônus impossível de cumprir. Se o proprietário não tinha conhecimento nem razões para suspeitar do uso ilícito do imóvel pelo locatário, não há como responsabilizá-lo. Do contrário, estaríamos diante de uma verdadeira presunção de responsabilidade, incompatível com os princípios que regem o sistema penal.

Portanto, a aplicação da expropriação em hipótese de mera culpa é desproporcional, sobretudo diante do caráter definitivo da medida, que pode atingir patrimônio essencial à subsistência do proprietário e de sua família. Ademais, essa interpre-

tação gera insegurança jurídica nas relações privadas, especialmente no mercado de locação, penalizando pessoas de boa-fé que alugam ou cedem imóveis sem que tenham qualquer envolvimento com a atividade criminosa.

Argumentar que a expropriação de imóveis de terceiros deve se limitar às hipóteses de dolo não fragiliza a política criminal de combate ao tráfico de drogas, pois o ordenamento jurídico já dispõe de outros mecanismos eficazes, como a apreensão de bens diretamente relacionados ao crime e o confisco dos lucros obtidos. Assim, a interpretação mais compatível com os princípios constitucionais é aquela que restringe a expropriação aos casos em que se comprove a intenção consciente do proprietário em permitir ou se beneficiar do uso criminoso de seu bem.

Em razão do princípio da presunção de inocência¹⁰, acima mencionado, não incumbe ao cidadão provar sua inocência. A responsabilidade de provar a acusação – ou seja, o ônus da prova – recai inteiramente sobre o Estado-acusador. É o Ministério Público que deve demonstrar a autoria e a materialidade do delito, provando que o proprietário agiu com dolo ou, ao menos, culpa grave quanto à

⁸ NUCCI, Guilherme de S. Manual de Direito Penal – Volume Único – 21ª Edição 2025. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. p. 172. ISBN 9788530996468. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996468/>. Acesso em: 01 set. 2025.

⁹ CF, art. 5º, inciso LVII.

¹⁰ CF, art. 5º, inciso LVII.

utilização ilícita do imóvel.

No caso específico da expropriação prevista no art. 243 da Constituição Federal, observa-se muitas vezes uma tentativa, por parte do Ministério Público, de inverter essa lógica processual, exigindo que o proprietário comprove sua boa-fé. Essa inversão do ônus da prova é problemática e incompatível com o sistema penal, pois é incumbência do Estado o “ônus total e intransferível de provar a existência do delito”¹¹. A presunção de inocência só é superada quando a acusação consegue apresentar provas suficientes para uma condenação; caso contrário, a absolvição é a única medida cabível.

Em consonância com a conclusão aqui defendida, o mesmo Superior Tribunal de Justiça¹² reforça a restituição do bem ao terceiro de boa-fé, quando demonstrado que este não tinha ciência de seu uso para o tráfico.

Embora a expropriação prevista no art. 243 da Constituição Federal seja legítima como instrumento de combate ao tráfico de drogas, sua aplicação deve observar limites constitucionais, especialmente os princípios da presunção de inocência, da proporcionalidade e da culpabilidade.

Assim, a perda da propriedade só se justifica quando houver prova inequívoca da ciência do proprietário acerca da destinação ilícita do imóvel, sendo indevida a penalização de terceiros que, de boa-fé, tiveram seus bens utilizados de forma criminosa por locatários.

Nesse mesmo sentido, defende-se que, em consonância com a legislação pátria, não cabe ao proprietário comprovar seu desconhecimento, sob pena de se impor um ônus probatório inexequível. A demonstração incumbe à acusação, presumindo-se, de outro modo, a boa-fé do proprietário e assegurando-se a proteção da propriedade imobiliária.

Não obstante, em correlação com o introito do presente artigo, há sólida recomendação para que proprietários de imóveis realizem análises de risco de compliance — o denominado background check — das pessoas a quem pretendem locar seus imóveis. Tal cautela contribui para mitigar os riscos de locação para fins ilícitos, além de poder servir como respaldo probatório de conformidade e boa-fé, se necessário.

Conclui-se, portanto, que a solução para conciliar o combate ao tráfico e a proteção ao direito de propriedade

¹¹ JR., Aury L. Direito Processual Penal – 22ª Edição 2025. 22. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. p. 436-438. ISBN 9788553625673. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553625673/>. Acesso em: 02 set. 2025.

¹² STJ – AREsp n. 2.223.128/MG, relatora Ministra Daniela Teixeira, Quinta Turma, Julgado em 3/12/2024, publicado em 17/12/2024.

exige uma interpretação que limite a expropriação apenas às hipóteses em que se comprove a ciência do proprietário. Ao mesmo tempo, recomenda-se a adoção de práticas de compliance imobiliário, garantindo que sejam observadas todas as cautelas necessárias para mitigar riscos de utilização do imóvel em atividades ilícitas. Dessa forma, preserva-se o patrimônio sem comprometer a eficácia da repressão ao tráfico de drogas.



Direito tributário

Reforma tributária no setor imobiliário

Allan Fallet¹

Eduardo Kowarick Halperin²

1. Introdução

O Brasil está passando por uma ampla reforma no seu sistema de tributação de consumo. Os idealizadores dessa reforma prometem que, com ela, teremos uma tributação mais simples e menos cumulativa. Os atuais tributos incidentes sobre o consumo serão extintos para dar lugar ao Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e à Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS).

A reforma tributária, embora tenha prometido simplicidade, acabou por instituir diversos regimes específicos de tributação, cada um com regras próprias. Nesse contexto, o artigo 156-A, §6º, inciso II, da Constituição Federal estabeleceu que “Lei complementar disporá sobre regimes específicos de tributação para: (...)

operações com bens imóveis”. Esse dispositivo deu origem ao regime especial de IBS e CBS aplicável ao setor imobiliário, disciplinado pela Lei Complementar nº 214/2025, entre os artigos 251 e 270.

Na primeira parte do presente artigo, será analisada a atual tributação do setor imobiliário, identificando seus pontos positivos e negativos. Na segunda parte, será analisada a nova tributação do setor imobiliário, bem como as suas vantagens e desvantagens em relação ao sistema tributário atual.

2. Tributação atual do setor imobiliário

O setor imobiliário, como se sabe, envolve a realização de diversas atividades, as quais são tributadas de formas distintas. Para a presente análise, destacou-se três grandes grupos de atividade imobiliária: a incorporação, a prestação de serviços de construção civil e a locação.

Em primeiro lugar, a tributação atual da incorporação imobiliária é realizada por meio de um sistema bastante simples. Isso porque as receitas decorrentes dessa atividade são, em

¹ Mestre em Direito Tributário pela PUC/SP. LL.M. em Direito Tributário pela FGV. Especialista em Tributação Internacional pela Northwestern University e Universiteit Leiden, em Direito Constitucional pelo IDP e em Processo Administrativo Fiscal pela ABDF. Juiz do Tribunal de Impostos e Taxas do Estado de SP. Conselheiro Julgador do Conselho Municipal de Tributos de SP. Professor na pós-graduação da PUC/SP e no LL.M. da FGV/RJ, bem como no MBA em Finanças do IBMEC/SP. Sócio do escritório Duarte Garcia, Serra Netto e Terra.

² Doutor e Mestre em Direito Tributário (USP). Especialista em Direito Tributário (IET/PUCRS). Pesquisador vinculado à Universidade de Santiago de Compostela. Sócio do escritório Duarte Garcia, Serra Netto e Terra.

regra, submetidas ao Regime Especial de Tributação (RET). O RET, instituído pela Lei nº 10.931/04, permite que o Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), contribuições ao Programa de Integração Social (PIS) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) sejam quitados por meio de um recolhimento mensal unificado correspondente a 4% das receitas da incorporação.³

Em segundo lugar, a tributação atual dos serviços de construção civil envolve a incidência das contribuições ao PIS e da COFINS e do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) sobre as respectivas receitas. No caso do PIS e da COFINS, as contribuições são, em regra, apuradas pelo regime cumulativo. Isso ocorre, de um lado, porque a maioria dos prestadores de serviço apura o IRPJ e a CSLL pelo Lucro Presumido, afastando, com isso, a obrigatoriedade do regime não cumulativo. De

outro, porque “as receitas decorrentes da execução por administração, empreitada ou subempreitada, de obras de construção civil” foram excluídas da incidência não cumulativa dessas contribuições⁴. Na prática, portanto, os prestadores de serviço, geralmente, recolhem as contribuições ao PIS e à COFINS aplicando a alíquota de 3,65% sobre as suas receitas.

Por sua vez, a alíquota do ISSQN pode variar entre 2% e 5%, a depender do Município, e, assim como ocorre com o PIS e a COFINS no regime cumulativo, sua apuração não apresenta maior complexidade. Nesse sentido, uma mudança jurisprudencial recente, embora tenha ampliado a base de cálculo do ISSQN, simplificou a sua apuração. Passou-se a entender que “a base de cálculo do ISS é o preço do serviço de construção civil contratado, e não é possível deduzir o valor referente aos materiais empregados, salvo se produzidos pelo prestador fora do local da obra e por ele destacadamente comercia-

³ Art. 4º Para cada incorporação submetida ao regime especial de tributação, a incorporadora ficará sujeita ao pagamento equivalente a 4% (quatro por cento) da receita mensal recebida, o qual corresponderá ao pagamento mensal unificado do seguinte imposto e contribuições:

I - Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas - IRPJ;

II - Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/PASEP;

III - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL; e

IV - Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - COFINS.

⁴ Lei 10833/03, Art. 10. Permanecem sujeitas às normas da legislação da COFINS, vigentes anteriormente a esta Lei, não se lhes aplicando as disposições dos arts. 1º a 8º: (...)

XX - as receitas decorrentes da execução por administração, empreitada ou subempreitada, de obras de construção civil; (...)

Art. 15. Aplica-se à contribuição para o PIS/PASEP não-cumulativa de que trata a Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, o disposto: (...)

V - nos incisos VI, IX a XXVII do caput e nos §§ 1º e 2º do art. 10 desta Lei;

lizados com a incidência do ICMS”⁵.

Em terceiro lugar, a tributação atual da locação imobiliária envolve a incidência das contribuições ao PIS e da COFINS sobre as respectivas receitas. Tais contribuições são apuradas, em regra, pelo sistema cumulativo (alíquota de 3,65%), já a maioria das holdings imobiliárias apura o IRPJ e a CSLL pelo Lucro Presumido (o que afasta a obrigatoriedade do regime não cumulativo das contribuições ao PIS e à COFINS).

Como se vê, a atual tributação do setor imobiliário apresenta relativa simplicidade. Tanto os incorporadores que optam pelo RET quanto os prestadores de serviços e as holdings imobiliárias que estão sujeitos ao regime cumulativo do PIS e da COFINS, com apuração do IRPJ e da CSLL pelo Lucro Presumido, têm baixo custo de conformidade tributária — ao menos em comparação com outros setores econômicos do país. Isso porque a apuração dos tributos devidos não exige o controle dos créditos gerados pelas suas aquisições. Tais atividades são tributadas por meio da simples aplicação das respectivas alíquotas sobre as suas receitas.

Há, naturalmente, um aspecto negativo desse sistema de tributação: a cumulatividade. Trata-se da

chamada “tributação em cascata”, pela qual os tributos pagos na etapa anterior da cadeia econômica são incorporados à base de cálculo dos tributos incidentes sobre a atividade imobiliária. A mudança do entendimento jurisprudencial acerca da base de cálculo do ISSQN intensificou esse efeito, uma vez que o imposto passou a incidir também sobre o valor das mercadorias empregadas na prestação do serviço, o qual inclui o respectivo Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS).

Em síntese, a atual tributação do setor imobiliário apresenta, como ponto positivo, a sua simplicidade e, como ponto negativo, a ocorrência de cumulatividade em determinados casos.

3. Nova tributação do setor imobiliário

A implementação do novo sistema de tributação do consumo será iniciada em 2026. Até 2033, será adotado um regime de transição, por meio do qual o atual sistema será paulatinamente substituído pelo novo. Para o setor imobiliário, isso significa dizer que o ISSQN será substituído pelo IBS e as contribuições ao PIS e da

⁵ STJ, AgInt no AREsp n. 2.486.358/SP, rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, j. 13/5/2024.

COFINS serão substituídas pela CBS.

Uma primeira consideração a ser feita diz respeito à tributação da incorporação imobiliária, que será substancialmente alterada. O RET permanecerá vigente, mas contemplará apenas o IRPJ e a CSLL, que incidirão com uma alíquota de 1,92% sobre as receitas decorrentes da incorporação. A apuração do IBS e da CBS, contudo, será completamente distinta daquela aplicável às contribuições ao PIS e à COFINS no âmbito do RET.

Essas novas contribuições passarão a observar um regime não cumulativo, o que exigirá dos incorporadores o controle dos créditos de IBS e de CBS decorrentes dos seus custos e das suas despesas. Além disso, a base de cálculo nas operações de alienação de imóveis poderá ser ajustada pela aplicação de dois redutores: o “redutor de ajuste” e o “redutor social”.

O redutor de ajuste funcionará de modo semelhante ao “custo de aquisição” do imóvel, sendo deduzido do valor de alienação para fins de apuração da base de cálculo da operação. Nas incorporações, como regra geral, corresponderá ao valor pago pelo terreno. Já o redutor social consistirá em um valor fixo — R\$ 100.000,00 por imóvel residencial

novo e R\$ 30.000,00 por lote residencial —, atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA). Esse redutor deverá ser excluído da base de cálculo das operações de alienação de imóveis residenciais novos, com a finalidade de reduzir a carga tributária incidente na alienação de unidades imobiliárias destinadas a famílias de baixa renda.

As alíquotas do IBS e da CBS, por sua vez, serão reduzidas em 50% em relação à alíquota geral.⁶ Isso significa que, em um cenário com uma alíquota geral de 28%, a alíquota de IBS/CBS corresponderia a 14%.

Em segundo lugar, os serviços de construção civil deixarão de sofrer a incidência das contribuições ao PIS e da COFINS e do ISSQN — atualmente apurados, em regra, pela aplicação de alíquotas sobre a receita de serviços (3,65% para PIS/COFINS e entre 2% e 5% para ISSQN) — e passarão a ser tributados pelo IBS e pela CBS. Essas novas contribuições serão não cumulativas, de forma que os prestadores de serviço deverão controlar a geração de créditos de IBS e de CBS gerados a partir de seus custos e das suas despesas.

Da mesma forma que a atividade de incorporação imobiliária, a prestação de serviços de construção civil

⁶ Art. 261. As alíquotas do IBS e da CBS relativas às operações de que trata este Capítulo ficam reduzidas em 50% (cinquenta por cento).

terá uma redução de 50% em relação à alíquota geral.⁷ Tomando-se como base um cenário no qual a alíquota geral de IBS/CBS corresponda a 28%, a alíquota desses tributos, para os prestadores de serviços de construção civil, seria 14%.

Em terceiro lugar, a atividade de locação de imóveis deixará de sofrer a incidência do PIS e da COFINS, que, em regra, ocorrem por meio da aplicação da alíquota de 3,65% sobre as receitas. Haverá a incidência de IBS e de CBS, no regime não cumulativo, o que envolverá um controle dos custos e despesas por parte do contribuinte. Além disso, as locações residenciais terão suas bases de cálculo reduzidas pela aplicação de um redutor social, no valor fixo de R\$ 600,00 por bem imóvel (atualizado pelo IPCA)⁸, cuja finalidade é reduzir a carga tributária aplicável na locação de imóveis destinados a famílias de baixa renda.

As alíquotas do IBS e da CBS incidentes sobre os aluguéis de imóveis terão uma redução de 70% em relação à alíquota geral. Uma vez que a alíquota geral será de 28%, a alíquota do IBS e da CBS, nas locações de imóveis, será de 8,4%.⁹

A nova tributação do setor imobiliário apresenta vantagens e desvantagens. De um lado, a principal vantagem desse novo sistema é a possibilidade de amplo creditamento de IBS e de CBS sobre as aquisições, o que afasta o efeito cumulativo dos tributos. Esse aspecto do novo sistema é especialmente vantajoso para determinados serviços de construção civil que empregam muitos materiais na sua atividade e que, agora, vão poder tomar créditos em relação a esses materiais.

De outro lado, a principal desvantagem desse novo sistema é a sua complexidade. Ainda que constatações a respeito da complexidade do atual sistema tributário brasileiro tenham se tornado platitudes, a verdade é que, especificamente para o setor imobiliário, o atual sistema tributário atual é relativamente simples. A reforma tributária vai complicá-lo, e muito. Os contribuintes que exercem atividades imobiliárias, muitos dos quais contam com estruturas administrativas enxutas, verão seus custos de conformidade tributária aumentarem, já que será necessário realizar um controle do creditamento do IBS e da CBS decorrente das suas aquisições. Não deixa

7 Art. 261. As alíquotas do IBS e da CBS relativas às operações de que trata este Capítulo ficam reduzidas em 50% (cinquenta por cento).

8 Art. 260. Na operação de locação, cessão onerosa ou arrendamento de bem imóvel para uso residencial realizada por contribuinte sujeito ao regime regular do IBS e da CBS, poderá ser deduzido da base de cálculo do IBS e da CBS redutor social no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) por bem imóvel, até o limite do valor da base de cálculo.

9 Art. 261 (...) Parágrafo único. As alíquotas do IBS e da CBS relativas às operações de locação, cessão onerosa e arrendamento de bens imóveis ficam reduzidas em 70% (setenta por cento).

de ser irônico, nesse sentido, que a Emenda Constitucional nº 132/2023, ao instituir o novo sistema tributário sobre o consumo, também incluiu um novo princípio no capítulo que trata do Sistema Tributário Nacional, sendo este o denominado princípio da simplicidade.

Para os contribuintes que exercem a atividade de locação de imóveis, notadamente as holdings imobiliárias, o cenário desenhado pela reforma tributária é especialmente alarmante. Isso porque a vantagem decorrente do novo sistema, consistente na ampla possibilidade de creditamento, não lhes é relevante, já que o exercício dessa atividade não envolve custos e despesas significativos. O creditamento não acarretará uma redução significativa, portanto, da carga tributária decorrente da aplicação da alíquota estimada de 8,4% de IBS/CBS - muito superior à atual alíquota de 3,65% de PIS/COFINS. Ou seja, para as holdings imobiliárias, a reforma tributária aumentará consideravelmente não só os custos de conformidade tributária, mas também a própria carga tributária.

As considerações anteriores permitem concluir que a reforma tributária irá implementar a não cumulatividade no setor imobiliário. Essa não cumulatividade, contudo, terá como contrapartida o aumento da complexidade da tributação do setor.

4. Conclusão

A reforma tributária prometeu simplicidade, mas, para o setor imobiliário, vai entregar complexidade. Se essa complexidade é um preço que vale a pena pagar em troca da não cumulatividade, vai depender de cada caso. Para a situação específica dos contribuintes que exercem a atividade de locação imobiliária, contudo, parece certo de que a ausência de custos e despesas expressivos faz com que o novo sistema tributário seja extremamente prejudicial.

Questões imobiliárias e fiscais relacionadas ao patrimônio de afetação na incorporação imobiliária

Roberto Junqueira de Souza Ribeiro¹

Vitor Henrique Barcia Duarte Peixoto²

1. Patrimônio de afetação – histórico

O conceito do Patrimônio de Afetação está estabelecido nos arts. 31-A a 31-F da Lei Federal nº 4.591/1964 e dispõe sobre condomínio em edificações e incorporações imobiliárias. Sua principal finalidade é proteger os adquirentes das futuras unidades autônomas, especialmente diante da possibilidade de falência da incorporadora, isolando o empreendimento em construção do seu patrimônio geral.

Dessa forma, o empreendimento

passa a existir em seu próprio ecossistema, sendo responsável por suas dívidas e lucro. Por essa razão, a incorporadora só poderá distribuir lucros dessa incorporação se eles excederem o valor necessário para conclusão da obra, considerando tanto os valores ainda a receber até sua entrega quanto os recursos indispensáveis à quitação de eventual financiamento para a construção. Essa regra está prevista no inciso I, §7º, do artigo 31-A da Lei Federal nº 4.591/1964.

Não obstante a limitação na distribuição de lucros, a instituição do Patrimônio de Afetação exige que o incorporador crie uma Comissão de Representantes, composta por até três promitentes adquirentes das futuras unidades autônomas. O objetivo central dessa comissão é fiscalizar as ações da incorporadora relacionadas à execução da obra.

Para o incorporador, pode parecer que o Patrimônio de Afetação impõe uma série de obrigações e limitações a serem cumpridas e observadas, sem nenhuma vantagem imediata. Prevendo essa interpretação e uma eventual resistência ao instituto, o legislador estabeleceu, na Lei

¹ Sócio da área de Direito Tributário do Escritório Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados. Graduado pela Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), 1996. Especialização em Direito Tributário pelo Centro de Extensão Universitária da Obras Sociais, Universitárias e Culturais (OSUC). Curso Monográfico de Direito Tributário, no Centro de Extensão Universitária da Obras Sociais, Universitárias e Culturais (OSUC). LLM em Direito Societário pelo Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (IBMEC).

² Graduado pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2020. Pós-graduado em Direito Contratual pela Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), em 2022.

nº 10.931/2004, o Regime Especial de Tributação do Patrimônio de Afetação (RET). Esse regime oferece uma carga tributária mais favorável às incorporadoras que adotarem o Patrimônio de Afetação, como será explicado a seguir.

2. O regime especial de tributação – RET

Nos tópicos abaixo, serão abordadas as especificidades do Regime Especial de Tributação, com a comparação de sua carga fiscal em relação à das empresas optantes pelo regime do lucro presumido, assim como as implicações trazidas pela Reforma Tributária ao instituto.

2.1 Características

A Instrução Normativa nº 2.179/2024, da Receita Federal do Brasil, que atualmente regulamenta a tributação prevista na Lei nº 10.931/2004, estabelece que o Regime Especial de Tributação (RET), opcionalmente atrelado ao patrimônio de afetação, constitui benefício fiscal para as incorporadoras. Esse benefício consiste no recolhimento unificado do IRPJ, CSLL, PIS e COFINS, à alíquota de 4% incidente sobre a totalidade das receitas mensais recebidas com a venda das unidades imobiliárias da incorporação, bem como sobre receitas financeiras e variações monetárias decorrentes dessa operação.

O patrimônio afetado — correspon-

dente ao terreno e às acessões objeto da incorporação imobiliária submetida ao RET — não responderá por dívidas tributárias da incorporadora relativas a IRPJ, CSLL, PIS/PASEP e COFINS, quando decorrentes de receitas auferidas fora do âmbito da respectiva incorporação.

O sujeito passivo das obrigações tributárias é a própria incorporadora. O patrimônio afetado apenas responderá pelos tributos incidentes sobre as receitas auferidas no âmbito da respectiva incorporação apenas em caso do seu não recolhimento pela incorporadora.

Ressalte-se que a incorporação afetada não possui a qualidade de sujeito passivo de obrigações tributárias. Apesar disso, não há direito à restituição ou à compensação desses tributos com os eventualmente devidos pela incorporadora.

Sendo assim, as receitas, custos e despesas próprios da incorporação sujeita ao RET não serão computados na apuração da base de cálculo dos tributos (IRPJ/CSL/PIS/COFINS) devidos pela incorporadora, motivo pelo qual deverão ser apropriados a cada incorporação, na mesma proporção que os custos diretos próprios da incorporação representarem em relação ao custo total da incorporadora.

Mesmo que a incorporadora, na consolidação dos resultados, apure pre-

juízos, os recolhimentos de IRPJ e CSLL, realizados antecipadamente, por conta da tributação definitiva, não lhe darão direito a qualquer tipo de aproveitamento. Da mesma forma se dá com a COFINS e PIS/PASEP.

Caso não se verifique o pagamento das obrigações tributárias, previdenciárias e trabalhistas vinculadas ao respectivo patrimônio de afetação, cujos fatos geradores tenham ocorrido até a data da decretação de falência, ou insolvência do incorporador, perde eficácia a deliberação pela continuação da obra, a que se refere o §1º do art. 31-F da Lei n.º 4.591/1964, bem como os efeitos do regime de afetação instituídos pela Lei n.º 10.931/2004.

O patrimônio de afetação, como regra geral, extingue-se pela consecução de sua finalidade – conclusão da obra, individualização das unidades e sua entrega aos adquirentes – e, quando for o caso, pela extinção das obrigações do incorporador perante o financiador.

Tendo em vista a finalidade da afetação do patrimônio e as causas de sua extinção, podemos concluir que, em que pese à lei de incorporação prever que o patrimônio poderá ser afetado a qualquer tempo, tal ato deverá ocorrer antes de concluída a obra.

2.2 Vantagens do RET:

- percentual de tributação menor, em comparação com o lucro presumido;
- percentual de tributação incide, também, sobre as receitas financeiras e variações monetárias decorrentes das operações de venda das unidades imobiliárias que compõem a incorporação (essa vantagem também se estende às empresas optantes pelo regime do lucro presumido, desde 01/01/2006).

3. Pontos polêmicos do RET enfrentados pela IN/RFB nº 2.179/2024

Em relação ao Regime Especial de Tributação, decorrente da afetação do patrimônio, alguns pontos polêmicos que persistiam desde a sua criação, foram objeto de regulamentação da IN/RFB nº 2.179/2024.

3.1 Receitas auferidas após a conclusão da obra

Questão bastante controversa entre os contribuintes e a Receita Federal do Brasil dizia respeito ao momento em que as receitas auferidas no empreendimento deixam de se sujeitar ao Regime Especial de Tributação.

Após diversas Soluções de Consulta da Receita Federal do Brasil, a questão parece estar parcialmente pacificada desde a entrada em vigor do art. 11-A, na Lei 10.931/2004, incluído pela Lei nº 13.970/2019. De acordo

com esse dispositivo, o Regime Especial de Tributação aplica-se:

- até o recebimento integral do valor das vendas de todas as unidades que compõem o memorial de incorporação registrado no cartório de imóveis competente, independentemente da data de sua comercialização; e
- no caso de contratos de construção, até o recebimento integral do valor do respectivo contrato.

Regulamentando tal dispositivo, a IN/RFB nº 2.179/2024 previu que a partir de 27 de dezembro de 2019, o RET-Incorporação será aplicado até o recebimento integral do valor das vendas de todas as unidades que compõem o memorial de incorporação registrado no cartório de imóveis competente, independentemente da data de sua comercialização.

Esse reconhecimento decorre da Solução de Consulta COSIT nº 28, de 14 de julho de 2022, que estabeleceu que o RET se aplica a todas as vendas das unidades que compõem o memorial de incorporação, independentemente da data de comercialização, mas somente para as receitas auferidas após 27 de dezembro de 2019, quando entrou em vigor a Lei nº 13.970/2019, ficando vedada a sua aplicação retroativa, por não ter essa norma caráter interpretativo,

na visão da RFB.

A restrição trazida pela Solução de Consulta COSIT nº 28/2022 carece de fundamento legal e pode ser contestada. Isso porque, uma vez atingido o principal objetivo do patrimônio de afetação — a conclusão da obra e a quitação do financiamento —, deixar de aplicar o RET às receitas de venda das unidades não alienadas até então não condiz com o propósito da própria Lei nº 10.931/2004, instituidora do regime. Tal interpretação deve prevalecer inclusive para as receitas auferidas antes de 27 de dezembro de 2019.

4 Reforma tributária – extinção do regime especial de tributação?

A Reforma Tributária trazida pela Emenda Constitucional nº 132 de 20 de dezembro de 2023 e pela Lei Complementar nº 214 de 16 de janeiro de 2025 altera substancialmente o regime dos tributos incidentes sobre o consumo no Brasil. Como principais medidas, os tributos PIS, COFINS, IPI, ICMS e ISS serão substituídos, gradativamente, pela CBS (Contribuição sobre Bens e Serviços – de competência federal) e IBS (Imposto sobre Bens e Serviços – de competência estadual/municipal), ambas de regime não cumulativo.

Apesar de ainda não ter sido definida a alíquota base desses tributos, estudos apontam para uma alíquota máxima de até 28%. Para o setor

imobiliário, há previsão na Lei Complementar nº 214/2025 de fator redutor da alíquota base em 50% (cinquenta por cento) para alienação de imóveis no âmbito de incorporações imobiliárias.

Outra disposição incluída na referida Lei Complementar (art. 485) diz respeito à manutenção do Regime Especial de Tributação (RET), atrelado ao patrimônio de afetação para as incorporações registradas e com regime especial adotado até 31 de dezembro de 2028, mantendo-se, portanto, para a CBS a mesma alíquota de 2,08% aplicada para os extintos PIS e COFINS³.

Haverá, dessa forma, a manutenção do RET até a data estipulada na Lei Complementar, devendo, de qualquer forma, as incorporadoras ficarem atentas às prováveis alterações na legislação federal que trata dos tributos sobre as rendas (IRPJ e CSL – outra etapa da Reforma Tributária) que, da mesma forma, podem retirar a atratividade do regime especial.

³ Art. 485. O contribuinte que realizar incorporação imobiliária submetida ao patrimônio de afetação, nos termos dos artigos 31-A a 31-E da Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, que tenha realizado o pedido de opção pelo regime específico instituído pelo art. 1º e tenha o pedido efetivado nos termos do art. 2º, ambos da Lei Federal nº 10.931 de 2004, antes de 1º de janeiro de 2029, pode optar pelo recolhimento de CBS, da seguinte forma: I - a incorporação imobiliária submetida ao regime especial de tributação prevista nos arts. 4º e 8º da Lei Federal nº 10.931/2004 ficará sujeita ao pagamento de CBS em montante equivalente a 2,08% da receita mensal recebida.

Equiparação das pessoas físicas às pessoas jurídicas para fins de tributação, antes e depois da reforma tributária para o setor imobiliário

Gleice Diniz de Oliveira¹
André Kipper²

A equiparação de pessoas físicas a pessoas jurídicas para fins de tributação tem sido, há muito tempo, tema de grande relevância no direito tributário brasileiro, especialmente no setor imobiliário. Desde a edição do Decreto-Lei nº 1.381/1974, buscou-se evitar que as atividades tipicamente empresariais, quando exercidas por pessoas físicas, escapassem ao regime de tributação aplicável às pessoas jurídicas.

A evolução legislativa e as interpretações da Receita Federal do Brasil

(RFB) demonstram como esse conceito foi sendo reformulado ao longo do tempo, ora com critérios objetivos, ora com maior margem de discricionariedade, até alcançar a sistemática atual, reforçada pelo Regulamento do Imposto de Renda, instituído pelo Decreto nº 9.580/2018 (RIR/2018), e pela recente publicação da reforma tributária, a qual instituiu o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS).

Conforme mencionado, o já antigo Decreto-Lei nº 1.381/1974, ainda vigente, equipara às empresas individuais as pessoas físicas que promoverem a incorporação de prédios em condomínio ou loteamento de terrenos, para fins de imposto de renda. Este Decreto-Lei ainda realizava tal equiparação para pessoas físicas que praticassem, em nome individual, a comercialização de bens imóveis com habitualidade. Contudo, essa disposição se encontra revogada desde 1983.

Todavia, segue vigente, no referido Decreto-Lei, o conceito de habitualidade para pessoas físicas que comercializem bens imóveis. Esse conceito é objetivo e consiste na alienação (i) no prazo de dois

¹ Advogada da área Tributária do Escritório Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados. Graduada em direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie de São Paulo e pós-graduada em direito tributário pela Fundação Getúlio Vargas (FGV).

² Advogado da área Tributária do Escritório Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados. Graduado em direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) e pós-graduado em direito tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET).

anos-calendários consecutivos, de mais de três imóveis adquiridos no mesmo biênio; (ii) no prazo de cinco anos-calendários consecutivos, de mais de cinco imóveis adquiridos no mesmo quinquênio. Ainda que esse conceito siga vigente, não há aplicação prática no âmbito do próprio Decreto-Lei, uma vez que a previsão de equiparação de pessoas físicas a jurídicas na comercialização de imóveis foi revogada.

Não obstante, as pessoas físicas que realizem incorporações imobiliárias ou loteamentos serão equiparadas a pessoa jurídica (essa possibilidade segue vigente no artigo 3º, III, do referido Decreto-Lei) quando:

(i) assumirem a iniciativa e a responsabilidade de incorporações ou loteamentos;

(ii) forem titulares de terrenos ou glebas de terra e outorgarem mandato a construtor ou corretor de imóveis com poderes para alienação de frações ideais ou lotes de terreno, quando os mandantes se beneficiarem do produto dessas alienações; ou

(iii) forem titulares de terrenos ou glebas de terras que, sem efetuar o registro dos documentos de incorporação ou loteamento, neles promovam a construção de prédio com mais de duas unidades imobi-

liárias ou a execução de loteamento, caso iniciem a alienação das unidades imobiliárias ou dos lotes de terreno antes de decorrido o prazo de 60 meses contados da data da averbação, no Registro Imobiliário, da construção do prédio ou da aceitação das obras do loteamento.

Nesse sentido, a equiparação a pessoas jurídicas das pessoas físicas que realizem operações de incorporação e loteamento segue vigente e inclusive foi replicada quando da publicação do atual Regulamento do Imposto de Renda. Assim, com a publicação do RIR/2018, foi reiterada a previsão de que as operações de incorporação imobiliária e loteamento, quando realizadas por pessoas físicas, sempre serão equiparadas a pessoa jurídica.

Em adição a isso, o RIR/2018 também dispôs, de modo geral, que se equiparam a pessoas jurídicas as pessoas físicas que explorem, habitual e profissionalmente, qualquer atividade econômica de natureza civil ou comercial, com o fim especulativo de lucro, por meio da venda a terceiros de bens ou serviços a terceiros.

Como se vê, muito embora o RIR/2018 seja específico em relação à equiparação de pessoas físicas a pessoas jurídicas no caso de loteamento e incorporação, acabou por dispor de forma geral e abrangente que qual-

quer atividade econômica, quando exercida de forma habitual e profissional por uma pessoa física, também será equiparada a pessoa jurídica. Da leitura do RIR/2018, resta incerto, portanto, se as alienações de bens imóveis realizadas com habitualidade por pessoas físicas poderiam configurar essa equiparação.

Muito embora o RIR/2018 não seja claro a esse respeito, a RFB já se manifestou sobre o tema por meio da Solução de Consulta COSIT nº 86/2020, pela qual afirmou que a atividade habitual de compra e venda de imóveis realizada por pessoa física pode caracterizá-la como pessoa jurídica. Nessa ocasião, foi disposto que:

[...] para fins de tributação do Imposto Sobre a Renda, a pessoa física que exerça atividade habitual de compra e venda de imóveis é equiparada a pessoa jurídica, independente de realizar outras atividades como construção, incorporação, loteamento ou desmembramento se cumpridos os demais requisitos.

A habitualidade, para fins de equiparação da pessoa física à pessoa jurídica, é própria das operações que não são eventuais, com intuito de continuidade e permanência, devendo ser aferidas no caso concreto.

Nos termos da referida Solução

de Consulta, após a publicação do RIR/2018, a alienação de bens imóveis com habitualidade por pessoas físicas estaria abrangida pela previsão do seu artigo 162, II, de forma a atrair a equiparação à pessoa jurídica. Ainda nesse contexto, o RIR/2018 restou silente quanto ao conceito de habitualidade para fins de alienação de bens imóveis. Foi a partir daí que a RFB, por meio da mencionada Solução de Consulta COSIT nº 86/2020, expôs que:

[...] a legislação já dispôs, no passado, acerca da sua definição, mais precisamente no art. 5º do Decreto-Lei nº 1.381, de 1974, com a redação dada pelo Decreto-Lei nº 1.510, de 1976. Todavia, tal dispositivo perdeu a sua utilidade com a revogação do inciso II do art. 3º do Decreto-Lei nº 1.381, de 1974, pelo art. 9º do Decreto-Lei nº 2.072, de 20 de dezembro de 1983 (grifos nossos).

Sendo assim, concluiu a Solução de Consulta que:

Habitualidade deve ser considerada como própria das operações que não são eventuais ou acidentais. Deve denotar uma intenção de permanência, de continuidade no exercício da atividade. Não pode ser aferida unicamente, como pretende o consultante, pela quantidade de operações re-

alizadas em um determinado período, embora este possa ser um critério importante para indicar a habitualidade (grifos nossos).

Em outras palavras, ante a ausência de critérios objetivos para a configuração de habitualidade nas alienações de bens imóveis para fins de incidência de tributos federais, esta deverá ser apurada em cada caso concreto.

O referido entendimento foi novamente confirmado mais recentemente, quando da publicação do Perguntas e Respostas 2024, da RFB. Na ocasião, foi questionado qual é o tratamento dado, na Declaração de Ajuste Anual (DAA), aos imóveis objeto de transações de pessoa física que for equiparada à pessoa jurídica pela prática de operações imobiliárias. Como resposta, a RFB dispôs que:

Se o contribuinte for equiparado à pessoa jurídica pela prática de incorporação ou loteamento, os imóveis objeto dessas transações serão imediatamente baixados de sua Declaração de Bens e Direitos, historiando-se, no item correspondente à participação societária, sua destinação para formação do capital da pessoa jurídica equiparada, indicando o valor do capital com ele realizado.

Isso significa dizer que, de acordo com o entendimento da RFB, se uma pessoa física começa a atuar como incorporadora ou loteadora, os imóveis usados nessa atividade deixam de ser declarados como bens pessoais e passam a ser tratados como capital investido na sua atividade empresarial, registrada como se fosse uma participação societária.

Por fim, a equiparação de pessoas físicas a pessoas jurídicas no desenvolvimento de atividades imobiliárias não ficou limitada apenas ao Imposto de Renda. Isso porque, em janeiro de 2025, foi publicada a Lei Complementar (LC) nº 214/2025, que institui o IBS e a CBS, os quais vieram como forma de substituir o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), a Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS).

Na mencionada LC, foi determinado que devem ser considerados contribuintes todos aqueles que realizarem operações “de modo habitual ou em volume que caracterize atividade econômica”, sem realizar qualquer distinção entre pessoas físicas e pessoas jurídicas. Dessa forma, com o mesmo caráter geral com que a questão foi tratada pela RFB em relação ao Imposto de Renda, foram

tratados também os novos tributos referentes ao IBS e à CBS.

Essa determinação pode acabar por gerar ainda mais insegurança jurídica, na medida em que a legislação não expõe de forma clara e objetiva quais critérios seriam utilizados para que seja configurado uma operação “de modo habitual” e qual volume seria aquele necessário para que se “caracterize atividade econômica”.

Nesse sentido, parece-nos que, mais uma vez, a análise da configuração da referida habitualidade e da atividade econômica será deixada para o caso concreto, fazendo com que, também em relação ao IBS e à CBS, a pessoa física fique à mercê da discricionariedade das autoridades fiscais. Essa situação, no entanto, é diferente quando a atividade praticada pela pessoa física possuir caráter imobiliário. Nesses casos, a legislação elencou critérios objetivos para determinar se uma pessoa física deve ou não ser tributada como se fosse pessoa jurídica.

Em caso de alienação de bens imóveis por pessoas físicas, estas serão consideradas contribuintes caso o volume de alienações seja de mais de três imóveis distintos (os imóveis relativos às operações devem estar no patrimônio do contribuinte há menos de cinco anos contados da data de sua aquisição); ou de um bem imóvel construído pelo próprio alienante nos cinco anos anteriores à alienação.

Já no caso de recebimento de receita de locação de imóveis por pessoas físicas, estas serão consideradas contribuintes caso, no ano-calendário anterior, tal receita exceda R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais) e tenha por objeto mais de três imóveis distintos; ou, no ano-calendário atual, a receita total com locações exceda R\$ 288.000,00 (duzentos e oitenta mil reais). A partir disso, é possível verificar que qualquer pessoa física que receba receitas de locações superiores a R\$ 24.000,00 (vinte e quatro mil reais) mensais será equiparada à empresa e tributada como tal.

Em síntese, verifica-se que a legislação brasileira mantém firme a diretriz de sujeitar à tributação como pessoa jurídica a pessoa física que exerça atividades econômicas de caráter empresarial, em especial no setor imobiliário. Apesar disso, a ausência de critérios objetivos para definir a habitualidade em determinadas hipóteses, bem como a amplitude das disposições trazidas pelo RIR/2018 e pela LC nº 214/2025, acarreta significativa insegurança jurídica.

Nesse cenário, a análise de cada caso concreto e o acompanhamento da posição da RFB tornam-se essenciais para orientar contribuintes e reduzir riscos fiscais, especialmente diante da complexidade que envolve a fronteira entre o patrimônio pessoal e a atividade empresarial imobiliária.





Seção XI

Direito trabalhista

Pejotização no mercado imobiliário: entre avanços legais e a cautela na implementação prática

Eliane Ribeiro Gago¹

Paulo Roberto Fogarolli Filho²

Luciana Guerra Fogarolli³

1. Introdução

A contratação de prestadores de serviços por meio de pessoa jurídica, prática conhecida como “pejotização”, tem ganhado relevância no Brasil, especialmente no setor imobiliário. Embora as mudanças legislativas, como a Lei nº 13.467/2017 (Reforma Trabalhista) e a Lei nº 13.429/2017 (Lei da Terceirização), bem como as últimas decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o tema, venham conferindo maior legitimidade ao modelo, verifica-se que ele ainda

gera controvérsias especialmente na Justiça do Trabalho quanto ao seu enquadramento ou não em relações empregatícias.

Assim, o presente artigo busca analisar as transformações jurídicas e jurisprudenciais que trouxeram mais segurança jurídica a essa prática, examinando os impactos da pejotização nas relações de trabalho do mercado imobiliário e, por outro lado, destacando os riscos e as precauções ainda necessários à sua aplicação prática pelas empresas do setor.

2. Evolução da pejotização no Brasil: aspectos históricos e legais

A contratação de prestadores de serviços por meio de pessoa jurídica (pejotização) foi, por muito tempo, objeto de significativa resistência por parte da Justiça do Trabalho, especialmente quando formalizada por meio de pessoa jurídica unipessoal ou Microempreendedor Individual (MEI). Tradicionalmente, a jurisprudência trabalhista interpretava esse modelo como um potencial instrumento de burla à legislação laboral, presumindo a existência de vínculo empregatício sempre que presen-

¹ Advogada, sócia responsável pela área trabalhista no escritório Duarte Garcia Serra Netto e Terra – Sociedade de Advogados. Especialista em Direito do Trabalho pela PUC/SP. Graduada em Direito pela Faculdades Metropolitanas Unidas de São Paulo. E-mail: elianegago@duartegarcia.com.br.

² Doutorando em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Mestre em Direito da Sociedade da Informação pela FMU /SP. Advogado especialista em Direito do Trabalho e Processo. <http://orcid.org/0000-0002-2860-9040>

³ Advogada. Mestra em Direito da Sociedade da Informação pela FMU/SP. Especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho pela Faculdade Baiana de Direito. Graduada em Direito pela Universidade do Estado da Bahia-UNEB. <https://orcid.org/0000-0003-2281-0664>

tes os elementos caracterizadores da relação de emprego, conforme os artigos 2º e 3º da Consolidação das Leis do Trabalho: pessoalidade, habitualidade, onerosidade e subordinação.

Essa resistência fundamentava-se, sobretudo, em práticas empresariais que evidenciavam contratações com ausência de autonomia real, cumprimento de jornada previamente estipulada, subordinação hierárquica direta, entre outros aspectos.

Nesses casos, ainda que houvesse contrato de prestação de serviços, os Tribunais Trabalhistas invariavelmente aplicavam o “princípio da primazia da realidade”, desconsiderando a forma jurídica adotada para reconhecer a existência de vínculo empregatício, com todas as consequências legais e financeiras decorrentes desse reconhecimento.

Nos últimos anos, contudo, esse cenário vem passando por transformações significativas, impulsionadas por alterações legislativas e pela evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), no sentido de conferir maior legitimidade às formas alternativas de organização do trabalho.

As inovações introduzidas pela Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467/2017) e pela Lei da Terceirização (Lei nº 13.429/2017) estabeleceram fundamentos normativos mais claros para

validar o modelo contratual conhecido como “pejotização”, permitindo, inclusive, a atuação de terceiros nas atividades-fim das empresas.

A legalidade da contratação de prestadores de serviço autônomos, como PJ ou MEI, foi consolidada inicialmente com o advento da Reforma Trabalhista, que inseriu na CLT o art. 442-B, cujo teor estabelece que “A contratação do autônomo, cumpridas por este todas as formalidades legais, com ou sem exclusividade, de forma contínua ou não, afasta a qualidade de empregado prevista no art. 3º desta Consolidação”. Esse dispositivo representou avanço normativo importante ao reconhecer expressamente que a continuidade da prestação de serviços ou a existência de exclusividade não são, por si sós, suficientes para caracterizar vínculo empregatício, desde que preservada a autonomia do contratado.

Em seguida, ao julgar a ADPF 324 e o RE 958.252, o STF consolidou esse entendimento em nível constitucional, firmando a tese de que “É lícita a terceirização ou qualquer outra forma de divisão do trabalho entre pessoas jurídicas distintas, independentemente do objeto social das empresas envolvidas”.

Essas decisões consagraram os princípios da livre iniciativa, da autonomia privada e da liberdade de organização produtiva, firmando o entendimento de que, na ausência

de fraude, o modelo contratual adotado pelas partes deve prevalecer, inclusive em funções ligadas à atividade-fim da empresa contratante.

Esse movimento jurisprudencial foi recentemente reforçado pela decisão do STF, proferida em 14/04/2025, no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 1.532.603/PR – Tema 1389 da Repercussão Geral. Tal decisão determinou a suspensão nacional de todos os processos que discutem a competência e o ônus da prova em ações que tratam da existência de fraude em contratos civis ou comerciais de prestação de serviços, bem como da licitude da contratação de pessoa jurídica ou de trabalhador autônomo para essa finalidade. Essa medida foi motivada, sobretudo, pelo expressivo aumento de Reclamações Constitucionais ajuizadas no STF envolvendo exatamente essas controvérsias, assim como pela constatação da resistência de decisões da Justiça do Trabalho em seguir os entendimentos já firmados pela Suprema Corte quanto à licitude da contratação por pessoa jurídica, o que vinha agravando a insegurança jurídica e comprometendo diretamente a previsibilidade das relações contratuais no país.

Poucos dias antes dessa emblemática decisão do STF, o Tribunal Superior do Trabalho (TST) havia instaurado o Incidente de Recurso Repetitivo (IRR) E-RRAg-373-67.2017.5.17.0121, com o objetivo de uniformizar a jurispru-

dência trabalhista sobre temática semelhante. No Incidente, examina-se a seguinte tese jurídica: “É válida a contratação de trabalhador que constitui pessoa jurídica para a realização de função habitualmente exercida por empregados no âmbito da empresa contratante (‘pejotização’)? E a conversão de relação de emprego em relação pejotizada?”

A instauração do IRR já refletia o reconhecimento, pelo próprio TST, da necessidade urgente de harmonização das decisões proferidas no âmbito da Justiça do Trabalho, diante das constantes divergências interpretativas, especialmente em relação aos precedentes firmados pelo Supremo Tribunal Federal sobre o tema.

Diante desse cenário normativo e jurisprudencial, constata-se que estamos diante de uma mudança de paradigma em curso, que aparentemente caminha para o reconhecimento e validação efetiva da pejotização como forma lícita de contratação, apta a coexistir com o modelo celetista tradicional.

Contudo, como será abordado nos tópicos seguintes, essa modalidade ainda exige atenção especial quanto à coerência entre a forma contratual e a prática adotada, pois a realidade da execução do contrato continua sendo o principal parâmetro adotado pelos Tribunais Trabalhistas na análise da legalidade da relação es-

tabelecida entre as partes, para verificar a existência ou não de vínculo empregatício.

3. Panorama jurisprudencial atual sobre a pejetização: o posicionamento do STF e seus reflexos no sistema judiciário

Conforme já adiantado no item anterior, em 14/04/2025, o Supremo Tribunal Federal (STF), proferiu uma decisão de grande impacto, no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 1.532.603/PR – Tema 1389 da Repercussão Geral, pela qual determinou a suspensão nacional de todos os processos judiciais que versem sobre: a competência e ônus da prova nos processos que discutem a existência de fraude no contrato civil/comercial de prestação de serviços e; a licitude da contratação de pessoa jurídica ou trabalhador autônomo para essa finalidade.

Tal decisão não surge isoladamente. Na verdade, integra um contexto mais amplo de consolidação jurisprudencial por parte do STF que já vem se manifestando, de forma reiterada, pela validade constitucional da pejetização e de outras formas não celetistas de organização do trabalho.

No âmbito do STF, especialmente em sede de Reclamação Constitucional, há jurisprudência majoritária no seguinte sentido: (i) admitir a terceiri-

zação dos serviços mediante pejetização; (ii) reconhecer a licitude de outras formas de organização e de trabalho, além da modalidade celetista; (iii) reforçar a liberdade de organização produtiva dos cidadãos; e (iv) reiterar as decisões proferidas pela Corte com Repercussão Geral (Tema nº 725), bem como nos julgados das ADPF nº 324, ADC 48, ADI 3.961 e ADI 5.625.

Por outro lado, tem-se observado que o Ministério Público do Trabalho (MPT) – historicamente reconhecido como um dos principais opositores da prática da pejetização — tem, em algumas situações, adotado posicionamentos distintos de sua orientação institucional tradicional, alinhando-se à jurisprudência firmada pelo STF, sobretudo nos casos em que não se verificam indícios claros de fraude ou de desvirtuamento da autonomia contratual.

De modo semelhante, já é possível identificar decisões prolatadas tanto pelos juízes trabalhistas quanto pelos Tribunais Regionais do Trabalho que reconhecem, inclusive, a incompetência da Justiça do Trabalho para apreciar a regularidade de contratos de natureza civil, em razão da jurisprudência dominante do STF quanto à validade dos contratos civis firmados entre as partes. No Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região (TRT-9), por exemplo, em 12/09/2023, foi proferido acórdão que declarou a incompetência material da Justiça

do Trabalho para processar e julgar caso de pedido de vínculo empregatício formulado por pessoa jurídica (PJ), determinando-se a remessa do feito à Justiça Comum. A decisão cita diretamente as teses firmadas pelo STF, em julgados como a ADC 48, a ADPF 324, o RE 958.252 (Tema 725), a ADI 5.835 e o RE 688.223 (Tema 590), que reconheceram a constitucionalidade de formas alternativas de relação de trabalho, além da modalidade celetista ⁴.

Na mesma direção, o Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região (TRT-2), em decisão recente, também declinou da competência da Justiça do Trabalho para julgar a validade de uma relação jurídica de natureza civil. O Tribunal concluiu que, caso o contrato envolva questões relacionadas à nulidade de uma relação civil, a análise deve ser feita primeiro pela Justiça Comum, conforme os parâmetros definidos pelo STF, e não pela Justiça do Trabalho⁵.

A expectativa é de que o julgamento de mérito do Tema 1389 da Repercussão Geral pelo STF venha a consolidar, de forma definitiva e vinculante, a licitude da contratação de pessoas jurídicas e trabalhadores autônomos, desde que ausente de fraude ou desvirtuamento da finalidade contratual. Trata-se de decisão que,

uma vez proferida, terá força obrigatória para todas as instâncias do Poder Judiciário, nos termos do art. 927, I, do Código de Processo Civil, e contribuirá para pacificar a controvérsia que atualmente permeia o tema.

Não obstante esse avanço significativo, ainda é necessário manter uma postura cautelosa, na medida em que se verifica que a Justiça do Trabalho ainda não assimilou plenamente o entendimento do STF sobre a matéria, sendo comuns as decisões que, com base no princípio da primazia da realidade, afastam a aplicação direta dos precedentes do STF.

Assim, as circunstâncias fáticas concretas e a forma como se dá a rotina de prestação dos serviços contratados continuam a ser elementos centrais para a análise da validade do contrato civil.

Para evitar o ajuizamento de ações trabalhistas e o subsequente reconhecimento de vínculo, algumas precauções ainda devem ser adotadas pelas empresas, especialmente do setor imobiliário, no dia a dia da contratação de prestadores de serviços por pessoa jurídica (PJ).

Inicialmente, recomenda-se que as empresas evitem exigir, ou até mes-

4 TRT-9 - ROT: 00011989620225090011, Relator: Edmilson Antonio de Lima, Data de Julgamento: 12/09/2023, 1ª Turma, Data de Publicação: 15/09/2023.

5 TRT-2 - ROT: 10005492020215020052, Relator: Benedito Valentini, 12ª Turma.

mo sugerir, a constituição de pessoa jurídica para os prestadores de serviços, especialmente por meio de canais informais como e-mails e WhatsApp. Também é prudente que não se indique um contador para auxiliar na abertura de empresas. O ideal é priorizar a contratação de profissionais que já possuam uma pessoa jurídica devidamente constituída, preferencialmente com um histórico de prestação de serviços para outros clientes, o que reforça a autonomia e a regularidade da relação.

Além disso, a empresa deve evitar a prática de fornecer crachás e cartões de visita com o nome e o logotipo da empresa, bem como o uso de e-mails com domínio corporativo exclusivo, como o “@empresa.com.br”, uma vez que isso pode gerar confusão quanto à natureza da relação contratual. Caso a empresa forneça e-mail corporativo ao PJ, este deve ser claramente diferenciado do utilizado pelos empregados regidos pela CLT, para reforçar a autonomia da relação.

Em relação à gestão do trabalho, é importante que a empresa evite dar ordens diretas ao prestador de serviço, especialmente por meios como e-mails e WhatsApp. A empresa também deve se abster de estabelecer uma rotina rígida de trabalho para o PJ, como horários pré-definidos para chegada ou saída, ou controle de jornada.

A autonomia do prestador deve ser garantida, permitindo-lhe definir seu próprio local de trabalho e sua agenda, sem a imposição de uma estrutura corporativa rígida. Da mesma forma, advertências ou punições por faltas ou atrasos, especialmente por meio de e-mails ou WhatsApp, devem ser evitadas.

Outros aspectos de controle também devem ser minimizados. Por exemplo, a empresa não deve exigir que o PJ utilize a estrutura física da empresa, nem impor que ele só seja substituído por outro prestador com aprovação prévia da empresa. Em termos de formalização, deve-se garantir que o contrato de prestação de serviços seja sempre firmado, garantindo a clareza e a transparência nas condições acordadas.

Deve-se evitar, ainda, a utilização de nomenclaturas como “gerente”, “supervisor”, “coordenador” e “diretor” – comuns, por exemplo, entre os profissionais corretores – bem como a discriminação de verbas típicas da CLT nas notas fiscais emitidas pelos prestadores. Caso o prestador de serviços exerça funções de orientação ou coordenação, essa atuação deve ser exclusivamente técnica, sem inserção hierárquica ou de supervisão sobre empregados contratados sob o regime CLT.

É igualmente importante que o PJ tenha liberdade para decidir a quantidade e os dias de férias que deseja

usufruir, sem que a empresa tenha a obrigação de remunerar esse período de ausência. Caso haja a necessidade de estabelecer cláusula de exclusividade, esta deve ser tecnicamente justificada e inserida no contrato com cuidado, sempre garantindo a liberdade profissional do prestador.

Por fim, a empresa também deve acompanhar continuamente a evolução da jurisprudência, especialmente no que tange ao julgamento do Tema 1389 da Repercussão Geral pelo STF, fazendo os ajustes necessários na estrutura contratual de acordo com as mudanças legislativas e jurisprudenciais que possam surgir.

4. Conclusão

A pejetização, embora venha sendo paulatinamente reconhecida e validada pelas recentes alterações legislativas e jurisprudenciais, continua sendo um tema controverso, especialmente perante a Justiça do Trabalho. O princípio da primazia da realidade ainda é a baliza principal na seara trabalhista para fins de validação ou não desse modelo, o que exige das empresas cuidados redobrados quanto ao ônus de comprovar, na prática, a autonomia do prestador de serviço para evitar o reconhecimento de vínculo empregatício.

As recomendações práticas apresentadas neste artigo visam orientar as empresas do setor imobiliário a

adotarem a pejetização de maneira segura, preservando a autonomia do prestador de serviços e evitando a configuração de vínculo trabalhista. Isso porque, embora esse modelo se apresente como uma ferramenta legítima de organização do trabalho, sua aplicação ainda exige prudência, sendo essencial que as empresas adotem medidas preventivas que assegurem a legalidade e minimizem os riscos de contestações trabalhistas.

Referências

BRASIL. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Reforma Trabalhista. Diário Oficial da União, Brasília, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017. Lei da Terceirização. Diário Oficial da União, Brasília, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13429.htm. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região (TRT-9). Acórdão. Processo nº 373-67.2017.5.17.0121. Julgado em 12 set. 2023. Disponível em: <https://www.trt9.jus.br>. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região (TRT-2). Decisão. Processo nº 548-65.2019.5.02.0231. Julgado em 10 mar. 2023. Disponível em: <https://www.trt2.jus.br>. Acesso em: 25 ago. 2025.



Seção XII

Direito de família

Bem de família e a jurisprudência do STJ: entre a proteção da moradia e o interesse dos credores

Antonio Carlos Petto Jr.¹
Luiza Gracie Maluf²

1. Introdução

A Lei nº 8.009/1990 trata da impenhorabilidade do bem de família, instituto jurídico que visa garantir a moradia digna das famílias. Contudo, a própria legislação estabelece exceções à regra, especialmente quando o imóvel é utilizado como garantia de dívidas. O ponto central, portanto, está no equilíbrio entre proteger a moradia e garantir a segurança jurídica nas relações de crédito.

O objetivo deste artigo é analisar a jurisprudência atual do Superior Tribunal de Justiça (STJ) sobre a impenhorabilidade do bem de fa-

mília, destacando as decisões mais relevantes que buscam equilibrar a proteção da moradia com os direitos dos credores. As decisões recentes evidenciam a complexidade do tema, abordando princípios como boa-fé, função social da propriedade e segurança jurídica nas relações contratuais.

2. O bem de família: conceito e relevância jurídica

O conceito jurídico de bem de família tem origem no Texas, onde a Constituição de 1836 estabeleceu que cidadãos poderiam receber terras para incentivar a colonização. Em 1839, a Lei Texana do Homestead isentava de execução judicial de terras com até 50 acres e imóveis urbanos, um modelo que depois foi adotado nos Estados Unidos da América (EUA). Em 1862, a Homestead Act consolidou essa proteção, influenciando posteriormente a legislação brasileira.

No Brasil, o Código Civil de 1916 (CC/16) previu o bem de família voluntário em sua parte geral. A legislação garantia a impenhorabilidade de imóveis residenciais mediante apresentação de escritura pública ou testamento, registrados na matrí-

¹ Sócio da área de Planejamento Sucessório, Família e Sucessões do Escritório Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados. Graduado pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, possui LL.M - Master of Laws - em Direito Tributário e em Direito Societário pelo Insper e Especialização em Compliance pela Fundação Getúlio Vargas.

² Advogada na área de Planejamento Sucessório, Família e Sucessões do Escritório Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados. Graduada em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Pós-graduada em Direito Processual Civil pela PUC-SP.

cula. A Constituição de 1988 conferiu à moradia o status de direito social (art. 6º), reforçando a proteção ao bem de família.

Em 1990, a Lei nº 8.009 criou o bem de família legal, garantindo a impenhorabilidade do imóvel residencial da família, independentemente de registro. Trata-se de verdadeiro marco fundamental na proteção da moradia e tem como objetivo garantir a impenhorabilidade do imóvel residencial, limitando a execução patrimonial em favor da justiça social. A lei detalhou exceções à impenhorabilidade, as quais tratamos em seguida, além de eliminar a inalienabilidade que recaia sobre o bem de família na forma do CC/16.

O Código Civil de 2002 transferiu a disciplina sobre o bem de família para o Direito de Família (arts. 1.711 a 1.722), destacando sua função social e proteção à dignidade da família.

3. As exceções à impenhorabilidade do bem de família

O art. 3º da Lei nº 8.009/1990, elenca algumas exceções à impenhorabilidade legal. A primeira delas refere-se aos créditos trabalhistas e contribuições previdenciárias de empregados que prestam serviços no próprio domicílio do devedor. Isso significa que, caso o devedor possua empregados domésticos ou motoristas particulares, as dívidas trabalhistas e previdenciárias junto a estes podem levar

à penhora do imóvel e dos móveis da residência. Contudo, é importante observar que essa exceção não se aplica a trabalhadores autônomos ou vinculados a outros empregadores, como pedreiros ou eletricitistas.

Outra exceção relevante refere-se aos créditos decorrentes de financiamento para a construção ou aquisição do imóvel residencial. Isso inclui tanto financiamentos obtidos junto a instituições financeiras quanto junto a particulares, além de juros, multas e correção monetária associados ao contrato de financiamento.

A pensão alimentícia também está entre as exceções à impenhorabilidade, pois a legislação permite que o imóvel residencial e os móveis que o guarnecem sejam penhorados para a satisfação de créditos de natureza alimentar. A referida exceção engloba tanto os alimentos decorrentes de relações familiares, quanto aqueles de natureza alimentar resultantes de responsabilidade civil, como os provenientes de indenizações por danos morais ou materiais.

Para além disso, a impenhorabilidade não se aplica aos móveis adquiridos com produto de crime. O objetivo é evitar que bens originados de atividades ilícitas sejam protegidos pela norma.

A fiança concedida em contrato de locação também constitui uma exceção, conforme disposto no art.

3.º, inc. V. Nesse caso, o imóvel residencial do fiador pode ser penhorado para garantir o cumprimento da dívida assumida na locação. Neste ponto, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1307334, firmou o entendimento de que, desde a celebração do contrato (seja de locação comercial ou residencial), o fiador já tem ciência de que todos os seus bens responderão pelo inadimplemento do locatário, inclusive seu bem de família, o que significa dizer que, ao assinar o contrato, o fiador renuncia à impenhorabilidade.

Outros débitos relacionados ao próprio imóvel, como impostos prediais e territoriais, taxas e contribuições de melhoria, também estão entre as exceções à impenhorabilidade. A Lei em questão não protege o imóvel familiar em casos de inadimplemento desses tributos, já que são despesas diretamente relacionadas à manutenção e à valorização do bem. A jurisprudência também tem aplicado essa exceção no contexto das despesas de condomínio, permitindo a penhora do imóvel para garantir o cumprimento dessas obrigações.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no julgamento do Agravo de Instrumento nº 2243688-91.2023.8.26.0000, estabeleceu que é "cabível a penhora porque a dívida executada é oriunda de encargos condominiais, de natureza propter rem, o que permite a penhora do

próprio bem gerador do débito, não havendo a proteção legal da impenhorabilidade prevista na Lei nº 8.009/1990".

As mencionadas exceções visam equilibrar o direito à moradia com a necessidade de assegurar o cumprimento de obrigações essenciais. Ao mesmo tempo, buscam evitar que a impenhorabilidade seja usada de maneira abusiva, garantindo que créditos de natureza social e trabalhista, como pensões alimentícias e dívidas trabalhistas, sejam satisfeitos de maneira efetiva.

4. Jurisprudência relevante do STJ

No âmbito do STJ, são inúmeros os julgados que abordam o bem de família, refletindo a constante interpretação e aplicação da Lei 8.009/1990 em diferentes contextos. Ao longo dos anos, o STJ tem consolidado entendimentos que servem de orientação para a aplicação dessa legislação, estabelecendo um panorama jurídico mais claro sobre a impenhorabilidade do imóvel destinado à moradia familiar. Essas decisões, que tratam desde a aplicação das exceções previstas na lei até a análise da validade de cláusulas contratuais relacionadas ao bem de família, têm sido fundamentais para assegurar a proteção da moradia, ao mesmo tempo que a equilibram com a efetividade dos direitos dos credores. Dentre esses julgados, passamos a destacar os seguintes.

No último dia 8 de abril de 2025, a Terceira Turma do STJ, ao julgar o Agravo em Recurso Especial nº 2753981 – MG (2024/0353424-4), firmou a tese de que a impenhorabilidade do bem de família pode ser alegada a qualquer tempo nas instâncias ordinárias, por se tratar de matéria de ordem pública, enquanto não consumada a arrematação do imóvel. Além disso, decidiu que a morte da parte devedora não extingue a proteção da impenhorabilidade sobre o imóvel utilizado como residência dos herdeiros.

Nesse sentido, a orientação do STJ reforça a aplicabilidade da impenhorabilidade como um direito fundamental, que não pode ser simplesmente ignorado ou extinto com a morte do devedor, desde que o imóvel continue a ser utilizado como residência da família. Tal entendimento visa assegurar que, mesmo diante da execução de dívidas do falecido, a dignidade da família seja mantida, proporcionando maior segurança jurídica para os herdeiros.

Em 2008, o STJ, por meio da Súmula nº 364, firmou o entendimento de que a impenhorabilidade do bem de família abrange não apenas o imóvel destinado à moradia de casais, mas também o imóvel pertencente a pessoas solteiras, separadas ou viúvas. A mencionada ampliação do alcance da proteção corrobora a ideia de que a moradia, enquanto direito fundamental, deve ser preservada

independente do estado civil do proprietário.

Outro tema de substancial relevância abordado pelo STJ é se a vaga de garagem, com matrícula própria, constitui bem de família para fins de penhora, à luz do artigo 1.331, §1º, do Código Civil. Em 2010, a Súmula nº 449, consignou que “A vaga de garagem que possui matrícula própria no registro de imóveis não constitui bem de família para efeito de penhora”. Mas, em 2012, o Código Civil foi alterado pela Lei nº 12.607/12, passando a prever a impossibilidade de alinear ou alugar os abrigos de veículos a pessoas estranhas ao condomínio. Com isso, a discussão sobre extensão da impenhorabilidade do bem de família à vaga de garagem voltou à tona. Nesse sentido, no último dia 14 de abril de 2025, o STJ afetou os Recursos Especiais nº 2.163.773/SP e nº 2.163.777/SP como paradigmas da controvérsia repetitiva descrita no Tema 1330, a qual visa definir se a vaga de garagem com matrícula própria constitui bem de família para fins de penhora. Até a finalização deste artigo, não havia definição sobre o assunto.

No que tange a imóveis de alto padrão e valor, o STJ já firmou a jurisprudência de que o valor econômico do imóvel é irrelevante para fins de proteção e impenhorabilidade do bem de família (AgInt no AREsp nº 2812969/SP). Por outro lado, o STJ tem permitido a penhora de fração ideal

do imóvel, desde que a constrição não afete a utilização do bem para moradia familiar. No julgamento do AgInt no Recurso Especial nº 2035810 – SP (2022/0341013-0), o Ministro Relator Moura Ribeiro exarou o entendimento de que não há violação da impenhorabilidade quando a penhora recai apenas sob uma fração do imóvel, desde que seja possível desmembrá-la sem comprometer a função social da moradia. Essa flexibilização visa permitir a execução das dívidas sem prejudicar a continuidade da residência familiar, permitindo uma aplicação mais equilibrada da proteção do bem de família.

Outra questão enfrentada pelo STJ no Tema Repetitivo nº 1.261, foi a da definição dos limites da exceção à impenhorabilidade do bem de família em execução hipotecária em que o imóvel é dado em garantia em favor de terceiro. A Corte fixou o entendimento de que o imóvel residencial pode ser penhorado quando dado em garantia hipotecária se a dívida tiver sido contraída em benefício da entidade familiar. O objetivo é evitar o comportamento contraditório do devedor, que tenta livrar o bem da penhora depois de tê-lo oferecido como uma garantia em benefício da entidade familiar. Trata-se da hipótese em que o bem do sócio é dado em garantia de obrigação assumida pela sociedade. Nesse sentido, o STJ ainda decidiu que, em relação ao ônus da prova, “se o bem for dado em garantia real por um dos sócios

de pessoa jurídica, é, em regra, impenhorável, cabendo ao credor o ônus de comprovar que o débito da pessoa jurídica se reverteu em benefício da entidade familiar”. Mas, “caso os únicos sócios da sociedade sejam os titulares do imóvel hipotecado, a regra é da penhorabilidade do bem de família, competindo aos proprietários demonstrar que o débito da pessoa jurídica não se reverteu em benefício da entidade familiar.”

A tese firmada no Tema Repetitivo 1261 contribui para o equilíbrio entre a proteção do patrimônio familiar e a responsabilidade pelas obrigações assumidas no âmbito empresarial, estabelecendo critérios claros para a aplicação da exceção prevista pela legislação.

Vale ainda destacar a Súmula nº 486, publicada pelo STJ em 2012, prevenindo que o único imóvel residencial, ainda que não sirva de residência à devedora, não é passível de penhora. A orientação é lastreada pelo art. 1º, da Lei nº 8.009/1.990, uma vez que o objetivo da norma estará cumprido, considerando o acréscimo do rendimento no orçamento familiar. Então, de acordo com STJ, a proteção legal alcança até mesmo o bem de família indireto.

Na mesma linha, a Quarta Turma do STJ, ao analisar o Recurso Especial nº 1.960.026/SP, consolidou o entendimento de que o fato de o devedor não residir no único imóvel de

sua propriedade, que ainda está em construção, não impede sua qualificação como bem de família. Conforme destacado pelo Ministro Relator Marco Buzzi, no julgamento do Recurso Especial nº 1.417.629/SP, desde que não se apliquem as exceções à impenhorabilidade previstas nos artigos 3º e 4º da Lei 8.009/1990, o imóvel deve ser considerado como bem de família, visto que é o único bem destinado à futura residência familiar.

Por fim, urge pontuar a orientação jurisprudencial do STJ no sentido de que é admitida a penhora do bem de família quando o resultado da dívida exequenda é decorrente do contrato de compra e venda do próprio imóvel, conforme a exceção prevista no art. 3º da Lei nº 8.009/1.990 (AgRg no AREsp n. 652.420/SP).

5. Conclusão

A jurisprudência do STJ demonstra esforço para equilibrar a proteção da moradia familiar e a segurança jurídica nas relações de crédito. Em muitos casos, a decisão favorável à penhorabilidade do bem de família reflete a necessidade de garantir que as dívidas contraídas de forma legítima sejam quitadas, respeitando os princípios da boa-fé objetiva e da função social da propriedade, evitando abusos para frustrar o cumprimento das obrigações financeiras, o que poderia prejudicar a confiança nas relações comerciais e o funcio-

namento do mercado de crédito.

Nesse sentido, a autonomia privada e a segurança jurídica nas transações contratuais devem ser protegidas, compatibilizando-os, todavia, com o direito fundamental à moradia da família.

Referências

Lei nº 8.009/1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8009.htm.

Código Civil Brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm.

REsp nº 2.105.326/SP (2023/0268817-5). Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=318023144®istro_numero=202302688175&peticao_numero=&publicacao_data=20250613&formato=PDF.

REsp nº 2.093.929/MG (2023/0307545-0). Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=318023134®istro_numero=202303075450&peticao_numero=&publicacao_data=20250613&formato=PDF.

AgInt no AgRg no AREsp nº 848.498/PR (2016/0003968-4). Disponível em:

https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1533735&num_registro=201600039694&data=20160901&peticao_numero=201600261820&formato=PDF.

AgRg no AREsp nº 652.420/SP (2015/00004553-3). Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1475848&num_registro=201500045533&data=20160204&peticao_numero=201500116193&formato=PDF.

AgInt no AREsp nº 2812969/SP (2024/0444045-0). Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202404440350&dt_publicacao=17/06/2025.

AgInt no REsp nº 2035810/SP (2022/0341013-0). Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202203410130&dt_publicacao=04/10/2023.

Tema Repetitivo 1330. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=-T&sg_classe=REsp&num_processo_classe=2163773.

Súmula 364. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.stj.jus.br/>

[docs_internet/revista_eletronica/stj-revista-sumulas-2012_32_capSumula364.pd](docs_internet/revista_eletronica/stj-revista-sumulas-2012_32_capSumula364.pd).

REsp nº 1.417.629/SP (2013/0096517-1). Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1288581&num_registro=201300965171&data=20131219&formato=PDF.

REsp nº 1.960.026/SP (2021/0293416-6). Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=2217182&num_registro=202102934166&data=20221129&formato=PDF.

Villaça Azevedo, Álvaro. Curso de Direito Civil: Direito de Família, Vol. VI. São Paulo: Saraiva, 2019.

Vasconcelos, Rita. Impenhorabilidade do Bem de Família. 2º Edição Revisita, Atualizada e Ampliada. São Paulo, 2015.

O direito real de habitação segundo a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça

Bruna Gialorenço J. Spínola L. Costa¹
Antonio Carlos Petto Jr.²

1. Introdução

O direito real de habitação é o instituto jurídico de direito civil que tutela a moradia do cônjuge ou do companheiro sobrevivente. De natureza personalíssima e sucessória, o instituto busca preservar a continuidade da residência familiar após a morte de um dos consortes, assegurando ao supérstite o uso vitalício e gratuito do imóvel que servia de domicílio conjugal.

Embora reconhecido pela doutrina e pela jurisprudência como uma for-

ma de proteção ao cônjuge sobrevivente, o direito real de habitação não estava expressamente previsto no Código Civil de 1916.

Com a promulgação do Código Civil de 2002, o instituto foi recepcionado pelo Legislador e incluído no Livro V, que regula o Direito das Sucessões, mais especificamente no artigo 1.831 do aludido diploma que dispõe que: “ao cônjuge sobrevivente, qualquer que seja o regime de bens, será assegurado, sem prejuízo da participação que lhe caiba na herança, o direito real de habitação relativamente ao imóvel destinado à residência da família, desde que seja o único daquela natureza a inventariar”.

Basicamente, o direito real de habitação está “calcado nos princípios da solidariedade e da mútua assistência, ínsitos ao relacionamento estável na concretização de uma família”³. Há quem afirme que “o direito real de habitação, em especial relacionada ao direito de família, representa uma forma de concretização da dignidade da pessoa humana”⁴.

Conquanto a opção legislativa pela

¹ Associada da área de Planejamento Sucessório, Família e Sucessões do Escritório Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados. Graduada pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Pós- Graduação Lato Sensu em Processo Civil pela Fundação Getúlio Vargas - FGV

² Sócio da área de Planejamento Sucessório, Família e Sucessões do Escritório Duarte Garcia, Serra Netto e Terra Advogados. Graduado pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Master of Laws em Direito Tributário e Societário no Insper – Instituto de Ensino e Pesquisa. Especialização em Compliance pela Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas (GVLaw).

³ NETO, Rénan Kfuri. Renúncia ao direito real de habitação na união estável. In: ADV Advocacia Dinâmica: Seleções Jurídicas 12/18.

⁴ XAVIER, José Tadeu Neves. O direito real de habitação na sucessão do companheiro. In: Revista de Direito Privado. v. 15, n. 59, jul./set, 2014, p. 279.

proteção do cônjuge ou companheiro seja louvável, é evidente que, na prática, muitas vezes sua aplicação acaba gerando verdadeira animosidade entre os sucessores. Em especial, as desavenças ocorrem quando herdeiros descendentes do de cujus são privados de desfrutar da totalidade do patrimônio deixado, sobretudo nos casos em que esse patrimônio se resume ao imóvel que servia de residência à família.

Junta-se a isto o fato de o legislador não ter regulado situações excepcionais que afetam o exercício do direito, tais como, a existência de filhos comuns e unilaterais, a constituição de novo casamento ou união estável pelo supérstite, a existência de vulnerabilidades no seio familiar e a situação financeira do cônjuge supérstite. Esse panorama fez com que as demandas – nas quais se pretende afastar, ou ao menos mitigar, os desequilíbrios entre os interesses do supérstite e dos herdeiros – acabassem desaguando no Judiciário.

Justamente em função desse clamor social, boa parte da doutrina pátria passou a defender a necessidade de flexibilização do instituto, seja para ampliar a interpretação do artigo 1.831 do Código Civil a fim de incluir as pessoas em situação de vulnerabilidade como titulares do direito real de habitação, seja para mitigar o direito real do consorte quando em confronto com os demais herdeiros vulneráveis. Nesse contexto, nos

últimos anos o Superior Tribunal de Justiça vem desempenhando papel central na interpretação do alcance do instituto, ora reafirmando seu caráter protetivo, ora admitindo flexibilizações excepcionais à sua aplicação.

O presente artigo não tem a pretensão de esgotar todas as discussões que permeiam o instituto. O intuito é trazer à lume as teses que já estão consolidadas pela jurisprudência e discorrer sobre o recente posicionamento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça que sinalizou um abrandamento da aplicação do direito real de habitação em algumas hipóteses específicas.

Tal mudança de posicionamento certamente tem relação com a crescente crítica envolvendo a temática da aplicação indiscriminada do direito real de habitação. Por exemplo: “há sérios questionamentos doutrinários sobre a manutenção desse direito, principalmente quando os herdeiros são menores de idade ou incapazes, e que ficam alijados do direito de moradia, benefício de quem com o qual eles não têm qualquer vínculo [?]. O exemplo sempre lembrado é o das famílias recompostas em que os filhos recebem a titularidade do imóvel, mas o companheiro sobrevivente pode lá residir para sempre. [...] O fato de o viúvo ter imóveis próprios não excluiu o direito de habitação. Esta posição jurisprudencial é duramente criticada pela doutrina

que vem sustentando a necessidade de fazer uma ponderação entre o direito de moradia do sobrevivente e o direito de propriedade dos herdeiros. Assim, deve ser deixado ao julgador verificar se o não reconhecimento do direito implicará efetivamente sério prejuízo existencial e material ou se ocorrerá a hipótese contrária, caso em que deve prevalecer o direito de propriedade na sua integralidade aos herdeiros”⁵.

2. As teses já consolidadas pelo STJ

A regra que confere o direito real de habitação ao consorte supérstite possui caráter eminentemente protetivo. “O objetivo da lei é permitir que o cônjuge/companheiro sobrevivente permaneça no mesmo imóvel familiar que residia ao tempo da abertura da sucessão como forma, não apenas de concretizar o direito constitucional à moradia, mas também por razões de ordem humanitária e social, já que não se pode negar a existência de vínculo afetivo e psicológico estabelecido pelos cônjuges/companheiros com o imóvel em que, no transcurso de sua convivência, constituíram não somente residência, mas um lar.” (REsp n. 1.582.178/RJ, Terceira Turma, DJe 14/9/2018).

De acordo com Cristiano Chaves e Nelson Rosendal “a finalidade deste

legado ex lege de habitação é duplice: garantir certa qualidade de vida ao cônjuge supérstite e impedir que após o óbito do outro cônjuge seja ele excluído do imóvel em que o casal residia, sendo ele o único bem residencial do casal a ser inventariado. Com efeito, se os filhos do falecido e o cônjuge sobrevivente não se entendessem, poderia a qualquer tempo ser extinto o condomínio, com a perda da posse. Com o direito real de habitação, embora partilhado o imóvel entre os herdeiros, o cônjuge reserva para si o direito gratuito de moradia, independente da existência de testamento a seu favor”⁶.

Considerando que o instituto vem regradado em um único artigo, é natural que as diferentes situações concretas práticas demandem questionamento sobre sua aplicação de acordo com as circunstâncias pontuais de cada situação, o que evidencia que a aplicação do direito real de habitação demanda análise do caso em tela.

Uma das primeiras demandas que reclamou a atuação do Superior Tribunal de Justiça foi sobre a extensão do direito real de habitação para os companheiros que vivem em união estável, tendo sido decidido que “deve ser conferido ao cônjuge/companheiro sobrevivente não ape-

5 BERENICE DIAS, Maria. Manual das Sucessões. 9. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024. p. 138-139.

6 CHAVES DE FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. Curso de direito civil. 9. ed. Bahia: Juspodivm, 2013. pp. 856-858

nas quando houver descendentes comuns, mas também quando concorrem filhos exclusivos do de cujus” (REsp 1.134.387/SP, Terceira Turma, DJe 29/5/2013). Na prática, o consorte sobrevivente (seja cônjuge ou companheiro) poderá permanecer no imóvel até o momento de seu falecimento, sendo que os herdeiros “não podem reclamar a posse direta, nem tampouco cobrar o aluguel proporcional do imóvel, em razão do direito real de habitação”⁷.

3. Entendimentos já consolidados pelo Superior Tribunal de Justiça

Como dito, diante da enorme quantidade de circunstâncias que podem impactar a aplicação prática do instituto, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem contribuído para a delimitação do alcance do direito real de habitação, estabelecendo importantes diretrizes. Sem pretender esgotar todas as discussões que permeiam a aplicação prática do instrumento legal, é válido comentar alguns pontos que já foram enfrentados pela Corte Superior.

Aplicabilidade à união estável

O Tribunal reconhece que o art. 7º da Lei 9.278/1996 não foi revogado pelo Código Civil de 2002, garantindo ao companheiro sobrevivente o mesmo

direito atribuído ao cônjuge (STJ. REsp 1.134.387/RS, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, 4ª Turma, DJe 2011).

Independência do patrimônio particular do supérstite

A existência de outros imóveis no patrimônio próprio do sobrevivente não afasta o direito real de habitação, desde que o imóvel objeto da sucessão seja o único de natureza residencial no acervo hereditário (STJ. REsp 1.582.178/SP, Rel. Min. Villas Bôas Cueva, 3ª Turma, DJe 2018).

Gratuidade do instituto

Os herdeiros não podem exigir aluguel ou qualquer contraprestação financeira pelo uso do imóvel (STJ. AgInt no REsp 1.757.984/SP, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, 3ª Turma, DJe 2019).

Registro imobiliário

O direito independe de registro em cartório de imóveis para produzir efeitos jurídicos entre as partes, bastando a abertura da sucessão (STJ. EREsp 1.520.294/SP, Rel. Min. Marco Buzzi, 2ª Seção, DJe 2019).

⁷ LEITE, Eduardo de Oliveira. Comentários ao novo Código Civil: do direito das sucessões. v. XXI. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 292

Copropriedade do imóvel com terceiros

Não é reconhecido o direito real de habitação quando o imóvel já era copropriedade de pessoa estranha à sucessão antes do falecimento (STJ. REsp 1.846.167/SC, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, 3ª Turma, DJe 2020).

Termo inicial da eficácia

O direito surge automaticamente com a morte do consorte, podendo ser defendido inclusive em ações possessórias, independentemente da conclusão da partilha (STJ. AgInt no REsp 1.865.202/PR, Rel. Min. Moura Ribeiro, 3ª Turma, DJe 2020).

Possibilidade de aplicação em caso de divórcio

“trata-se de instituto específico do direito sucessório, que tem por finalidade preservar o direito de moradia ao cônjuge sobrevivente, não havendo a possibilidade de sua aplicação, por analogia, ao direito de família, mais especificamente ao momento da dissolução do vínculo conjugal pelo divórcio” (REsp n. 2.189.143/SP, relatora Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 18/3/2025, DJEN de 21/3/2025.)

Com efeito, é notável a atuação do Superior Tribunal de Justiça, ao longo dos últimos anos na tentativa de uniformização da interpretação da legislação federal, de modo a prestar a tutela aos jurisdicionados de modo equânime, devendo-se atentar, no entanto, às especificidades de cada caso.

4. As críticas doutrinárias e a mitigação excepcional: o REsp 2.151.939/2024

A despeito da maciça atuação da Corte Superior, é evidente que a própria mudança da sociedade continua a demandar a revisitação da aplicação do direito real de habitação a fim de garantir o equilíbrio entre o direito de moradia do consorte sobrevivente e o direito de propriedade dos sucessores.

Nesse sentido, observa-se que a doutrina vem pontuando, ao longo do tempo, a necessidade de se observar com mais rigor as circunstâncias do caso concreto, a fim de evitar que o direito de moradia que se pretende tutelar não seja absoluto e seja aplicado em consonância com as circunstâncias de todos os envolvidos.

Isso porque, “conquanto a regra estabelecendo o direito de habitação se mostre válida e compatível, em linha de princípio, com o Texto Magno, distorções práticas podem decorrer de sua aplicação. Basta imaginar uma pessoa que faleceu, deixando filhos

menores de um primeiro casamento, a quem prestava alimentos para a sobrevivência, e a viúva (ex-cônjuge ou ex-companheiras) e, deixando, tão somente, um único apartamento – que havia adquirido anteriormente à relação afetiva e onde residia com a consorte. Embora os filhos tenham o direito hereditário sobre o imóvel, adquirindo-o automaticamente pela regra sucessória (*droit de saisine*, transmissão automática prevista no art. 1.784 do Código de 2002), a viúva continuará residindo até que venha a falecer. Pior: continuará residindo mesmo que constitua uma nova relação afetiva, podendo, até mesmo, levar o seu novo parceiro para residir com ela no imóvel (que, efetivamente, pertence aos seus enteados que, inclusive, podem estar à míngua, até porque quem contribuía para o seu sustento, já está morto...). Mais grave ainda: o consorte sobrevivo continuará residindo mesmo que tenha bens imóveis residenciais próprios”⁸.

“Algumas situações excepcionais merecem atenção especial, como por exemplo: a vulnerabilidade de algum herdeiro do de cujus, seja em razão da idade (idoso ou criança/adolescente), ou por conta de alguma limitação física ou de saúde mental e que dependa de auxílio material para sua subsistência, ou ainda, na

hipótese de dependência econômica do herdeiro em relação ao ente falecido, situações que poderiam superar a previsão legal e ampliar o direito de moradia ao herdeiro pertencente ao núcleo familiar, em caráter excepcional”⁹.

“É certo que, nesse particular, deve ser analisado também se o direito real de habitação está servindo ao fim a que se destina ou se o habitador, casado com novo cônjuge, por exemplo, passa a ter outros imóveis para residir e não o faz por singela má-fé ou abuso de direito, ou seja, para prejudicar, claramente, o direito dos proprietários do bem gravado. Não se pode privilegiar a má-fé ou o abuso de direito em claro prejuízo aos proprietários do bem que, muitas vezes, têm necessidade de ocupar o imóvel onerado. Nesse ponto, fundamental é relembrar a já citada lição de José de Oliveira Ascensão, quando trata da extinção do direito real de habitação pela ‘cessação da necessidade pessoal’: ‘Pelo contrário, temos de entrar em conta pelo menos com mais uma causa de extinção do direito de uso, além das de extinção do usufruto: a cessação da necessidade pessoal que justificou a constituição do direito. Se o morador usuário deixar de viver na localidade onde se encontra a habitação, ex-

⁸ FARIAS, Cristiano Chaves de; NETTO, Felipe Braga; ROSENVALD, Nelson. Manual de Direito Civil. volume único. 9. ed. São Paulo: Editora Juspovim, 2024. p. 1467.

⁹ REIS, Liamara. A possibilidade de relativização do direito real de habitação – uma releitura necessária. In.: SILVA PINTO, Bráulio Dinarte da; PAULINO DA ROSA, Conrado; IBIAS, Delma Silveira (Org.). Família e Sucessões: Diálogos Patrimoniais e Existenciais. Porto Alegre: Instituto Brasileiro de Direito de Família, 2022, p. 288).

tingue-se automaticamente o direito de habitação. Também quando a desnecessidade for originária deve considerar-se inválida a constituição desses direitos”¹⁰.

“Em muitos casos, [...] não haverá moradia do consorte sobrevivente a se garantir, seja porque ele já é proprietário de imóvel próprio ou tem renda ou patrimônio suficiente para lhe garantir a própria moradia, seja porque recebe na sucessão hereditária bens e direitos que lhe garantem a moradia. Nestes casos, estará ausente a função do direito real de habitação, justificando a sua não incidência”¹¹.

Atento a esse clamor social que acabou sendo reverberado pela doutrina, o Superior Tribunal de Justiça passou a observar, com ainda mais rigor, a situação fática de cada caso concreto para obtemperar a aplicação do instituto, por exemplo, a fim de proteger o interesse de pessoas vulneráveis.

Seguindo essa linha, no julgamento do REsp nº 2.151.939/SP, o Tribunal acabou relativizando o direito real de habitação, sustentando que a sua aplicação literal naquele caso não atendia à finalidade social de proteção do supérstite. No caso con-

creto analisado, o único imóvel a inventariar seria integralmente destinado ao cônjuge sobrevivente, em detrimento dos herdeiros, embora o consorte dispusesse de plena capacidade financeira para prover sua moradia em outro local. Com base nas especificidades do caso analisado, sobretudo no fato da viúva receber pensão pela morte do esposo, o STJ, invocando os princípios da função social da propriedade e da proporcionalidade, restringiu a aplicação do direito, evitando prejuízos desmedidos aos descendentes.

Embora essa relativização seja excepcional e ainda incipiente, sinaliza uma abertura jurisprudencial relevante no sentido de compatibilizar a proteção da moradia do supérstite com a preservação da legítima dos herdeiros e suas características.

Segundo esse precedente, portanto, o artigo 1.831 do Código Civil deve ser interpretado da seguinte maneira: como regra geral, preenchidos os requisitos legais, é assegurado ao cônjuge ou ao companheiro supérstite o direito real de habitação relativamente ao imóvel destinado à residência da família, sendo, no entanto, possível relativizá-lo em situações excepcionais, nas quais fique comprovado que a sua manutenção não

¹⁰ BLIKSTEIN, Daniel. O direito real de habitação na sucessão hereditária. Belo Horizonte: Del Rey, 2011. p. 216.

¹¹ NEVARES, Ana Luiza Maia. Uma releitura do direito real de habitação previsto no art. 1.831 do Código Civil. In: MENEZES, Joyceane Bezerra de; TEPEDINO, Gustavo (Coord.). Autonomia privada, liberdade existencial e direitos fundamentais. p. 451-461. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 456.

apenas acarreta prejuízos insustentáveis aos herdeiros/proprietários do imóvel, mas também não se justifica em relação às qualidades e necessidades pessoais do convivente supérstite.

5. Conclusão

O direito real de habitação se revela como instrumento jurídico de cunho social e humanitário, cuja principal função é assegurar ao cônjuge ou companheiro sobrevivente a manutenção da moradia familiar, preservando a dignidade da pessoa humana no momento da sucessão. Inobstante a sua notável relevância no cenário nacional, não se trata de direito absoluto. Em hipóteses específicas e excepcionais, quando não atender à finalidade social a que se propõe, poderá sofrer mitigação, devendo-se analisar, em cada caso concreto, a eventual prevalência do direito dos herdeiros sobre o direito do consorte.

A jurisprudência do STJ, de forma majoritária, tem consolidado a interpretação protetiva do instituto, afastando teses restritivas que comprometam sua finalidade. A recente decisão do REsp nº 2.151.939/SP, entretanto, indica uma tendência de se flexibilizar a aplicação do instituto em situações excepcionais, desde que efetivamente demonstrada a ausência de necessidade social do supérstite e a ocorrência de grave prejuízo aos herdeiros.

Referências bibliográficas

BERENICE DIAS, Maria. Manual das Sucessões. 9. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

BLIKSTEIN, Daniel. O direito real de habitação na sucessão hereditária. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

BRASIL. Código Civil. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

BRASIL. Lei n. 9.278, de 10 de maio de 1996.

CHAVES DE FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. Curso de direito civil. 9. ed. Bahia: Juspodivm, 2013.

FARIAS, Cristiano Chaves de; NETTO, Felipe Braga; ROSENVALD, Nelson. Manual de Direito Civil. volume único. 9. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024.

LEITE, Eduardo de Oliveira. Comentários ao novo Código Civil: do direito das sucessões. v. XXI. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

NETO, Rénan Kfuri. Renúncia ao direito real de habitação na união estável. In: ADV Advocacia Dinâmica: Seleções Jurídicas 12/18.

NEVARES, Ana Luiza Maia. Uma releitura do direito real de habitação previsto no art. 1.831 do Código Civil. In: MENEZES, Joyceane Bezerra de;

TEPEDINO, Gustavo (Coord.). Autonomia privada, liberdade existencial e direitos fundamentais. p. 451-461. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

REIS, Liamara. A possibilidade de relativização do direito real de habitação - uma releitura necessária. In.: SILVA PINTO, Bráulio Dinarte da; PAULINO DA ROSA, Conrado; IBIAS, Delma Silveira (Org.). Família e Sucessões: Diálogos Patrimoniais e Existenciais. Porto Alegre: Instituto Brasileiro de Direito de Família, 2022.

STJ. REsp 1.134.387/RS, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, 4ª Turma, DJe 2011.

STJ. REsp 1.582.178/SP, Rel. Min. Villas Bôas Cueva, 3ª Turma, DJe 2018.

STJ. AgInt no REsp 1.757.984/SP, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, 3ª Turma, DJe 2019.

STJ. EREsp 1.520.294/SP, Rel. Min. Marco Buzzi, 2ª Seção, DJe 2019.

STJ. REsp 1.846.167/SC, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, 3ª Turma, DJe 2020.

STJ. AgInt no REsp 1.865.202/PR, Rel. Min. Moura Ribeiro, 3ª Turma, DJe 2020.

STJ. REsp 2.151.939/SP, Rel. Min. Nancy Andrighi, 3ª Turma, julgado em 2024. XAVIER, José Tadeu Neves. O direito real de habitação na sucessão do companheiro. In: Revista de Direito Privado. v. 15, n. 59, jul./set, 2014.

