

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito administrativo e gestão pública II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Carlos André Birnfeld; Liane Francisca Hüning Pazinato; Valter Moura do Carmo – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-618-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Apresentação

O Grupo de DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II teve seus trabalhos apresentados à distância, de forma síncrona, por meio da plataforma virtual específica do CONPEDI, que reuniu, ao vivo, seus integrantes, sob a coordenação dos abaixo signatários, na tarde do dia 22 de junho de 2026, entre as 14:00 h e 18:00 h, durante o IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, realizado entre os dias 22 e 26 de junho de 2026.

As apresentações foram divididas em três blocos de exposições, sendo que, em cada um dos mesmos, houve, pelos autores presentes, a exposição dos respectivos artigos aprovados e expostos, abaixo detalhados, em sequência, sendo, ao final de cada bloco, aberto espaço para o respectivo debate:

O artigo O PAPEL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NA PROMOÇÃO DO DIREITO HUMANO-FUNDAMENTAL E DO DESENVOLVIMENTO NOS SERVIÇOS PÚBLICOS: ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS METAS DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS EM SEROPÉDICA, de autoria de Emerson Affonso da Costa Moura e Gabrielle Vieira De Assis Dos Santos, coloca em debate o papel assumido pelo Estado-Regulador na realização dos direitos humanos-fundamentais e do objetivo constitucional de desenvolvimento em sua dimensão humana e social. Analisa em que medida a mudança na organização do Estado e da Administração Pública impõe um modelo no qual cabe às agências ou órgãos reguladores, na mediação entre os interesses econômicos do mercado e a satisfação dos interesses coletivos da sociedade, a busca pelo atendimento dos princípios, objetivos, programas, direitos e garantias fundamentais. No caso, destaca a realização do direito humano-fundamental à água e seu papel no desenvolvimento humano e

APLICAÇÃO FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL, de autoria de Danilo Henrique Nunes e Raul Lemos Maia, analisa a rastreabilidade das emendas parlamentares impositivas nos planos federal, estadual e municipal, com atenção ao risco institucional de invasão de competências entre Legislativo, Executivo, órgãos de controle e entes federativos. Parte da compreensão de que a execução obrigatória de emendas, consolidada pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022, ampliou a participação parlamentar na programação da despesa, mas não suprimiu a unidade do sistema orçamentário nem afastou os princípios da legalidade, publicidade, impessoalidade, eficiência, planejamento e responsabilidade fiscal. A metodologia é dedutiva, por meio de revisão de literatura. O estudo conclui que a rastreabilidade não é mecanismo acessório de publicidade formal, mas elemento estruturante da legitimidade democrática, financeira e federativa das emendas. Ao mesmo tempo, sua aplicação constitucionalmente adequada exige equilíbrio institucional, pois não se admite coadministração parlamentar da despesa, neutralização do dever executivo de exame técnico, hipertrofia dos órgãos de controle ou federalização excessiva das rotinas administrativas locais.

O artigo TRANSPARÊNCIA ATIVA E RASTREABILIDADE DO BIM EM OBRAS PÚBLICAS: O CASO PAULISTA, de autoria de Renato Evangelista Romão e Barbara Taveira dos Santos, analisa, sob a perspectiva do Direito Administrativo, a efetividade dos princípios constitucionais da publicidade, da eficiência e da economicidade na adoção da metodologia Building Information Modeling — BIM — em obras públicas no Estado de São Paulo. A problemática central reside na verificação de se a implementação do BIM pela Administração Pública paulista atende ao dever constitucional de transparência ativa e possibilita o exercício efetivo do controle social. A pesquisa adota metodologia qualitativa, de natureza exploratória e analítica, combinando revisão bibliográfica em fontes doutrinárias de Direito Constitucional e Administrativo com análise de dados empíricos provenientes de pesquisa que simulou o percurso de um cidadão comum na busca por informações públicas sobre o uso do BIM. Os resultados revelam que a rastreabilidade pública dessas informações permanece fragmentada, com baixa padronização e ausência de base de dados centralizada.

O artigo ANÁLISE DA MORALIDADE E RAZOABILIDADE PELO PODER JUDICIÁRIO SOBRE O ABUSO DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA NA RECUSA DE COLAÇÃO DE GRAU A ALUNOS APROVADOS EM CONCURSO PÚBLICO, de autoria de Simone Alvarez Lima, tem por objetivo analisar decisões judiciais que priorizaram a autonomia universitária, anulando a colação de grau do estudante, bem como tecer críticas ao exercício abusivo da autonomia universitária quando desconsidera os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da moralidade. O estudo parte da constatação de que o princípio da autonomia universitária se tornou constitucional a partir da Constituição Federal de 1988, com finalidades destinadas a garantir a independência da tríade pesquisa, ensino e extensão, permitindo autonomia didática, administrativa, financeira e de gestão. Observa que um dos tipos de processos em que mais as universidades clamam por esse direito é o mandado de segurança impetrado por estudante que concluiu a grade curricular, mas não pode esperar a colação de grau para tomar posse em cargo público. A relevância da pesquisa está no pioneirismo em apontar que a colação de grau é um ato administrativo vinculado, o que justifica que o Poder Judiciário venha a apreciá-lo sem ser acusado de invadir o mérito do ato administrativo. A pesquisa foi realizada sob o método dedutivo, com dados analisados qualitativamente e levantados por meio de pesquisa bibliográfica e documental.

O artigo TUTELA ADMINISTRATIVA E PODER DE POLÍCIA NO ÂMBITO DE AGÊNCIAS REGULADORAS PARA DEFESA DE INTERESSES TRANSINDIVIDUAIS, de autoria de Ana Clara Baggio Violada e Valter Foletto Santin, examina a atuação de agência reguladora na prestação de tutela administrativa de interesses transindividuais, com destaque para o poder de polícia e para as funções de regulação e normatização. A partir de análise teórica e normativa, busca demonstrar que a atuação administrativa, dotada de caráter preventivo e repressivo, pode complementar a tutela jurisdicional na defesa de direitos difusos e coletivos em setores estratégicos regulados. A hipótese consiste em verificar se a agência reguladora pode salvaguardar interesses metaindividuais por meio de medidas administrativas preventivas e repressivas. Para tanto, o estudo destaca a atuação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária — ANVISA durante a pandemia de Covid-19, a fim de

O artigo GOVERNANÇA ANTICORRUPÇÃO E LEGITIMAÇÃO DEMOCRÁTICA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS PÚBLICOS, de autoria de Gabriella de Ornelas Augusto, pretende examinar a correlação entre governança anticorrupção e legitimação democrática dos negócios jurídicos públicos. Parte da concepção de democracia fundada na participação, segundo a qual todos os afetados por decisões públicas devem ter a possibilidade de influenciá-las diretamente, por meio do voto, ou indiretamente, pelo acompanhamento das vias estatais de auditoria e fiscalização. Nesse contexto, a corrupção em negócios públicos é analisada como forma de exclusão pública que rompe a norma democrática e captura o interesse público para fins privados. O estudo defende que o enfrentamento dessa antijuridicidade deve ocorrer a partir da accountability, com vistas à consolidação de uma gestão pública transparente e comprometida com a proteção do patrimônio público. Sustenta que proteger os bens públicos diante de condutas corruptivas é fundamental para não comprometer a credibilidade dos negócios e reforçar a integridade institucional. Embora o ordenamento jurídico brasileiro possua instrumentos voltados à prevenção e repressão da corrupção, revela-se necessário avançar na efetividade dos mecanismos de auditoria, fiscalização e transparência, nos termos do Decreto Federal nº 9.203/2017. Destaca, nesse contexto, a relevância da Controladoria-Geral da União, integrante da administração direta federal, com competência regulatória sobre accountability, especialmente por meio do Programa Empresa Pró-Ética, examinado como instrumento de indução de padrões éticos nas relações entre Estado e setor privado. Sustenta que tal iniciativa contribui para fortalecer a credibilidade institucional perante a sociedade e fomentar a integridade nas relações negociais da Administração Pública Federal.

O artigo INVISIBILIDADE SANITÁRIA NO AMAPÁ: BIOPODER, NECROPOLÍTICA E NECROFAGIA NA PRODUÇÃO DA DESIGUALDADE PELO SANEAMENTO BÁSICO, de autoria de Donizete Vaz Furlan, investiga a invisibilidade sanitária no Estado do Amapá a partir de uma abordagem crítica e interdisciplinar que articula o Direito Constitucional, a teoria dos direitos humanos, a sociologia do território e a filosofia política

silencioso da vida pela ausência de políticas públicas efetivas. Conclui que a superação desse cenário exige não apenas investimentos estruturais, mas uma reconfiguração das prioridades estatais e do próprio reconhecimento da dignidade humana como eixo central da ação pública.

O artigo ENTRE SANÇÃO E REPARAÇÃO: A NATUREZA JURÍDICA DA VANTAGEM ILÍCITA NA LEI Nº 12.846/2013 E SEUS EFEITOS NOS ACORDOS DE LENIÊNCIA À LUZ DA ADPF Nº 1051, de autoria de Rodrigo Alves Chaves e Luís Felipe Perdigão De Castro, examina a controvérsia sobre a natureza jurídica da vantagem ilícita auferida no âmbito da Lei nº 12.846/2013 e seus reflexos na segurança jurídica dos acordos de leniência, tomando como eixo analítico o julgamento parcial da ADPF nº 1051. A pesquisa parte da constatação de que a fragmentação institucional do microssistema anticorrupção, marcada pela sobreposição de competências entre CGU, MPF e TCU, produz divergências relevantes quanto à quantificação do dano ao erário e da vantagem ilícita, comprometendo a previsibilidade desses ajustes. Adota metodologia qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, mediante análise dogmático-analítica da legislação, da doutrina e do voto já proferido no controle concentrado. No plano teórico, dialoga com a teoria dos sistemas de Niklas Luhmann e com o debate constitucional sobre legitimidade procedimental, ativismo judicial e deferência. Sustenta que a ADPF nº 1051, embora revele a pretensão de o STF atuar como instância de reorganização institucional, expõe também limites epistêmicos e funcionais do controle abstrato para reorganizar, de modo amplo, o sistema brasileiro de leniência. Nesse contexto, o voto do relator representa avanço interpretativo relevante ao sinalizar a natureza sancionatória da vantagem ilícita e admitir a fixação de balizas gerais dos acordos de leniência, mas o faz com postura de autocontenção, ao reconhecer que a ADPF não se presta à revisão casuística de cada acordo nem à substituição das instâncias técnicas competentes.

O artigo E-PROTOCOLO: UMA ANÁLISE ACERCA DA EFICIÊNCIA DO SISTEMA DE PROTOCOLO INTEGRADO NO ÂMBITO DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS DO PARANÁ, de autoria de Wellington Aparecido Prado Carvalho, Jaime Domingues Brito e

Pública, conforme previsto no artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Nessa perspectiva, busca compreender como o E-Protocolo se tornou uma ferramenta importante para a promoção da eficiência dos trabalhos administrativos no âmbito das Universidades Estaduais do Paraná. Para tanto, utiliza como metodologia a pesquisa exploratória, com análise de ampla bibliografia e textos normativos concernentes ao assunto.

O artigo DIREITO ADMINISTRATIVO SOCIAL E A FUNÇÃO PROMOCIONAL: O ESTADO COMO INDUTOR DA SAÚDE MENTAL NOS AMBIENTES DE TRABALHO, de autoria de Pablo Gomes Do Nascimento e Platon Teixeira de Azevedo Neto, tem como objetivo, em um primeiro momento, investigar a transição paradigmática do Direito Administrativo clássico, pautado no exercício do poder de polícia e na sanção negativa, para o Direito Administrativo Social, orientado pela função promocional do Estado. O âmago da investigação consiste na análise da indução estatal como técnica de implementação de políticas públicas de saúde mental no ambiente laboral. Por meio de método dedutivo e análise bibliográfico-documental, o artigo examina como mecanismos de premialidade, exemplificados pela Lei nº 14.831/2024, remodelam a atividade administrativa para além do comando e controle. Em um segundo momento, pretende promover a aproximação entre os dois campos, utilizando a abordagem Direito e Políticas Públicas. Os resultados evidenciam que a indução por sanções positivas se revela mais eficaz na gestão de riscos psicossociais do que a regulação punitiva tradicional. Conclui que a saúde mental, enquanto direito fundamental, exige um Estado indutor que harmonize o desenvolvimento econômico com a dignidade da pessoa humana.

O artigo CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA ERA DIGITAL: INOVAÇÃO TECNOLÓGICA, TRANSPARÊNCIA ELETRÔNICA E CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA, de autoria de Waldir de Freitas Chaves Neto e Gustavo Henrique de Andrade Cordeiro, examina em que medida a inovação tecnológica e os instrumentos de governo digital representam ampliação efetiva do controle social sobre a Administração Pública e do acesso à justiça, identificando as condições normativas e

significativamente a capacidade preventiva e fiscalizatória dos órgãos de controle e abrem novos canais de participação cidadã, desde que acompanhadas de regulação transparente e orientada pelos direitos fundamentais, uma vez que a exclusão digital e a opacidade algorítmica representam riscos ao princípio democrático que o próprio controle institucional deve preservar.

O artigo **A PROTEÇÃO AMBIENTAL NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NA ERA DIGITAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO PARECER JM-04 À LUZ DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**, de autoria de José Antonio Assad e Faria Júnior, analisa criticamente o Parecer JM-04, elaborado no âmbito da Advocacia-Geral da União, que admite o enquadramento de infrações ambientais “especialmente graves” como comportamento inidôneo para fins de aplicação da sanção de declaração de inidoneidade prevista na Lei nº 14.133/2021. O problema de pesquisa consiste em verificar se essa interpretação é compatível com os princípios da legalidade, da tipicidade, da anterioridade, da irretroatividade e do devido processo legal no âmbito do direito administrativo sancionador. A investigação considera, ainda, os efeitos da era digital sobre o regime de licitações públicas, especialmente diante da interoperabilidade de sistemas, da centralização de dados e da ampliação dos impactos decorrentes de registros sancionatórios em plataformas administrativas. A pesquisa é qualitativa, de natureza exploratória e explicativa, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica e análise documental, com método dedutivo e abordagem analítico-crítica. Utiliza como fonte primária o Parecer JM-04 e, como fontes normativas, a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 14.133/2021, a Lei nº 9.605/1998 e o Decreto nº 6.514/2008. Conclui que, embora a tutela ambiental e a moralidade administrativa legitimem a preocupação institucional do parecer, a definição abstrata de critérios sancionatórios por ato opinativo pode comprometer a previsibilidade das sanções e tensionar os princípios estruturantes do direito administrativo sancionador.

O artigo **A RESOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOB A PERSPECTIVA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: RELEITURAS**

concepções tradicionais que inviabilizavam a negociação com o Poder Público sob o argumento da indisponibilidade do interesse público. O estudo analisa a evolução normativa e doutrinária relacionada aos métodos autocompositivos, especialmente após a Lei nº 13.140/2015 e o Código de Processo Civil de 2015, destacando o fortalecimento da mediação, da conciliação e de outras práticas consensuais no âmbito administrativo. Também examina dados do Conselho Nacional de Justiça que demonstram a elevada litigiosidade envolvendo a Fazenda Pública, evidenciando a importância da adoção de mecanismos consensuais para a redução da morosidade judicial e para a ampliação do acesso à justiça. Conclui que a consensualidade constitui instrumento legítimo de concretização do interesse público primário, da eficiência administrativa e da efetividade dos direitos fundamentais. Defende, por fim, que a construção de uma Administração Pública dialógica, cooperativa e participativa contribui para decisões mais legítimas, transparentes e proporcionais, em consonância com os valores constitucionais democráticos brasileiros.

O artigo ASPECTOS PROCESSUAIS E PROCEDIMENTAIS DA APLICAÇÃO RETROATIVA DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI 14.230/2021) AOS PROCESSOS EM ANDAMENTO E DA DESCONSTITUIÇÃO DE DECISÕES JUDICIAIS ANTERIORES, de autoria de Eloy Pereira Lemos Junior, Giselle Batista Leite e Igor Vinicius Santos Silva, analisa a aplicação retroativa da nova Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 14.230/2021, especialmente diante das mudanças introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro e de seus efeitos sobre os processos em curso e sobre decisões judiciais já proferidas. O estudo examina, em particular, a exigência do dolo específico para a configuração dos atos de improbidade, a evolução da interpretação dos tribunais superiores e a possibilidade de incidência da norma mais benéfica aos réus em ações de improbidade administrativa. Além disso, discute os reflexos processuais e materiais decorrentes da alteração legislativa, com ênfase nos princípios da segurança jurídica, da proporcionalidade e da proteção da confiança legítima. A pesquisa adota o método dedutivo e dialético, com abordagem qualitativa, baseada em levantamento bibliográfico, legislativo e jurisprudencial. Conclui que a retroatividade da nova lei é juridicamente admissível,

fim da concessão, ou se tal postura afronta os princípios da continuidade do serviço público e da indisponibilidade do interesse público. Reconhece, como hipótese, a premissa de que a cláusula de reversão é obrigatória, e não discricionária, dada a essencialidade declarada no artigo 23 da Lei nº 8.987/1995, de forma que sua inaplicabilidade consiste em perda do patrimônio público e prejuízos à continuidade dos serviços concedidos. O estudo emprega, como metodologia, pesquisa descritiva, bibliográfica e interdisciplinar, com dados qualitativos extraídos da investigação acerca do entendimento jurisprudencial de Tribunais de Contas dos Estados e de Tribunais de Justiça brasileiros. O resultado auferido indica que a cláusula de reversibilidade de bens, mesmo sendo obrigatória segundo os ditames da Lei nº 8.987/1995, é, em diversos casos, negligenciada ou subutilizada no momento da modulação dos contratos de concessão. Isso ocorre, primeiro, pela ausência de regulamentação específica diante da prescrição genérica arrolada na Lei de Concessões; segundo, pela falta de fiscalização e controle dos bens reversíveis. Quando isso acontece, o fluxo do serviço público é prejudicado, gerando dependência do Estado em relação ao concessionário, de modo a configurar renúncia indireta de receita.

O artigo IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ENTRE ESTRUTURA E FUNÇÃO: ABOLITIO DELICTUS, DOLO ESPECÍFICO E O REDESENHO DO CONTROLE DAS DECISÕES ADMINISTRATIVAS, de autoria de Elvio Ibsen Barreto De Souza Coutinho e Eliane Figueiredo Da Silva, analisa a transformação da improbidade administrativa no Brasil após a reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021, com ênfase na exigência de dolo específico e nos efeitos da abolitio delictus sobre o sistema de responsabilização dos agentes públicos. Parte da reconstrução da natureza jurídica da improbidade para demonstrar que o novo modelo promoveu significativa reconfiguração estrutural, afastando a modalidade culposa e restringindo o âmbito material dos tipos ímprobos. Nesse contexto, examina a consolidação jurisprudencial promovida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 1.199, que reconheceu a abolitio. A partir dessa inflexão normativa e jurisprudencial, sustenta que a improbidade administrativa deixa de operar como mecanismo expansivo de punição para assumir função institucional qualificada de controle das decisões

critérios interpretativos para a operacionalização do novo modelo, enfatizando a necessidade de equilíbrio entre combate à corrupção, segurança jurídica e deferência às escolhas administrativas legítimas.

O artigo OS LIMITES DA COMPETÊNCIA NORMATIVA CORRECIONAL ESTADUAL NA QUALIFICAÇÃO REGISTRAL EM ÁREAS PRESUMIDAMENTE DE MARINHA: PROPOSTA DE TESTE TRIPARTITE A PARTIR DA SUSPENSÃO DO PROVIMENTO 49/2025 DO TJSC PELO CNJ, de autoria de Isabela Peixer Galm Bernardes e David Monteiro Lucas, examina os limites materiais da competência normativa das Corregedorias-Gerais da Justiça estaduais na qualificação registral de imóveis situados em áreas presumidamente de marinha. Toma como caso paradigmático a suspensão cautelar do Provimento nº 49/2025 do Tribunal de Justiça de Santa Catarina pelo Conselho Nacional de Justiça, em 11 de março de 2026, no PCA nº 0006952-48.2025.2.00.0000. Adota método dedutivo, com procedimento de pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial, articulando doutrina administrativista e registral, dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, dados oficiais da Secretaria do Patrimônio da União e a decisão do CNJ. A partir da análise comparada de doze códigos de normas estaduais, identifica três modelos de regulação correcional dos bens da União, denominados controlista, bifásico e expansivo. Sustenta que a fronteira entre regulação procedimental legítima e excesso material somente ganha operacionalidade quando se decompõem os dispositivos do provimento em três níveis: procedimental, dominial e patrimonial. Propõe teste tripartite que opera essa decomposição, atribuindo consequência jurídica diversa a cada nível e oferecendo critério dogmático estável para o exame da matéria. Argumenta que a suspensão integral do provimento catarinense, embora adequada em seu núcleo material, perdeu granulação ao alcançar dispositivos meramente procedimentais que poderiam ter sido preservados por interpretação conforme.

O artigo USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA FASE PREPARATÓRIA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: ANÁLISE JURÍDICA E CONTROLE À LUZ DA LEI Nº 14.133/2021, de autoria de Constanza Lelis Rahal, Pedro Durão e Edson Oliveira Da Silva,

da Inteligência Artificial, além da correlação entre os documentos da fase preparatória e o uso dessa tecnologia. Parte da hipótese de que a inteligência artificial pode contribuir para a sistematização, organização e clareza das informações, otimizando o trabalho técnico dos agentes públicos. Conclui, contudo, que sua utilização deve ocorrer de forma complementar, não substituindo a análise técnica, a fundamentação jurídica e o juízo discricionário, sendo indispensável a atuação humana para assegurar a conformidade legal e a adequada condução do processo licitatório e da contratação direta.

Após aproximadamente três horas de apresentações e debates profícuos, foram encerrados os trabalhos do grupo, com congratulações recíprocas.

Prof. Dr. Carlos André Birnfeld - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE (FURG)

Profa. Dra. Liane Francisca Hüning Pazinato - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE (FURG)

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - Escola Superior da Magistratura Tocantinense (Esmat)

**OS LIMITES DA COMPETÊNCIA NORMATIVA CORRECCIONAL ESTADUAL NA
QUALIFICAÇÃO REGISTRAL EM ÁREAS PRESUMIDAMENTE DE MARINHA:
PROPOSTA DE TESTE TRIPARTITE A PARTIR DA SUSPENSÃO DO
PROVIMENTO 49/2025 DO TJSC PELO CNJ**

**LIMITS OF STATE CORRECCIONAL NORMATIVE COMPETENCE IN
REGISTRY QUALIFICATION IN PRESUMED MARINHA AREAS: A
TRIPARTITE TEST PROPOSAL FROM THE CNJ SUSPENSION OF TJSC
REGULATION 49/2025**

Isabela Peixer Galm Bernardes ¹

David Monteiro Lucas ²

Resumo

O artigo examina os limites materiais da competência normativa das Corregedorias-Gerais da Justiça estaduais na qualificação registral de imóveis situados em áreas presumidamente de marinha. Toma como caso paradigmático a suspensão cautelar do Provimento nº 49/2025 do Tribunal de Justiça de Santa Catarina pelo Conselho Nacional de Justiça em 11 de março de 2026 (PCA nº 0006952-48.2025.2.00.0000). Adota-se método dedutivo, com procedimento de pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial, articulando doutrina administrativista e registral, dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, dados oficiais da Secretaria do Patrimônio da União e a decisão do CNJ. A partir da análise comparada de doze códigos de normas estaduais, identificam-se três modelos de regulação correccional dos bens da União, denominados controlista, bifásico e expansivo. Sustenta-se que a fronteira entre regulação procedimental legítima e excesso material somente ganha operacionalidade quando se decompõem os dispositivos do provimento em três níveis, procedimental, dominial e patrimonial. Propõe-se teste tripartite que opera essa decomposição, atribuindo consequência jurídica diversa a cada nível e oferecendo critério dogmático estável para o exame da matéria. Argumenta-se que a suspensão integral do provimento catarinense, embora adequada em seu núcleo material, perdeu granulação ao alcançar dispositivos meramente procedimentais que poderiam ter sido preservados por interpretação conforme.

marinha lands (federal coastal lands). It takes as paradigmatic case the preliminary suspension of Regulation No. 49/2025 of the Santa Catarina Court of Justice by the National Council of Justice on March 11, 2026 (Administrative Control Procedure No. 0006952-48.2025.2.00.0000). A deductive method is adopted, combining bibliographical, documentary and jurisprudential research. Based on the comparative analysis of twelve state regulatory codes, three models of inspectorate regulation of federal property are identified, termed controllist, two-tier, and expansive. It is argued that the boundary between legitimate procedural regulation and substantive excess only becomes operational when the provisions of the regulation are decomposed into three levels, procedural, dominial, and patrimonial. A tripartite test is proposed that performs this decomposition, attributing distinct legal consequences to each level. It is argued that the integral suspension by the National Council of Justice, although adequate at its substantive core, lost granularity by reaching purely procedural provisions that could have been preserved through conforming interpretation.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Marinha lands, Registry qualification, Normative power of inspectorates, National council of justice, Public goods

1 INTRODUÇÃO

O registrador titular de uma serventia do litoral catarinense recebe, no balcão, escritura de compra e venda referente a imóvel cuja matrícula contém menção genérica a "fundos para o mar" ou "faixa de marinha", sem demarcação averbada pela União. Diante dele há três conjuntos normativos potencialmente aplicáveis. O Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, dispõe sobre os bens imóveis da União e disciplina, em seus arts. 2º e seguintes, a definição, demarcação e administração dos terrenos de marinha. O Provimento CNJ nº 149, de 30 de agosto de 2023, institui o Código Nacional de Normas do Foro Extrajudicial e uniformiza a atividade notarial e registral no plano nacional (Conselho Nacional de Justiça, 2023). O Código de Normas da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Santa Catarina, atualizado pelo Provimento CGJ nº 5, de 22 de abril de 2026, disciplina os serviços notariais e de registro no âmbito estadual.

O conflito entre esses três planos materializou-se em Santa Catarina com a edição do Provimento nº 49/2025 da Corregedoria-Geral do Foro Extrajudicial do TJSC, em 3 de setembro de 2025, e culminou, em 11 de março de 2026, com a suspensão cautelar do ato pela Corregedoria Nacional de Justiça no Procedimento de Controle Administrativo nº 0006952-48.2025.2.00.0000. A suspensão devolveu registradores, particulares e advogados ao quadro anterior ao provimento, no qual devoluções centradas em menção genérica a marinha e em sobreposições cartográficas voltam a constituir resposta operacional padrão. O custo de oportunidade e o risco dominial, antes parcialmente equacionados pelo ato correcional, retornaram ao particular sem que o CNJ houvesse indicado parâmetro substitutivo enquanto a regulação nacional uniforme não é editada.

O impasse remete a questão dogmática de fôlego maior, qual seja, o limite material da competência normativa das Corregedorias-Gerais da Justiça estaduais quando o objeto da regulamentação registral toca o regime jurídico de bens da União. A resposta não pode ser meramente formal, pois não basta afirmar que à corregedoria é permitido regular tudo o que não invade lei federal, uma vez que esse é justamente o ponto controverso. Como pontua Justen Filho (2013, p. 35-36), a delimitação entre regulamentação administrativa legítima e inovação primária da ordem jurídica não se resolve por critério topográfico, mas por análise material da pretensão normativa. Exige-se, portanto, critério dogmático executável, capaz de orientar a atuação do Conselho Nacional de Justiça no julgamento de mérito, a atuação de outros tribunais estaduais em problemas análogos e a atuação do próprio registrador no exame de qualificação.

A hipótese de trabalho é a de que essa fronteira pode ser estabilizada a partir de um teste tripartite articulado nos níveis procedimental, dominial e patrimonial. O nível procedimental corresponde ao procedimento registral, em que a competência estadual é plena. O nível dominial corresponde à qualificação dominial, em que a competência estadual é mitigada e condicionada. O nível patrimonial corresponde ao regime patrimonial do bem público federal, em que a competência estadual encontra vedação na reserva constitucional de lei federal (CRFB, art. 22, I e XXV). Argumenta-se que essa decomposição não é meramente analítica, pois produz consequências normativas diversas em cada nível e oferece critério decisório estável.

O método é o dedutivo. Parte-se das premissas constitucionais e legais que estruturam o regime dos bens da União e a competência normativa das Corregedorias para, em seguida, aplicá-las ao caso do Provimento TJSC nº 49/2025 e à decisão do Conselho Nacional de Justiça. A pesquisa articula três frentes. A primeira é bibliográfica e abrange doutrina administrativista e registral. A segunda é documental e contempla os códigos de normas dos foros extrajudiciais de doze tribunais estaduais. A terceira é jurisprudencial e analisa o PCA nº 0006952-48.2025.2.00.0000, os relatórios da Secretaria do Patrimônio da União e a jurisprudência consolidada dos tribunais superiores.

O artigo desenvolve-se em sete seções. A segunda apresenta o marco teórico em quatro premissas dogmáticas. A terceira delimita a questão fática com dados oficiais primários. A quarta diagnostica criticamente a decisão correcional do CNJ. A quinta propõe o teste tripartite e o aplica artigo por artigo ao Provimento 49/2025. A sexta valida a proposta sob duas perspectivas, dogmática e prospectiva. A sétima conclui.

2 MARCO TEÓRICO, REGIME CONSTITUCIONAL DOS BENS DA UNIÃO E PODER NORMATIVO DAS CORREGEDORIAS

A construção do argumento exige quatro premissas dogmáticas que se articulam progressivamente. A primeira fixa o regime constitucional dos terrenos de marinha como bens dominicais da União. A segunda apresenta o sistema de delegação dos serviços notariais e de registro e o instituto da qualificação registral. A terceira examina o regime do poder normativo das Corregedorias estaduais e do CNJ. A quarta sistematiza o panorama comparado da regulação estadual da matéria. A progressão importa porque o teste tripartite, proposto adiante, depende dessas quatro premissas para articular procedimento, domínio e regime patrimonial em três planos distintos de regulação.

2.1 Os terrenos de marinha como bens dominicais da União

A Constituição Federal inclui os terrenos de marinha e seus acrescidos entre os bens da União (art. 20, VII). O art. 2º do Decreto-Lei nº 9.760/1946 define-os como aqueles situados, em profundidade de trinta e três metros medidos horizontalmente para a parte da terra, a partir da posição da Linha do Preamar Médio de 1831 (Brasil, 1946)¹. O critério é físico-geográfico, não registral. Como assenta Carvalho Filho (2024, p. 2.422), a propriedade da União sobre os terrenos de marinha decorre diretamente da norma constitucional e independe de qualquer ato administrativo declaratório para sua existência jurídica.

A jurisprudência consolida essa premissa em duas frentes. A Súmula 496 do Superior Tribunal de Justiça enuncia que “os registros de propriedade particular de imóveis situados em terrenos de marinha não são oponíveis à União”. A súmula consolida-se a partir do REsp 1.183.546/ES (Tema 419)², julgado sob o rito repetitivo pela Primeira Seção em 8 de setembro de 2010. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema 676 da repercussão geral (RE 636.199)³, fixou que a seguinte tese:

Ao equiparar o regime jurídico-patrimonial das ilhas costeiras em que sediados Municípios àquele incidente sobre a porção continental do território brasileiro, a Emenda Constitucional nº 46/2005 não interferiu na propriedade da União, nos moldes do art. 20, VII, da Constituição da República, sobre os terrenos de marinha e seus acrescidos situados em ilhas costeiras sede de Municípios, incólumes as relações jurídicas daí decorrentes.

¹ A referência ao ano de 1831 deve-se ao Aviso Imperial de 12 de julho de 1833, que tomou aquele marco temporal como referência para a determinação da linha. A escolha histórica vinculou-se às finalidades militar e tributária originárias dos terrenos de marinha de defesa do litoral e arrecadação patrimonial da Coroa, posteriormente reabsorvida pelo regime dominical da União republicana.

² PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. BENS PÚBLICOS. TERRENO DE MARINHA. ILEGALIDADE DO PROCEDIMENTO DEMARCATÓRIO. REGISTRO IMOBILIÁRIO. CARACTERIZAÇÃO DO BEM COMO TERRENO DE MARINHA. Oponibilidade em face da União. Caracterização do bem como propriedade particular. Impossibilidade. Propriedade pública constitucionalmente assegurada. (...) 4. Esta Corte Superior possui entendimento pacificado no sentido de que o registro imobiliário não é oponível em face da União para afastar o regime dos terrenos de marinha, servindo de mera presunção relativa de propriedade particular - a atrair, p. ex., o dever de notificação pessoal daqueles que constam deste título como proprietário para participarem do procedimento de demarcação da linha preamar e fixação do domínio público -, uma vez que a Constituição da República vigente (art. 20, inc. VII) atribui originariamente àquele ente federado a propriedade desses bens. Precedentes. 5. Recurso especial parcialmente conhecido e, nesta parte, não provido. Julgamento submetido à sistemática do art. 543-C do CPC e à Resolução n. 8/2008. (STJ - REsp: 1183546 ES 2010/0040958-3, Relator.: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 08/09/2010, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 29/09/2010 RSSTJ vol. 43 p. 431).

³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 636199 /ES. Rel. Min. Rosa Weber. DJe 03 ago. 2017.

Dogmaticamente, os terrenos de marinha são bens públicos dominicais e integram o patrimônio da União como objeto de direito real, sem afetação a uso comum ou especial (art. 99, III, do Código Civil). Como bem destaca Di Pietro (2024, p. 1.500), os bens dominicais não têm destinação pública definida, razão pela qual podem ser aplicados pelo Poder Público para obtenção de renda. É essa natureza patrimonial disponível que permite à União, simultaneamente, manter a titularidade do bem e autorizar sua utilização privada por meio do aforamento, ou seja, da enfiteuse administrativa regulada pelos arts. 99 a 124 do Decreto-Lei nº 9.760/1946, e da ocupação precária, disciplinada pelos arts. 127 a 132 do mesmo diploma.

O procedimento demarcatório dessas áreas, regulado pelos arts. 9º a 14 do Decreto-Lei nº 9.760/1946 e pormenorizado pela Instrução Normativa SPU nº 28/2022, tem natureza declaratória e não constitutiva. O domínio preexiste à demarcação, e o procedimento apenas o individualiza no plano físico e o publiciza no plano registral. Essa natureza declaratória foi consagrada pelo STJ no Tema 419, ao reconhecer que "o procedimento de demarcação dos terrenos de marinha produz efeito meramente declaratório da propriedade da União sobre as áreas demarcadas" (Brasil, 2010). Decorre daí, dogmaticamente, que a pendência demarcatória não desconstitui o domínio, apenas posterga sua individuação formal no fôlio real.

O art. 12-C do Decreto-Lei nº 9.760/1946, com redação dada pela Lei nº 14.011/2020 e prorrogações posteriores, autoriza a Secretaria do Patrimônio da União a concluir, até 31 de dezembro de 2028, a identificação dos terrenos marginais dos rios federais navegáveis, dos terrenos de marinha e seus acrescidos. O prazo opera como horizonte administrativo da indefinição, não como termo de mora juridicamente relevante.

2.2 Serviços notariais e de registro: delegação constitucional e qualificação registral

Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado por delegação do Poder Público (CRFB, art. 236, caput). A Lei nº 8.935/1994 qualifica a atividade como aquela "de organização técnica e administrativa destinada a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos" (art. 1º). A fiscalização compete ao Poder Judiciário (CRFB, art. 236, § 1º; Meirelles, 2016, p. 511). A natureza híbrida da atividade, exercida por delegatário privado sob fiscalização judicial, confere à matéria peculiaridade institucional que repercute sobre o âmbito do poder normativo correccional.

No núcleo da atuação registral está a qualificação. Loureiro (2023, p. 757) define-a com precisão, ao afirmar que qualificar significa decidir se, conforme a lei, é possível proceder ao registro do título protocolado. O procedimento opera sob estrita vinculação ao princípio da

legalidade⁴, e seu objeto é o exame da subsunção do título às normas legais que disciplinam o acesso à publicidade registral. Tem-se aqui um momento de aplicação do direito que é, simultaneamente, técnico e jurídico. O registrador não é mero homologador formal, mas profissional do direito com fé pública que exerce, sob sua responsabilidade, a triagem dos títulos aptos ao ingresso no fôlio real (Ceneviva, 2010, p. 766; Amadei, 2017, p. 567).

A função qualificadora opera sob legalidade estrita, vedado o aprofundamento da investigação fática para além do título e dos elementos publicizados na matrícula (Orlandi Neto, 1997). A consequência dessa estrutura é decisiva para a análise que se desenvolve. Quando o título contém menção genérica à marinha sem averbação demarcatória, o registrador encontra-se diante de indefinição que não decorre de seu poder de qualificação, mas da própria estrutura dual do sistema dominial, na qual um regime de propriedade federal originária e geográfica convive, no mesmo espaço, com matrículas particulares historicamente abertas. A questão dogmática que se impõe consiste em verificar se a Corregedoria estadual pode, por meio de provimento, instruir o registrador acerca da forma de solucionar essa indefinição e, em caso positivo, quais seriam os limites dessa atuação.

2.3 O poder normativo das Corregedorias estaduais e do CNJ

A doutrina administrativista clássica caracteriza os provimentos como atos administrativos internos, expedidos pelas Corregedorias ou tribunais para regularização e uniformização dos serviços (Meirelles; Burle Filho, 2016, p. 1.007). São, portanto, atos normativos secundários e pressupõem lei ou ato legislativo a que estejam subordinados (Carvalho Filho, 2023, p. 941). Bandeira de Mello (2015, p. 67) reforça que tais atos não inovam primariamente o ordenamento, salvo nas hipóteses excepcionais em que a Constituição assim autoriza, por meio de delegação expressa do poder legiferante. O princípio da legalidade administrativa, em sua formulação clássica, traduz-se na proposição de que à Administração só é dado fazer o que a lei expressamente autoriza.

A competência normativa das Corregedorias estaduais decorre da delegação constitucional de fiscalização (CRFB, art. 236, § 1º; Lei nº 8.935/1994, arts. 37 e 38). Seu alcance é estritamente técnico-administrativo. Loureiro (2023, p. 121) anota, em síntese clara do limite material da função normativa correcional:

⁴ Loureiro (2023, p. 757) explicita o ponto: “A qualificação opera apenas sobre dois tipos de dados: os documentos apresentados pelo interessado no registro e os assentos existentes neste Registro de Imóveis. O registrador não pode levar em conta os dados que conheça por circunstâncias extrarregistrais.”

Seja como for, pelo princípio da hierarquia das leis, as normas de serviço não podem modificar ou inovar a lei e tampouco ter por objeto a atividade notarial, isto é, matéria afeta ao direito notarial, ao direito civil ou questões de direito privado, que são de competência de lei federal por força da Constituição (art. 236, § 1º, e art. 22, I).

Já o Conselho Nacional de Justiça exerce poder normativo de natureza distinta. A Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 12, julgada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal sob relatoria do Ministro Carlos Ayres Britto em 20 de agosto de 2008, reconheceu poder normativo primário ao Conselho, com fundamento direto no art. 103-B, § 4º, da Constituição. O órgão pode editar atos com força inovadora no ordenamento, dentro do campo de sua competência fiscalizatória. Esse poder, todavia, é limitado materialmente.

A questão central é o âmbito material legítimo da normatização correcional estadual quando o imóvel objeto do registro toca um bem da União. Aqui se desenha a fronteira entre competência correcional estadual e competência legislativa federal privativa sobre registros públicos (CRFB, art. 22, XXV) e direito civil (CRFB, art. 22, I). A questão tem alcance prático imediato, pois o registro confere publicidade erga omnes ao direito real, viabiliza a circulação imobiliária e habilita a constituição de garantias hipotecárias, de modo que seu travamento por menção genérica a marinha gera contencioso recorrente nos mercados costeiros. Embora o tema já tenha recebido atenção da doutrina especializada, a decisão correcional do CNJ, em março de 2026, evidenciou aspectos que ainda demandam maior aprofundamento.

2.4 Panorama comparado: três modelos estaduais

A questão posta pelo Provimento 49/2025 do TJSC não é isolada. Diversos tribunais estaduais haviam disciplinado o tema antes, e a análise comparada revela três modelos. Os atos registrais alcançados são, em essência, as transmissões *inter vivos* (escrituras de compra e venda, dação em pagamento, permuta), as constituições de direitos reais de garantia (hipoteca, alienação fiduciária) e as averbações dominiais, todos exigindo qualificação registral e ingresso no fôlio real. O modelo controlista, representado pelo Provimento CGJ nº 87/2022 do TJRJ (art. 1.319), pelo Código de Normas do TJRS atualizado em maio de 2026 (art. 678), e por dispositivos análogos do TJPE (art. 1.319) e do TJCE (art. 1.370), condiciona o registro à chancela patrimonial federal prévia, sem discriminar entre menção genérica e regime federal positivamente caracterizado.

O modelo bifásico, adotado pelo Código baiano (Bahia, 2023, art. 1.091, com alteração pelo Provimento Conjunto CGJ/CCI nº 04/2024) e pelo capixaba (Espírito Santo, 2023, art. 454), opera com lógica mais sofisticada: mantém a exigência de certidão da SPU para transmissões de aforamento ou ocupação efetivamente caracterizados, mas admite averbação-notícia e averbação *ex officio* quando o registrador tenha comprovação. Menção genérica isolada não trava; regime positivado, exigência integral.

O Provimento 49/2025 do TJSC representa o terceiro modelo, denominado expansivo. Desloca o eixo da análise para a publicidade dominial do fôlio real. O art. 716-A estabelece que somente será considerado situado em faixa de marinha o imóvel em cuja matrícula conste expressa indicação de demarcação efetuada pela União, e o § 2º complementa que designações genéricas não impedem atos registrais (Santa Catarina, 2025). Isoladamente, a regra dialoga com a fórmula baiana. O que diferencia o Provimento 49/2025 é o alcance, pois combina a regra registral com permissões substantivas para usucapião extrajudicial em áreas não demarcadas (art. 716-G), parcelamento e incorporação sem autorização da SPU (art. 716-I) e disposições sucessórias restritivas a estrangeiros (art. 716-L).

Quadro 1 — Modelos estaduais de regulação registral dos terrenos de marinha

Modelo	Estados	Critério central	Tratamento da menção genérica
Controlista	RJ, RS, PE, CE	Chancela patrimonial federal prévia	Trava o registro do título
Bifásico	BA, ES	Distinção entre regime positivado e mera suspeita	Não trava o registro, salvo averbação-notícia da União
Expansivo	SC (Prov. 49/2025)	Demarcação registral averbada	Não trava o registro, com extensão à regularização
Sem regulação específica	SP, PR, SE, PB, MG	—	Aplicação direta do regime federal pelo registrador

Fonte: elaboração própria a partir dos códigos de normas dos respectivos tribunais.

Os modelos controlista e bifásico convivem com o sistema federal há anos sem haver atraído intervenção corretiva do CNJ, ao passo que o modelo expansivo foi suspenso integralmente. O regulamento baiano, por exemplo, adota fórmula análoga sem questionamento. Entende-se que a diferença de tratamento correcional não está no critério

registral adotado, mas na extensão material das regras que cada modelo deriva desse critério. Regular a publicidade dos atos registrares é função procedimental ínsita à competência correccional.

Transferir parcelas do regime jurídico do bem federal ao particular é função substantiva reservada à lei federal. A controvérsia central do caso catarinense, portanto, reside na ausência de critério dogmático estável para distinguir, no interior de um mesmo provimento, dispositivos que apenas organizam o procedimento daqueles que avançam sobre o regime patrimonial do bem. A construção desse critério, materializada no teste tripartite proposto nas seções 5 e 6, é o objeto deste trabalho. Antes, porém, importa demonstrar, com base em dados oficiais, que o conflito catarinense não decorre de excesso pontual da Corregedoria estadual, mas de tensão estrutural entre inércia demarcatória federal e demanda registral persistente. A próxima seção sistematiza esses dados.

3. DELIMITAÇÃO DA QUESTÃO FÁTICA: A INÉRCIA DEMARCATÓRIA FEDERAL E O CONFLITO REGISTRAL CATARINENSE

A construção do teste tripartite exige base empírica que demonstre porque o conflito não é meramente teórico. Esta seção apresenta três dados oficiais. O primeiro é a extensão e o status da demarcação federal em Santa Catarina. O segundo é o cronograma operacional da demarcação federal segundo dados primários do PNC 2020-2026. O terceiro é o cronograma demarcatório fixado no art. 12-C do Decreto-Lei nº 9.760/1946 e seu confronto com a realidade institucional.

O Relatório nº 01/2023 da Secretaria do Patrimônio da União (Brasil, 2025) estima para Santa Catarina, 1.030,09 km de Linha de Preamar Médio (LPM), segundo levantamento *Zago de 2022*, contra 1.255,40 km estimados no Plano Nacional de Caracterização (PNC) 2017. A estimativa de Linha Média das Enchentes Ordinárias (LMEO) sobe para 4.031,75 km, contra 1.313,00 km na base anterior (Brasil, 2023). O dado é relevante porque demonstra que o universo físico potencialmente sujeito à caracterização federal é extenso e que sua mensuração técnica ainda apresenta variação significativa entre ciclos administrativos.

Esse universo extenso, somado à inexistência de demarcação publicizada para a maior parte do litoral, é a base material do conflito registral catarinense, pois cada matrícula nessa zona convive com a possibilidade latente, mas não publicizada, de incidir sobre faixa de marinha. O registrador, ao qualificar o título, encontra-se diante de incerteza que não decorre de seu poder funcional, mas da omissão demarcatória federal.

O cronograma operacional da demarcação federal demonstra que esse cenário é estrutural, não anômalo. O Relatório nº 09/2025/CGDEM/DECIP/SPU, documento técnico do Plano Nacional de Caracterização 2021-2025 (Brasil, 2025), é a fonte primária autorizada e permite sistematizar a abertura e a conclusão das comissões demarcatórias por unidade federativa no período atual.

Três conclusões empíricas decorrem e operam diretamente sobre a análise dogmática que se desenvolve.

A primeira é que das cinco unidades federativas com demarcação concluída até o final de 2024 (Acre, Amapá, Rondônia, Roraima e Tocantins, além do Arquipélago de Fernando de Noronha), nenhuma possui costa marítima relevante. As demarcações concluídas referem-se predominantemente a terrenos marginais de rios federais navegáveis na Amazônia Legal, não a terrenos de marinha costeiros em sentido estrito⁵. No plano específico dos terrenos de marinha costeiros, o quadro de demarcações completas era materialmente nulo até o início do ciclo 2025.

A segunda é que Santa Catarina teve sua comissão de demarcação aberta apenas em 2025, no mesmo ciclo em que a Corregedoria-Geral da Justiça estadual editou o Provimento 49/2025, em 3 de setembro de 2025. O dado é dogmaticamente relevante, pois o ato correcional foi editado em momento em que o procedimento demarcatório federal sequer havia formalmente iniciado no estado. Não havia, no plano fático, procedimento federal de demarcação contra o qual o provimento estadual pudesse ser tido como obstrutivo. A controvérsia desenvolveu-se, portanto, em ambiente de vácuo demarcatório institucionalizado, não em ambiente de procedimento federal em curso.

Terceiro, a SPU expressamente reconhece, no próprio relatório, a precariedade material do cronograma:

É importante ressaltar que o planejamento do PNC em 2024 previa um incremento de pessoal e orçamentário que não ocorreu, e que o liberado ficou aquém do planejado. Assim como o orçamento de 2025 não contempla o requerido com vistas a aquisição dos insumos cartográficos necessários para demarcação, o que pode impactar na execução total das atividades previstas para 2025 (Brasil, 2025, p. 35).

Trata-se de reconhecimento institucional, pela própria entidade responsável pela demarcação, da inviabilidade prática do cronograma originalmente previsto. A indefinição

⁵A distinção é dogmaticamente relevante. Os terrenos marginais (art. 4º do Decreto-Lei nº 9.760/1946) seguem regime federal análogo ao dos terrenos de marinha, mas se referem às margens dos rios federais navegáveis, e não à orla costeira marítima propriamente dita. As demarcações finalizadas nos estados amazônicos respondem, principalmente, à pressão por regularização fundiária em áreas ribeirinhas.

registral em áreas presumidamente de marinha não é, portanto, anomalia transitória superável por providências administrativas pontuais, mas condição estrutural projetada pelo menos até o horizonte legal de 31 de dezembro de 2028 e, segundo a admissão da própria SPU, possivelmente além.

O art. 12-C do Decreto-Lei nº 9.760/1946, com redação dada pela Lei nº 14.011/2020 e prorrogações posteriores, autoriza a SPU a concluir, até 31 de dezembro de 2028, a identificação dos terrenos marginais dos rios federais navegáveis, dos terrenos de marinha e seus acrescidos. O prazo estabelece o horizonte temporal dentro do qual o sistema federal aceita conviver com a indefinição demarcatória sem que isso configure mora juridicamente relevante para fins de prescrição aquisitiva ou de presunção de abandono dominial.

O confronto entre o prazo legal de 2028 e o cronograma operacional documentado anteriormente é dogmaticamente revelador. O dispositivo legal opera com horizonte aspiracional, ao passo que a admissão institucional da SPU, conforme exposta no Relatório nº 09/2025, opera com horizonte que se aproxima da realidade operacional. A pendência demarcatória, portanto, é cenário ordinário do triênio 2026-2028, não excepcional, e há fundamento técnico oficial para projetá-la além desse marco. Qualquer análise dogmática da matéria deve operar com essa premissa fática, qual seja, que a indefinição não se resolverá no curto prazo, e o sistema registral precisa de critérios estáveis para conviver com ela.

4 DIAGNÓSTICO JURÍDICO: A SUSPENSÃO INTEGRAL DO PROVIMENTO 49/2025 PELO CNJ

O Plenário Virtual do CNJ pautou o processo em fevereiro de 2026. O acórdão, identificado pelo Id 6455932, foi proferido em 11 de março de 2026, com publicação no Diário da Justiça Eletrônico em 8 de abril de 2026 (Brasil, 2026). A decisão suspendeu cautelarmente a eficácia integral do Provimento 49/2025 da Corregedoria-Geral do Foro Extrajudicial do TJSC até que a Corregedoria Nacional edite disciplina nacional uniforme para registro de imóveis, usucapião extrajudicial e parcelamento do solo incidentes sobre terrenos de marinha⁶.

Quanto à fundamentação, os eixos impugnados são quatro: (i) invasão de competência legislativa federal, porque o provimento teria transformado a demarcação registrada em

⁶O CNJ, no PCA n. 0005809-78.2012.2.00.0000, fixou: “[As resoluções do CNJ] são aplicadas de modo indistinto a todos tribunais, com exceção ao Pretório Excelso, prevalecendo sobre a legislação estadual que com elas conflitem, pois, numa última análise, regulamentam diretamente disposições constitucionais” (Rel. Cons. Jefferson Luis Kravchychyn, 169ª Sessão).

condição para reconhecimento registral da faixa de marinha; (ii) tensão com a Súmula 496 do STJ, porque certas cláusulas admitiriam atos sobre matrículas privadas atingidas apenas por menções genéricas; (iii) ilegalidade do tratamento dado à usucapião, inclusive em áreas não demarcadas ou em regime de ocupação; e (iv) insuficiência de controles patrimoniais federais no parcelamento do solo. A crítica alcança, particularmente, o Registro Imobiliário Patrimonial (RIP), entendido como instrumento federal de individualização dos imóveis da União, a Certidão de Autorização para Transferência (CAT), exigência de chancela federal prévia para transmissões onerosas de aforamento ou ocupação, o laudêmio e o foro.

Entende-se que a decisão do CNJ acertou no núcleo material e apresentou insuficiência na estrutura argumentativa. Sustenta-se que, no Provimento 49/2025, há três núcleos materialmente incompatíveis com o sistema superior. Trata-se da usucapião extrajudicial em áreas não demarcadas, do parcelamento sem chancela federal e das disposições sucessórias restritivas a estrangeiros. Esses pontos justificavam intervenção corretiva incisiva, e a doutrina é clara quanto à incompatibilidade entre prescrição aquisitiva e bens públicos imprescritíveis (Carvalho Filho, 2024, p. 967; Di Pietro, 2024, p. 1.028). A Súmula 340 do Supremo Tribunal Federal corrobora esse entendimento: “desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião”.

A insuficiência estrutural manifesta-se em outro plano. O CNJ não distinguiu, no remédio administrativo, entre regras locais que tentavam reordenar o procedimento diante da omissão demarcatória da União e regras que pretendiam redefinir o estatuto jurídico do bem. A suspensão integral incluiu, no mesmo movimento, dispositivos puramente procedimentais como a disciplina de remição do foro (art. 716-D), a abertura de matrícula em nome da União após demarcação (art. 716-F), a Declaração sobre Operações Imobiliárias para Transferência da União (art. 716-K) e a retificação com anuência da SPU (art. 716-H, caput e § 4º). Tais dispositivos apenas organizavam, dentro do regime federal, o modo como o registro deveria publicizar e qualificar títulos. Não afetavam o regime jurídico do bem, mas apenas a técnica registral aplicável à publicização desse regime.

A invalidação em bloco gera consequência operacional regressiva. Devolve o registrador ao quadro anterior ao provimento, em que devoluções centradas em menção genérica, em Registro Imobiliário Patrimonial (RIP) e em sobreposição cartográfica voltam a constituir resposta operacional padrão. Transfere ao particular, novamente, o custo integral da inércia demarcatória federal, sem que o CNJ tenha indicado parâmetro substitutivo enquanto a regulação nacional uniforme não é editada. Ao não distinguir os dispositivos, a decisão deixa

de oferecer critério para o exame dos modelos baiano, capixaba e fluminense, todos vigentes, bem como para o exame de futuros atos correccionais estaduais⁷.

Defende-se que a técnica administrativa mais adequada teria sido a interpretação conforme parcial, com suspensão restrita aos dispositivos efetivamente contrários ao regime constitucional dos bens da União e às reservas legais federais da CRFB, art. 22, I e XXV. Trata-se de técnica consolidada na jurisprudência do STF e plenamente aplicável a atos normativos infralegais. O problema dogmático que orienta as próximas seções consiste na identificação de um critério estável apto a, simultaneamente, censurar os dispositivos que efetivamente extrapolaram o regime federal e preservar aqueles que se limitaram a organizar o procedimento registral sob a égide desse regime.

5 PROPOSTA: O TESTE TRIPARTITE DE COMPETÊNCIA CORRECCIONAL EM MATÉRIA DE BENS DA UNIÃO

A proposta articula três níveis de análise normativa, aplicáveis sequencialmente, que distinguem competência correccional legítima de excesso material. A contribuição reside em substituir a análise binária, fundada na pergunta sobre se há ou não invasão de lei federal, por análise estratificada, capaz de preservar a parcela legítima do provimento estadual e atacar exclusivamente os dispositivos que excedem o regime federal. A novidade não está na distinção entre procedimento e direito material, classicamente conhecida no direito administrativo (Justen Filho, 2024; Bandeira de Mello, 2024). Está em sua aplicação operacional ao caso específico da qualificação registral de bens da União, terreno em que a doutrina tem sido lacunosa.

O teste opera sobre cada dispositivo do provimento examinado, em três etapas sucessivas. Cada etapa verifica se o dispositivo se acomoda em um dos três níveis, procedimental, dominial ou patrimonial, e cada nível produz consequência jurídica distinta. Preservação plena, no procedimental. Preservação condicionada à interpretação conforme, no dominial. Invalidação, no patrimonial. A descrição de cada nível, com seus conteúdos típicos e consequências, segue abaixo.

O nível procedimental examina se o dispositivo regula apenas técnica registral, documentação ou publicidade de atos já previstos na legislação federal. Aqui a competência

⁷A técnica da interpretação conforme parcial, ainda que originária do controle abstrato de constitucionalidade, encontra aplicação analógica no controle administrativo de provimentos correccionais. A natureza preventiva da atuação do CNJ — voltada à uniformização de serviços, não à invalidação de atos negociais — torna a interpretação conforme particularmente adequada como remédio gradativo.

correcional estadual é plena. Pertencem a este nível as regras de prenotação, de qualificação documental, de formato de averbação, de sequenciamento de atos registrais, de anuência ou notificação de órgãos federais e de tratamento de notas devolutivas.

O nível dominial examina se o dispositivo, embora redigido como regra de procedimento, produz efeito sobre a publicidade da titularidade dominial. Aqui a competência correcional estadual é mitigada e condicionada. O dispositivo é válido se interpretado de modo subordinado ao direito material federal, mas torna-se inválido se lido como redefinição do domínio público. Pertencem a este nível as regras sobre o significado registral de menções genéricas, as regras sobre o efeito do Registro Imobiliário Patrimonial (RIP) na qualificação e as regras sobre a unificação de áreas alodiais e aforadas.

O nível patrimonial examina se o dispositivo dispõe sobre quem pode adquirir, usucapir, parcelar, suceder ou explorar bem da União, sobre condições materiais de transferência ou sobre restrições subjetivas ao domínio útil. Aqui a competência correcional estadual encontra vedação na reserva constitucional de lei federal (CRFB, art. 22, I e XXV).

A estrutura do teste apresenta três propriedades que a tornam dogmaticamente operacional. A primeira é a aplicabilidade artigo por artigo, parágrafo por parágrafo, sem exigir juízo holístico sobre o provimento como um todo. A segunda é a atribuição de consequência normativa diversa a cada nível, o que evita a falsa dicotomia entre validade integral e invalidade integral. A terceira é a replicabilidade, no sentido de que o mesmo teste pode ser aplicado a qualquer provimento estadual que regule a qualificação de imóveis em áreas presumidamente públicas, federais ou não.

O dispositivo crítico é o art. 716-A, caput. Como critério operacional de qualificação registral, mostra-se defensável e organiza a publicidade do regime federal no fólio real, em diálogo com a fórmula baiana. Como redefinição do domínio federal, ao torná-lo dependente de averbação, mostra-se inválido por contrariar o critério físico-geográfico da LPM/1831 e a Súmula 496 do STJ. No nível patrimonial, o excesso é mais nítido. O art. 716-G, ao admitir usucapião extrajudicial em áreas não demarcadas, redistribui risco dominial em matéria que toca a imprescritibilidade dos bens públicos, princípio decorrente da estrutura constitucional dos bens da União (art. 20, VII, c/c art. 183, § 3º, da CRFB) e da Súmula 340 do STF⁸. O art. 716-I, caput, dispõe sobre condições materiais de fracionamento de bem submetido ao regime

⁸ Síntese das premissas dogmáticas do REsp 1.183.546/ES: “o procedimento de demarcação dos terrenos de marinha produz efeito meramente declaratório da propriedade da União sobre as áreas demarcadas; o direito de propriedade [...] adotou o sistema da presunção relativa (*juris tantum*)” (Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, j. 8.9.2010).

patrimonial federal. Os arts. 716-E (§§ 1º e 2º) e 716-L (§ 3º), ao tratarem de extinção de direitos reais e de tratamento sucessório do cônjuge estrangeiro, avançam sobre matéria de direito civil reservada à União.

A formulação que decorre do teste pode ser objetivada no seguinte enunciado, aplicável pelo CNJ no julgamento de mérito do caso catarinense, por outros tribunais estaduais e pelas Corregedorias-Gerais da Justiça:

A Corregedoria-Geral da Justiça estadual pode disciplinar, em sede correccional, a qualificação registral de imóveis em áreas presumidamente de marinha quando o objeto da regulação for o procedimento, a documentação exigida ou a publicidade dos atos já previstos na legislação federal. Quando o dispositivo produzir efeito sobre a publicidade da titularidade dominial, sua validade depende de interpretação subordinada ao direito material federal, sendo nulo se lido como redefinição do domínio público ou afastamento do critério físico-geográfico da LPM/1831. A Corregedoria estadual não pode dispor, sob qualquer fórmula, sobre as condições materiais de aquisição, usucapião, parcelamento, sucessão ou exploração de bens da União, matéria reservada à competência legislativa privativa federal (CRFB, art. 22, I e XXV).

6 VALIDAÇÃO DA SOLUÇÃO PROPOSTA

A solução proposta resiste a dois testes de validação. O primeiro é dogmático. O segundo é prospectivo.

Dogmaticamente, o teste tripartite respeita os marcos constitucionais decisivos. Preserva a competência fiscalizatória das Corregedorias estaduais (CRFB, art. 236, § 1º), reconhece o poder normativo primário do CNJ (CRFB, art. 103-B, § 4º) e protege a reserva legal federal sobre registros públicos e direito civil (CRFB, art. 22, I e XXV). Articula-se com a Súmula 496 do STJ, na medida em que mantém a inoponibilidade dos registros particulares à União quando o regime federal está positivado, e com a ADI 7031/DF, na medida em que impede inovação primária por ato normativo secundário em matéria de reserva legal. O parâmetro proposto não é heterodoxo, mas a aplicação rigorosa, ao domínio registral, de distinção classicamente conhecida no direito administrativo entre regulação de procedimento e regulação de regime material (Bandeira de Mello, 2024; Justen Filho, 2024).

A aplicação retroativa do teste aos modelos vigentes confirma sua consistência. O modelo controlista (RJ, RS, PE, CE) opera integralmente no nível procedimental e passa o teste

sem ressalvas. O modelo bifásico (BA, ES) opera em nível procedimental e, no ponto da averbação-notícia, em nível dominial sob interpretação conforme. Também passa o teste, desde que mantida a leitura subordinada ao direito federal. A diferença entre esses modelos e o Provimento 49/2025 não está no critério registral adotado, mas na ausência, naqueles modelos, de avanço sobre o nível patrimonial. O teste explica analiticamente a razão pela qual nenhum daqueles modelos foi questionado pelo CNJ, explicação que a decisão correcional, operando em bloco, não conseguiu fornecer. Entende-se que esse é o ponto mais expressivo da utilidade prática da proposta, na medida em que reconstrói, ex post, a coerência sistêmica do tratamento correcional aos modelos estaduais.

Prospectivamente, a validação ocorre por dois caminhos. O primeiro é a aplicação do teste à hipótese, vinculada ao art. 12-C do DL 9.760/1946, de que a SPU não conclua a demarcação até 31 de dezembro de 2028. Mesmo nesse cenário, o teste não autoriza a Corregedoria estadual a redefinir o regime do bem por inércia federal, pois a competência estadual permanece nos níveis procedimental e dominial⁹. O segundo é a aplicação do teste a futuros provimentos estaduais. Se, hipoteticamente, a Corregedoria do Rio de Janeiro editar provimento permitindo usucapião extrajudicial em terreno de marinha não demarcado, o teste produz a mesma resposta dada ao art. 716-G do Provimento 49/2025, qual seja, invalidade por excesso material. Argumenta-se, portanto, que o teste é replicável e estável diante de variações fáticas.

7 CONCLUSÃO

O conflito catarinense não é episódico. Reflete tensão estrutural entre a inércia demarcatória federal e a necessidade operacional de qualificar registralmente imóveis em áreas presumidamente de marinha. Entende-se que a resposta do Conselho Nacional de Justiça, no PCA nº 0006952-48.2025.2.00.0000, acertou no núcleo material, pois havia, no Provimento 49/2025 do TJSC, dispositivos que efetivamente extrapolaram competência correcional estadual. Argumenta-se, todavia, que essa resposta apresentou insuficiência

⁹A validação substantiva final exige consulta a registradores titulares de comarcas litorâneas e a advogados atuantes em due diligence de incorporações costeiras, por meio de questionário fechado, etapa que deve compor a continuidade da pesquisa após esta primeira formulação dogmática.

estrutural ao operar em bloco, devolvendo registradores, particulares e advogados ao quadro anterior ao provimento sem critério substitutivo.

A contribuição deste trabalho é a oferta de critério dogmático operacionalizável. O teste tripartite articulado nos níveis procedimental, dominial e patrimonial distingue, com clareza, três planos de regulamentação correcional e atribui consequência diversa a cada um. O nível procedimental permanece campo legítimo da Corregedoria estadual. O nível dominial admite regulação sob interpretação conforme. O nível patrimonial encontra-se reservado à lei federal. Aplicado retroativamente, o teste explica por que os modelos baiano, capixaba, fluminense, gaúcho, pernambucano e cearense convivem com o sistema federal sem questionamento. Aplicado ao Provimento 49/2025, demonstra que sua maior parte poderia ter sido preservada por interpretação conforme, com suspensão restrita aos arts. 716-G, 716-I (caput), 716-E (§§ 1º e 2º) e 716-L (§ 3º).

O parâmetro proposto é particularmente útil diante do art. 12-C do DL 9.760/1946, que projeta a indefinição demarcatória federal pelo menos até dezembro de 2028, marco que a própria Secretaria do Patrimônio da União, em seu Relatório nº 09/2025, admite institucionalmente como provavelmente subestimado. Durante esse período, a tensão regulatória tende a manifestar-se em outros estados. A definição de critério dogmático estável, antes que o conflito se generalize, é tarefa que cabe à doutrina e ao Conselho Nacional de Justiça no julgamento de mérito do caso catarinense.

REFERÊNCIAS

AMADEI, Vicente de Abreu. **Princípios de Direito Registral Imobiliário**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

BAHIA. Tribunal de Justiça. Corregedoria-Geral da Justiça. **Provimento Conjunto CGJ/CCI nº 04/2024**. Altera o Código de Normas e Procedimentos dos Serviços Notariais e de Registro do Estado da Bahia. Salvador: TJBA, 2024.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros/JusPodivm, 2024.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946**. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 6 set. 1946.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 dez. 1973.

BRASIL. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994.** Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 nov. 1994.

BRASIL. **Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998.** Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 maio 1998.

BRASIL. **Lei nº 14.011, de 10 de junho de 2020.** Aprimora os procedimentos de gestão e alienação dos imóveis da União. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jun. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 149, de 30 de agosto de 2023.** Institui o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça — Foro Extrajudicial. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5295>. Acesso em: 10 maio 2026.

BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça.** Procedimento de Controle Administrativo nº 0006952-48.2025.2.00.0000. Acórdão Id 6455932. Relator: Corregedor Nacional de Justiça. Julgamento: 11 mar. 2026. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 8 abr. 2026.

BRASIL. **Secretaria do Patrimônio da União.** Relatório nº 01/2023: Plano Nacional de Caracterização. Brasília: SPU, 2023.

BRASIL. **Secretaria do Patrimônio da União.** Coordenação-Geral de Demarcação. Relatório nº 09/2025/CGDEM/DECIP/SPU: Plano Nacional de Caracterização 2021-2025. Brasília: SPU, 2025.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal.** Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 12/DF. Relator: Min. Carlos Ayres Britto. Tribunal Pleno. Julgamento: 20 ago. 2008. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 18 dez. 2009.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal.** Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4874/DF. Relatora: Min. Rosa Weber. Tribunal Pleno. Julgamento: 1º fev. 2018. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 1º fev. 2019.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal.** Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7031/DF. Relator: Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgamento: 4 ago. 2022. Informativo STF nº 1.062.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Recurso Extraordinário nº 636.199/ES (Tema 676 da Repercussão Geral). Relatora: Min. Rosa Weber. Tribunal Pleno. Julgamento: 27 abr. 2017. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 3 ago. 2017.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Súmula nº 340. Diário da Justiça, Brasília, DF, 13 dez. 1963.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Recurso Especial nº 1.183.546/ES (Tema 419). Relator: Min. Mauro Campbell Marques. Primeira Seção. Julgamento: 8 set. 2010. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 29 set. 2010.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Súmula nº 496. Primeira Seção. Julgamento: 8 ago. 2012. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 13 ago. 2012.

CARVALHO, Afrânio de. **Registro de Imóveis**: comentários ao sistema de registro em face da Lei n. 6.015, de 1973, com as alterações da Lei n. 6.216, de 1975. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 37. ed. Barueri: Atlas, 2023.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. Corregedoria-Geral da Justiça. **Código de Normas dos Serviços Notariais e de Registro**. Versão atualizada. Fortaleza: TJCE.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos Registros Públicos Comentada**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 39. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2026.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Justiça. Corregedoria-Geral da Justiça. Provimento CGJES nº 019/2023. **Código de Normas do Foro Extrajudicial**. Vitória: TJES.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2025.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: teoria e prática**. 12. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

ORLANDI NETO, Narciso. **Retificação do Registro de Imóveis**. São Paulo: Oliveira Mendes, 1997.

PARAÍBA. Tribunal de Justiça. Corregedoria-Geral da Justiça. **Código de Normas da CGJ/PB**. João Pessoa: TJPB.

PARANÁ. Tribunal de Justiça. Corregedoria-Geral da Justiça. **Código de Normas do Foro Extrajudicial**. Atualizado pelo Provimento nº 356, de 25 de fevereiro de 2026. Curitiba: TJPR.

PERNAMBUCO. Tribunal de Justiça. Corregedoria-Geral da Justiça. **Código de Normas dos Serviços Notariais e de Registro**. Compilado atualizado em 19 fev. 2026. Recife: TJPE.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. Corregedoria-Geral da Justiça. Provimento CGJ nº 87/2022. **Código de Normas do Foro Extrajudicial**. Rio de Janeiro: TJRJ, 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Corregedoria-Geral da Justiça. **Código de Normas dos Serviços Notariais e de Registro**. Atualizado em 12 maio 2026. Porto Alegre: TJRS, 2026.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Corregedoria-Geral do Foro Extrajudicial. **Provimento CGJ nº 49, de 3 de setembro de 2025**. Inclui a Subseção VI no Código de Normas da Corregedoria-Geral do Foro Extrajudicial. Suspenso cautelarmente pelo CNJ em 8 abr. 2026. Disponível em: https://www.tjsc.jus.br/documents/d/extrajudicial/codigo_normas_extrajudicial_provimento5_2026_atualizado_22_abril-pdf. Acesso em: 14 maio 2026.

SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Corregedoria-Geral da Justiça. **Normas de Serviço da Corregedoria-Geral da Justiça** — Tomo II (Serviços Notariais e de Registro). São Paulo: TJSP.