



20/02/2026

Número: **1112544-54.2025.4.01.3400**

Classe: **PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL**

Órgão julgador: **21ª Vara Federal Cível da SJDF**

Última distribuição : **24/09/2025**

Valor da causa: **R\$ 10.000,00**

Assuntos: **Exercício Profissional**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes			Procurador/Terceiro vinculado	
OPERADOR NACIONAL DO SISTEMA DE REGISTRO ELETRONICO DE IMOVEIS (ONR) (AUTOR)			ELIAS CANDIDO DA NOBREGA NETO (ADVOGADO)	
			LEANDRO DIAS PORTO BATISTA (ADVOGADO)	
			MARCOS LUIZ DOS MARES GUIA NETO (ADVOGADO)	
			JOAO PEDRO PACHECO DE ARAUJO (ADVOGADO)	
			GUILHERME SILVEIRA COELHO (ADVOGADO)	
CONSELHO FEDERAL DE CORRETORES DE IMOVEIS (REU)			PEDRO HENRIQUE MENEZES NAVES (ADVOGADO)	
Documentos				
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo	Polo
2236112011	19/02/2026 15:09	Sentença Tipo A	Sentença Tipo A	Interno



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Distrito Federal
21ª Vara Federal Cível da SJDF

SENTENÇA TIPO "A"

PROCESSO: 1112544-54.2025.4.01.3400

CLASSE: PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL (7)

POLO ATIVO: OPERADOR NACIONAL DO SISTEMA DE REGISTRO ELETRÔNICO DE IMOVEIS (ONR)

REPRESENTANTES POLO ATIVO: MARCOS LUIZ DOS MARES GUIA NETO - DF36647, JOAO PEDRO PACHECO DE ARAUJO - DF82958, GUILHERME SILVEIRA COELHO - DF33133, ELIAS CANDIDO DA NOBREGA NETO - DF71601 e LEANDRO DIAS PORTO BATISTA - DF36082

POLO PASSIVO: CONSELHO FEDERAL DE CORRETORES DE IMOVEIS

REPRESENTANTES POLO PASSIVO: PEDRO HENRIQUE MENEZES NAVES - DF16233

SENTENÇA

Trata-se de ação de procedimento comum ajuizada pelo OPERADOR NACIONAL DO SISTEMA DE REGISTRO ELETRÔNICO DE IMÓVEIS - ONR contra o CONSELHO FEDERAL DE CORRETORES DE IMÓVEIS, objetivando a suspensão dos efeitos da Resolução COFECI nº 1.551/2025.

Narra que o COFECI publicou a referida resolução no dia 14/08/2025, cujo suposto objeto era "[i]nstitui o Sistema de Transações Imobiliárias Digitais, dispõe sobre o credenciamento e funcionamento das Plataformas Imobiliárias para Transações Digitais (PITDs) e dos Agentes de Custódia e Garantia Imobiliária (ACGIs), e regulamenta as Transações Imobiliárias Digitais".

Sustenta a a legalidade da Resolução COFECI nº 1551/2025, e que a parte ré excedeu o campo regulamentar e violou os termos da Lei nº 6.530/1978; a competência privativa da União (artigo 22º I e XXV, CF); "o princípio da segurança jurídica (CF, 5º, XXXVI) também em sua dimensão material, ao criar categorias jurídicas (eg. "Token Imobiliário Digital", "Direitos Imobiliários Tokenizados", "Transação Imobiliária Digital", etc.) e regras que se consubstanciam em um pretendido "sistema paralelo" de registros e transações imobiliárias"; usurpa a competência do CNJ e da própria parte autora, estabelecida pelas Leis nº 13.456/2017 e 14.382/2022.



O Conselho réu apresentou contestação no id [2214709686](#). Arguiu as preliminares de (i) ilegitimidade ativa do ONR; (ii) falta de interesse processual, por prematuridade diante da existência de via administrativa específica e em curso; e (iii) impossibilidade jurídica do pedido, por pretender controle abstrato de ato normativo por via ordinária (Súmula 266/STF).

Tutela provisória de urgência antecipada, deferida, id. 2216192698.

Réplica, id. 2221408909.

A União requereu ingresso no feito na qualidade de *amicus curiae*, id. 2219199956.

Vieram os autos conclusos para julgamento.

É o relato. **Decido.**

De início, considerando a) a importância do tema, necessitando de tratamento uniforme no país; b) que a norma hostilizada continua suspensa por decisão interlocutória; e c) que a própria ré solicitou urgência no julgamento perante a Corte Regional (id. 451902688 dos autos do agravo n. 104327103.2025.4.01.0000), passo ao exame imediato do feito em cognição exauriente.

No id. 2226161814, a ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO E POUPANÇA – (“ABECIP”) e ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS – (“ABRAINC”) requerem a habilitação como *Amicus Curiae*.

O art. 138 do CPC prevê que “o juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada”.

O dispositivo, além de conferir ao juiz ou relator a competência para avaliar a necessidade e a utilidade da participação do requerente, pressupõe também a relevância da matéria, a especificidade do tema ou a repercussão social da controvérsia, e a representatividade adequada, como elementos de formação da convicção do julgador.

Porém, “a representatividade das pessoas, órgãos ou entidades deve relacionar-se, diretamente, à identidade funcional, natureza ou finalidade estatutária da pessoa física ou jurídica que a qualifique, de modo a atender ao interesse público de contribuir para o aprimoramento do julgamento da causa, não sendo suficiente o interesse em defender a solução da lide em favor de uma das partes (interesse meramente econômico)” (STJ, REsp 1.333.977MT, Rel. Ministra MARIA ISABEL GALLOTTI, SEGUNDA SEÇÃO, DJe de 12/03/2014).

Outra não é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, firmada no sentido de que o *amicus curiae* atua como um “colaborador da Justiça”, de modo que sua participação no processo deve ocorrer “não como defensor de interesses próprios, mas



como agente habilitado a agregar subsídios que possam contribuir para a qualificação da decisão a ser tomada pelo Tribunal” (STF, ED na ADI 3460, Rel. Ministro TEORI ZAVASCKI, TRIBUNAL PLENO, DJe de 12/03/2015).

Dessa forma, a entidade que pretende colaborar deve demonstrar que defende interesse público relevante, porquanto “não se trata de uma intervenção de terceiros, e sim de um ato de admissão informal de um colaborador da corte e não das partes, e, se a intervenção de terceiros no processo, em todas as suas hipóteses, é de manifesta vontade de alguém que não faz parte originalmente do feito para que ele seja julgado a favor de um ou de outro, o amicus curiæ, por seu turno, somente procura uma decisão justa para o caso, remetendo informações relevantes ao julgador” (STF, ADPF 134 MC, Rel. Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, DJe 30/0/2008).

Pois bem, compulsando os autos, verifica-se que o interesse dos requerentes tem relação apenas com o sucesso da causa em favor da parte autora.

Note-se, inclusive, que em sua petição (id 2226161814) a parte requerente limita-se apenas a interpretação de dispositivos legais e princípios jurídicos, que constituem matéria precípua do Poder Judiciário. Não há demonstração da contribuição técnica da associação para o deslinde da controvérsia.

Assim, a despeito da alegação de que sua admissão irá subsidiar a demanda com informações complementares, não se verifica a contribuição específica a ser fornecida pela parte requerente.

Ante o exposto, **indefiro** o pedido.

Lado outro, embora intimada, a **União não manifestou** interesse na lide (2219199956).

Pois bem.

Não havendo pedido de produção de prova diversa da documental e sendo matéria eminentemente de direito, procedo ao julgamento antecipado da lide.

Preliminarmente, importa fazer lembrar e **confirmar** a decisão inicial que apreciou a preliminar de ilegitimidade ativa, nos seguintes termos:

A parte ré sustenta que a parte autora é ilegítima para o ajuizamento da ação, vez que “trata-se de pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada para funções técnico-operacionais de operação do SREI, sob regulação do CNJ, não lhe cabendo representar categoria profissional, defender interesses difusos ou exercer controle abstrato de legalidade sobre atos de outros órgãos”.

A preliminar não comporta acolhimento. Explico.

O Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR) foi instituído pela Lei nº 13.456/2017, para implementação e operação do Sistema Registro Eletrônico de Imóveis (SREI), cabendo à Corregedoria Nacional de Justiça (CNJ) exercer a função reguladora e zelar pelo cumprimento do estatuto. Vejamos:

Art. 76. O Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI) será implementado e operado,



em âmbito nacional, pelo Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR).

§ 1º O procedimento administrativo e os atos de registro decorrentes da Reurb serão feitos por meio eletrônico, nos termos dos [arts. 37 a 41 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. \(Redação dada pela Lei nº 14.382, de 2022\)](#)

§ 2º O ONR será organizado como pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos.

§ 3º (VETADO).

§ 4º Caberá à Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça exercer a função de agente regulador do ONR e zelar pelo cumprimento de seu estatuto.

§ 5º As unidades do serviço de registro de imóveis dos Estados e do Distrito Federal integram o SREI e ficam vinculadas ao ONR.

§ 6º Os serviços eletrônicos serão disponibilizados, sem ônus, ao Poder Judiciário, ao Poder Executivo federal, ao Ministério Público, aos entes públicos previstos nos regimentos de custas e emolumentos dos Estados e do Distrito Federal, e aos órgãos encarregados de investigações criminais, fiscalização tributária e recuperação de ativos.

§ 7º A administração pública federal acessará as informações do SREI por meio do Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter), na forma de regulamento.

§ 8º (VETADO).

§ 9º Fica criado o fundo para a implementação e custeio do SREI, que será gerido pelo ONR e subvencionado pelas unidades do serviço de registro de imóveis dos Estados e do Distrito Federal referidas no § 5º deste artigo. [\(Incluído pela Lei nº 14.118, de 2021\)](#)

§ 10. Caberá ao agente regulador do ONR disciplinar a instituição da receita do fundo para a implementação e o custeio do registro eletrônico de imóveis, estabelecer as cotas de participação das unidades de registro de imóveis do País, fiscalizar o recolhimento e supervisionar a aplicação dos recursos e as despesas do gestor, sem prejuízo da fiscalização ordinária e própria como for prevista nos estatutos. [\(Incluído pela Lei nº 14.118, de 2021\)](#)

As atribuições do ONR foram estabelecidas pelo artigo 31, inciso II, do Provimento nº 89, de 18 de dezembro de 2019, da Corregedoria Nacional de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), in verbis:

(...)

II – Deverá constar dentre as atribuições do ONR:

a) implantação e coordenação do SREI, visando o seu funcionamento uniforme, apoiando os oficiais de registro de imóveis e atuando em cooperação com a Corregedoria Nacional de Justiça e as Corregedorias-Gerais de Justiça;

b) implantação e operação do Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado - SAEC, como previsto em Recomendação da Corregedoria Nacional de Justiça, com a finalidade de prestar serviços e criar opção de acesso remoto aos serviços prestados pelas unidades registras de todo País em um único ponto na Internet;

c) coordenação e monitoramento das operações das centrais de serviços eletrônicos compartilhados, através do SAEC, para garantir a interoperabilidade dos sistemas e a



universalização do acesso às informações e aos serviços eletrônicos;

d) apresentação de sugestões à Corregedoria Nacional de Justiça para edição de instruções técnicas de normalização aplicáveis ao SREI para propiciar a operação segura do sistema, a interoperabilidade de dados e documentos e a longevidade de arquivos eletrônicos, como também a adaptação eletrônica dos requisitos jurídico-formais implicados nos serviços, visando garantir a autenticidade e segurança das operações realizadas com documentos informáticos;

e) fornecimento de elementos aos órgãos públicos competentes para auxiliar a instrução de processos que visam o combate ao crime organizado, à lavagem de dinheiro, à identificação e à indisponibilidade de ativos de origem ilícita;

f) viabilização de consulta unificada das informações relativas ao crédito imobiliário, ao acesso às informações referentes às garantias constituídas sobre imóveis;

g) formulação de indicadores de eficiência e implementação de sistemas em apoio às atividades das Corregedorias-Gerais de Justiça e da Corregedoria Nacional de Justiça, que permitam inspeções remotas das serventias.

Nessa linha, verifica-se que o ONR é pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, instituída para operar o Sistema Nacional de Registro de Imóveis, por delegação do Poder Público, nos termos do artigo 236, da CRFB/88 (Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público).

Por sua vez, a atividade fiscalizatória do ONR recai sobre o Poder Público, visto que o acompanhamento e supervisão do operador são exercidas pela Corregedoria Nacional de Justiça, o que está de acordo com o artigo 236, § 1º, da CRFB/88.

Partindo desses pressupostos, reconheço, neste momento inaugural, a legitimidade ativa da parte autora para defender os interesses do Sistema Nacional de Registro de Imóveis e a sua própria competência, que repiso, foi delegada por lei.

Portanto, afasto a preliminar de ilegitimidade ativa ventilada.

Ainda, quanto às demais preliminares, sabe-se que o esgotamento da via administrativa não é requisito imponível ao conhecimento dos presentes fatos, os quais possuem natureza administrativa regulatória, com clara pretensão resistida pela ré.

Portanto, aplica-se ao caso a inafastabilidade do Poder Judiciário (ou da jurisdição) como princípio constitucional (Art. 5º, XXXV da CF/88).

Lado outro, o teor do Enunciado 266 da Súmula do STF é aplicável ao Mandado de Segurança e não à ação de conhecimento, conformada ao procedimento comum.

Com efeito, o ato administrativo que, em tese, extrapola os limites de sua competência possui efeitos concretos, podendo lesar direito individual.

Como dito pela parte autora, *não há que se falar em falta de efeitos concretos. Como bem se vê, o ato administrativo acaba por cercear o âmbito de competência regulatória do Conselho Nacional de Justiça e de operador do Sistema por parte do ONR, autor desta ação.*



Por fim, a impossibilidade jurídica do pedido confunde-se com o mérito.

Do exposto, **rejeito** as preliminares.

No mérito, a pretensão autoral merece prosperar.

Ao apreciar o pedido de tutela provisória de urgência, este juízo proferiu decisão nos seguintes termos:

Quanto à tutela provisória de urgência, o artigo 300, do CPC, exige a presença de prova inequívoca da verossimilhança da alegação (probabilidade do direito), conjugada com o perigo do dano ou risco ao resultado útil do processo.

A lide posta nos autos se resume à suposta legalidade formal e material da Resolução COFECI nº 1.551/2025 (id [2212242404](#)), vez que teria violado a competência da União (CNJ) para legislar sobre a matéria.

Assiste razão à parte autora.

Com efeito, a Lei 6.530/1978 regulamenta a profissão de Corretor de Imóveis, bem como estabelece que o Conselho Federal e os Conselhos Regionais são órgãos de disciplina e fiscalização do exercício da profissão de Corretor de Imóveis, constituídos em autarquia, com autonomia administrativa, operacional e financeira.

Nos termos do artigo 3º da referida Lei, a atividade de corretor de imóveis é a intermediação na compra, venda, permuta e locação de imóveis, podendo, ainda, opinar quanto à comercialização imobiliária.

Nessa linha, a competência normativa do Conselho Federal dos Corretores de Imóvel é restrita à disciplina ética e técnica da profissão, não podendo inovar no ordenamento jurídico e nem instituir regimes jurídicos inéditos.

Nesse sentido:

DIREITO ADMINISTRATIVO E REGULATÓRIO. APELAÇÃO CÍVEL. CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA. INSCRIÇÃO DE MÉDICO ESTRANGEIRO. EXIGÊNCIA DE CERTIFICADO CELPE-BRAS. RESTRIÇÃO DE VALIDADE DA CARTEIRA PROFISSIONAL. ATO INFRALEGAL. PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL. APELAÇÃO DESPROVIDA. I. CASO EM EXAME 1. Apelação cível interposta pelo Conselho Regional de Medicina do Estado do Tocantins (CRM/TO) contra sentença que concedeu a segurança pleiteada por médico estrangeiro, determinando sua inscrição no CRM/TO sem a exigência do Certificado de Proficiência em Língua Portuguesa para Estrangeiros (CELPE-BRAS), nível intermediário superior, e sem restrição de validade na emissão de sua carteira profissional. 2. A sentença considerou que a exigência do CELPE-BRAS extrapola os limites do poder regulamentar, pois decorre de ato infralegal (Resolução CFM nº 1.831/2008) sem previsão na Lei nº 3.268/1957 ou no Decreto nº 44.045/1958, além de entender que a competência para aferir proficiência linguística pertence ao Ministério da Educação no âmbito da revalidação do diploma. 3. O CRM/TO recorreu, sustentando que a exigência do CELPE-BRAS é medida necessária para garantir a segurança na prestação dos serviços de saúde, bem como que sua imposição encontra respaldo na prerrogativa dos Conselhos de Medicina de fiscalizar o exercício profissional. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 4. A controvérsia cinge-se à (i) legalidade da exigência do Certificado de Proficiência em Língua Portuguesa para Estrangeiros (CELPE-BRAS) como requisito para inscrição de médico estrangeiro no Conselho Regional de Medicina; e (ii) validade da restrição temporal imposta à carteira profissional emitida pelo CRM/TO. III. RAZÕES DE



DECIDIR 5. O artigo 5º, XIII, da Constituição Federal assegura o livre exercício profissional, condicionado apenas ao cumprimento de requisitos previstos em lei. A exigência do CELPE-BRAS não possui fundamento legal, pois decorre unicamente da Resolução CFM nº 1.831/2008, configurando inovação normativa indevida e afrontando o princípio da reserva legal. 6. Os conselhos profissionais possuem competência normativa restrita à regulamentação de aspectos técnicos e administrativos da profissão, não lhes cabendo criar requisitos não previstos em lei. A exigência do CELPE-BRAS, ao extrapolar esse limite, é indevida e desproporcional. 7. A aferição da proficiência linguística de médicos estrangeiros é realizada pelo Ministério da Educação no processo de revalidação do diploma, sendo ilegal a reavaliação desse critério pelos Conselhos de Medicina, sob pena de usurpação de competência. 8. A restrição de validade imposta à carteira profissional também carece de amparo legal, visto que nem a Lei nº 3.268/1957 nem o Decreto nº 44.045/1958 preveem prazo de validade para o registro profissional, tornando ilegal sua imposição pelo CRM/TO. 9. A jurisprudência pátria tem reiteradamente afastado exigências indevidas impostas por conselhos profissionais quando ausente previsão legal expressa, o que corrobora a manutenção da sentença de primeiro grau. IV. DISPOSITIVO E TESE 10. Apelação desprovida, mantendo-se a sentença que determinou a inscrição do impetrante no CRM/TO e a emissão de sua carteira profissional sem restrição de validade. Tese de julgamento: "1. A exigência do Certificado de Proficiência em Língua Portuguesa para Estrangeiros (CELPE-BRAS) para a inscrição de médico estrangeiro no Conselho Regional de Medicina não possui amparo legal, configurando inovação normativa indevida e afronta ao princípio da reserva legal. 2. A competência para aferição da proficiência linguística de médicos estrangeiros é do Ministério da Educação, no âmbito da revalidação do diploma, sendo ilegítima sua exigência pelos Conselhos de Medicina. 3. A imposição de restrição de validade à carteira profissional do médico estrangeiro carece de fundamento legal, sendo ilegal sua fixação por ato infralegal." Legislação relevante citada: CF/1988, art. 5º, XIII; Lei nº 3.268/1957; Decreto nº 44.045/1958. (AC [0001426-29.2013.4.01.4300](#), DESEMBARGADOR FEDERAL ROBERTO CARVALHO VELOSO, TRF1 - DÉCIMA-TERCEIRA TURMA, PJe 12/05/2025 PAG.) (g.n.)

Quanto à elaboração de normativas, dispõe o artigo 16 da Lei 6.530/1978 que:

Art 16. Compete ao Conselho Federal:

(...) II - elaborar e alterar seu regimento;

(...) V - baixar normas de ética profissional;

(...)VI - elaborar contrato padrão para os serviços de corretagem de imóveis, de observância obrigatória pelos inscritos;

(...) X - elaborar o regimento padrão dos Conselhos Regionais;

XI - homologar o regimento dos Conselhos Regionais;

(...) XVII - baixar resoluções e deliberar sobre os casos omissos.

Nos termos do artigo 22, incisos I e XXV, compete à União privativamente legislar sobre Direito Civil e Registro Públicos.

Ocorre que, compulsando a Resolução COFECI nº 1551/2025, a princípio, verifica-se que, além de estabelecer regras sobre emissão, negociação, custódia, garantias e transmissão de tokens representativos de direitos imobiliários, o Conselho réu usurpou competência privativa da União, estabelecendo regras de Direito Civil e de Registros Públicos (artigo 22, I e XXV, CRFB/88), bem como a competência do CNJ para sua



regulação (arts. 236 e 103-B, §4º, todos da CRFB/88).

A par disso, a Resolução COFECI nº 1.551/2025 estabeleceu: (i) regramento de responsabilidade civil dos "Agentes de Custódia e Garantia Imobiliária" (artigo 34); (ii) direitos e deveres dos titulares de tokens (artigos 42 a 44), (iii) regime jurídico de representação por ativos digitais e direitos imobiliários (artigos 52 a 57, 60 a 67, 71, 74 a 78), (iv) regime jurídico de garantias sobre tokens e smart contracts (artigos 79 a 91), e (v) criação de patrimônio de afetação próprio, em espécie de titularidade fiduciária, desvinculada da titularidade material. Este, inclusive, em detrimento do princípio da taxatividade que rege os direitos reais.

Quanto à criação de representantes digitais de direitos imobiliários, em específico, convém explicitar que não há no ordenamento jurídico brasileiro qualquer previsão. Ao contrário, o Código Civil prevê a venda por documentos somente com relação a bens móveis.

A situação se agrava quando verificado que a Resolução combatida criou um regime jurídico de transmissão de ativos digitais sobre imóveis em plataformas paralelas ao registro público (artigos 52, 53, 55, 57, 58, 61, 72, 74 e 78), bem como previu modo de transferência diverso do Registro de Imóveis para bens imóveis (artigos 113 a 116), ferindo a Lei dos Registros Públicos e o artigo 76, da Lei 73.456/2017.

Da simples leitura do artigo 76, da Lei nº 13.456/2017, verifica-se que, quanto aos ativos virtuais de bens imóveis, as operações são realizadas no Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI), cuja operação e implementação é de responsabilidade do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis, com a regulação da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça (artigo 76, §4º).

Consequentemente, cabe ao ONR, ora autor, o eventual credenciamento de plataforma imobiliários para transações digitais e a realização de transações imobiliárias digitais envolvendo tokens imobiliários digitais, e não ao COFECI.

Não bastasse isso, a Resolução controvertida ainda dispôs sobre: (i) normais gerais de prestação de serviços de ativos virtuais (artigos 92 a 111), (ii) atividades e princípios relativos a representação de ativos em meio digital (artigos 1º a 5º, 139 e 147); (iii) requisitos de credenciamento, requisitos técnicos e operacionais para Plataformas Imobiliárias para Transações Digitais (artigos 8º a 17, 58 a 59, 68 a 70, 72, 73 e 140); (iv) procedimentos para emissão e negociação de tokens (artigos 18 a 23); (v) requisitos materiais e de credenciamento para ser Agente de Custódia e Garantia Imobiliária (artigos 24 a 33); e (vi) requisitos de credenciamento de usuários (artigos 35 a 39).

Entretanto, a atividade de prestação de serviços de ativos virtuais foi regulamentada pela Lei nº 14.478/2022, a qual definiu ativos virtuais como "a representação digital de valor que pode ser negociada ou transferida por meios eletrônicos e utilizada para realização de pagamentos ou com propósito de investimento" (artigo 3º), que não incluiu valores mobiliários e bens imóveis, dentre outros.

Outrossim, observadas as diretrizes da Lei 14.478/22, a função de regular, autorizar e supervisionar as prestadoras de serviços de ativos virtuais e deliberar sobre as demais hipóteses da lei recaiu sobre o Banco Central do Brasil, nos termos do Decreto 11.563/2023.

Dessa forma, verifica-se que a Resolução COFECI em tela, além de estabelecer disposições gerais sobre ativos virtuais, em detrimento da competência do Banco Central do Brasil, estabeleceu verdadeiro regime jurídico de ativos virtuais imobiliários, cuja competência recai sobre o CNJ.

Quanto ao ponto, ressalte-se, inclusive, que o CNJ já está atuando para regulamentar a



matéria de forma uniforme, conforme demonstra a parte autora (id [2212242694](#)).

Conclui-se, portanto, que a Resolução COFECI hostilizada não foi editada dentro da competência regulamentar do Conselho Profissional, mas sim constituiu verdadeira inovação no ordenamento jurídico, sem qualquer competência do Conselho réu para tanto.

A competência regulamentar dos Conselhos Federais não pode criar obrigações ou regimes jurídicos relativos a institutos existentes, não pode criar novos institutos ou instituir regime jurídico diverso no ordenamento jurídico, tampouco contrariar a Constituição Federal ou lei federal.

Nesse sentido, trago à jurisprudência do TRF da 1ª Região:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. NEGATIVA DE INSCRIÇÃO JUNTO A CONSELHO. RESOLUÇÃO COFECI Nº 372/92. EXIGÊNCIA DE DECLARAÇÃO. ILEGALIDADE. AÇÃO CRIMINAL EM TRÂNSITO NÃO OBSTA INSCRIÇÃO EM CONSELHO. PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA. SEGURANÇA CONCEDIDA. 1. Não havendo previsão legal que torne obrigatória, como condição para o exercício da profissão de corretor de imóveis, a declaração de que o requerente não responda a inquérito penal, administrativo, execução civil, processo falimentar e não tenha títulos protestados, a Resolução COFECI nº 372/92 extrapola o conteúdo da autorização dada pela Lei nº 6.530/1978. 2. O inciso XIII do art. 5º da Constituição consagra a liberdade de exercício de qualquer trabalho, ofício, ou profissão, desde que atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelece. II. Por outro lado, verifica-se que a Lei nº 6.530/78, ao regular a profissão de corretor de imóveis, não exigiu a apresentação de certidão negativa civil ou criminal para a inscrição no CRECI, inexistindo qualquer outra lei que a contemple. Consequentemente, a Resolução COFECI n. 372/92, por ultrapassar os limites do poder regulamentar, revela-se ilegal e não pode obrigar o impetrante a submeter-se a essa exigência como condição de registro nos quadros dos Conselhos Regionais de Corretores de Imóveis. III. Precedentes. 3. Apelação provida. (APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA (AMS) [0006047-38.2008.4.01.3300](#), TRF1, Rel. DESEMBARGADORA FEDERAL SOLANGE SALGADO DA SILVA, DÉCIMA-TERCEIRA TURMA, PJe 15/08/2023 PAG). (g. n.)

Da mesma forma, já se manifestou o TRF da 3ª Região e da 5ª Região, respectivamente:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REMESSA NECESSÁRIA E APELAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. CONSELHO REGIONAL DE CORRETORES DE IMÓVEIS. REGISTRO DE PESSOA FÍSICA. RESOLUÇÃO COFECI N. 327/1992. EXIGÊNCIAS NÃO PREVISTAS EM LEI. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. - Cinge-se a controvérsia à regularidade da negativa de registro do impetrante nos quadros do Conselho Regional de Corretores de Imóveis da 2ª Região, em virtude de figurar como réu em processos criminais. - A Constituição Federal de 1988, no inciso II do art. 5º, consagra o princípio da legalidade, ao dispor que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. O princípio é reforçado pelo caput do art. 37, segundo o qual a Administração Pública deve observar, dentre outros, o princípio da legalidade. - Os Conselhos Profissionais são entidades autárquicas federais que, por meio de delegação da União, desempenham atividade típica de Estado de fiscalização do exercício profissional. Tais entidades são dotadas de poder polícia, podendo realizar a cobrança das anuidades das pessoas naturais e jurídicas, a fiscalização de estabelecimentos, verificação de documentos para averiguação da regularidade do exercício da profissão regulamentada compreendida em seu âmbito de atuação e a imposição de penalidades disciplinares, devendo, contudo, atuar nos estreitos limites da autorização legal conferida pela norma de regência, sob pena de limitar indevidamente as garantias do livre exercício profissional e da liberdade econômica. - A pretexto do exercício da competência regulamentar



conferida no artigo 4º da Lei n. 6.530/1978, o Conselho Federal de Corretores de Imóveis (COFECI) editou a Resolução n. 327/1992 estabelecendo normas para inscrição de pessoas físicas e jurídicas nos Conselhos Regionais de Corretores de Imóveis, ato infralegal que impõe restrição à inscrição como corretor de imóveis àqueles que respondem ou responderam a inquéritos criminais (artigo 8º, § 1º, alínea "e"), que baseou a decisão de indeferimento do pedido de inscrição do apelado. - Ocorre que a restrição imposta ao impetrante, além de não estar prevista na Lei n. 6.530/1978, baseia-se em norma infralegal revogada pela Resolução COFECI n. 1.288, de 10/12/2012. Mesmo que se tratasse de norma vigente, é sabido, que no âmbito do direito administrativo a resolução é um ato normativo expedido por autoridades do Poder Executivo, do Poder Judiciário ou do Poder Legislativo, com o propósito de disciplinar matérias específicas. Apesar do conteúdo, não se trata de espécie normativa capaz de inovar o ordenamento jurídico criando direitos ou deveres para os administrados que não se encontrem previstos em uma lei. - A Constituição Federal reservou à lei, *stricto sensu*, a possibilidade de criar obrigações (art. 5º, II), donde se torna obrigatório concluir que a Resolução do Conselho Federal de Corretores de Imóveis extrapolou o poder regulamentar ao estabelecer limitações para o registro da pessoa física não previstas na Lei n. 6.530/1978. - Ademais, esta E. Terceira Turma, ao julgar a apelação interposta nos autos da ação civil pública n. 0009073-24.2011.4.03.6100/SP, ajuizada pelo Ministério Público Federal, reconheceu a ilegalidade da exigência de certidão de distribuição como condição para inscrição do indivíduo no CRECI, por entender que ela não decorre de lei, incorrendo, portanto, em vício de legalidade. - Mantida a sentença que concedeu a segurança, para determinar fosse afastada a exigência imposta pelo artigo 8º, §1º, "e", da Resolução COFECI n. 327/1992, deferindo-se a inscrição e registro profissional do impetrante no CRECI/SP, com a consequente expedição de documentos, salvo a existência de outros óbices além do discutido nos presentes autos. - Remessa necessária e apelação desprovidas. (APELAÇÃO / REMESSA NECESSÁRIA ..SIGLA_CLASSE: ApelRemNec 5005606-51.2022.4.03.6104 ..PROCESSO_ANTIGO: ..PROCESSO_ANTIGO_FORMATADO:, Desembargador Federal RUBENS ALEXANDRE ELIAS CALIXTO, TRF3 - 3ª Turma, DJEN DATA: 24/09/2024 ..FONTE_PUBLICACAO1: ..FONTE_PUBLICACAO2: ..FONTE_PUBLICACAO3:.) (g. n.)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA CONSELHOS REGIONAIS DE PSICOLOGIA E SERVIÇO SOCIAL. RESTRIÇÕES IMPOSTAS POR RESOLUÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. 1. O sistema de escuta judicial "Depoimento Acolhedor de Crianças e Adolescentes", conhecido também como "Depoimento Sem Dano", é um modelo de sistema de escuta que possibilita a criança e o adolescente ser inquirido em processos judiciais, visando instruir os autos, cabendo ao juiz decidir sobre as perguntas a serem formuladas e ao profissional de psicologia ou assistente social, como facilitador/intérprete, repassar as perguntas, elaboradas pelo juiz, a criança ou adolescente. 2. A Resolução nº 10/2010, do Conselho Federal de Psicologia-CFP, e a Resolução nº 554/2009 do Conselho Regional de Serviço Social vedam a participação das categorias em tela no Projeto de "Depoimento Sem Dano", sob o fundamento de que não é competência e atribuição do psicólogo e do assistente social a inquirição judicial de crianças e adolescentes. 3. Não obstante os Conselhos impetrados tenham competência para expedir resoluções concernentes as atribuições e competência dos profissionais em psicologia e assistente social, respectivamente, verifica-se que a vedação e a penalidade impostas aos referidos profissionais por participarem no sistema de "Depoimento Sem Danos" extrapola as disposições legais previstas nas Leis nº 4.119/62 e 8.662/1993, que tratam sobre as atribuições das ditas profissões. 4. O livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais estabelecidas em lei, constitui direito individual fundamental (CF/88, art. 5º, XIII), portanto, não pode o Poder Público, via de Resolução, inovar a Ordem Jurídica e impor restrições ao profissional não estabelecidas em lei. 5. É de ressaltar que os profissionais de psicologia e assistente social quando do exercício no Projeto "Depoimento Sem



Danos" não atuam como inquiridor, mas facilitador/intérprete, utilizando-se do conhecimento técnico e científico da profissão para reproduzir as perguntas elaboradas pelo juiz, da melhor forma possível, visando o bem estar da criança e o colhimento de provas, possibilitando, mais facilmente, a punição do possível agressor. 6. Mandado de Segurança no qual se concede a segurança para determinar que os Conselhos impetrados se abstenham de impor penalidades ou restrições aos/às profissionais psicólogos e assistentes sociais envolvidos/as no Projeto Depoimento Sem Dano (DSD) do Tribunal de Justiça de Pernambuco. 7. Precedentes do STJ e deste Tribunal. 8. Apelações improvidas. (APELREEX - Apelação / Reexame Necessário - 24564 0011704-14.2010.4.05.8300, Desembargador Federal Rubens de Mendonça Canuto, TRF5 - Segunda Turma, DJE - Data::30/10/2012 - Página::255.) (g. n.)

Como se vê, o COFECI se traduz em Conselho Profissional e não agência reguladora, os quais, embora sejam classificados como autarquias, possuem substanciais diferenças, como a distinção quanto à finalidade: enquanto as agências reguladoras regulam setores da economia, os conselhos profissionais regulam o exercício da respectiva profissão.

Ainda, não é livre de dúvidas a questão de potencial conflito de interesses. Isso porque a profissão fiscalizada pelo réu se dá por intermédio de contrato por uma das partes, nos termos do art. 722 do CC, visando aos interesses de uma delas, sendo potencialmente prejudicial que um dos atores econômicos regule a própria atividade fim.

À vista disso, havendo indícios de ilegalidade formal e material da Resolução COFECI nº 1551/2025, entendo que está demonstrada a probabilidade do direito.

De igual modo, o risco de dano se consubstancia na entrada em vigor na data de hoje da Resolução combatida.

Como já explicitado, a Resolução controvertida cria regime jurídico paralelo e não autorizado pelo agente operador do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis, tornando os negócios praticados no âmbito daquele regime jurídico paralelo nulos e/ou anuláveis.

Quanto ao ponto, verifica-se que a disseminação das disposições da Resolução estão sendo utilizadas para a criação de informações nas redes sociais, garantindo "segurança de um cartório com a velocidade de uma blockchain" com a "tokenização imobiliária", o que demonstra a pulverização da informação inverídica de alteração da forma legal de transferência de imóveis (id [2216297903](#)).

Ante o exposto, defiro a tutela de urgência para determinar a imediata suspensão dos efeitos da Resolução COFECI nº 1.551/2025 e de eventuais atos realizados com base nesse ato normativo.

Após encerramento da instrução processual e fase postulatória, com exercício do contraditório e ampla defesa, verifico que os fundamentos da decisão acima destacada, proferida no início da lide, permanecem inalterados. Nenhum argumento foi apresentado pela parte ré capaz de alterar as conclusões do juízo.

Como dito, a competência normativa do Conselho Federal dos Corretores de Imóvel é restrita à disciplina ética e técnica da profissão, não podendo inovar no ordenamento jurídico e nem instituir regimes jurídicos inéditos.

De fato, a Resolução COFECI nº 1551/2025 estabeleceu regras sobre emissão, negociação, custódia, garantias e transmissão de tokens representativos de direitos imobiliários, usurpando a competência privativa da União, vez que tratou de



normas de Direito Civil e de Registros Públicos (artigo 22, I e XXV, CRFB/88), além de invadir esfera de atribuição do CNJ, prevista nos arts. 236 e 103-B, §4º, todos da CRFB/88.

Ao apreciar o pedido em sede de tutela de urgência, consignei que a Resolução COFEI nº 1.551/2025 estabeleceu: *(i) regramento de responsabilidade civil dos "Agentes de Custódia e Garantia Imobiliária" (artigo 34); (ii) direitos e deveres dos titulares de tokens (artigos 42 a 44), (iii) regime jurídico de representação por ativos digitais e direitos imobiliários (artigos 52 a 57, 60 a 67, 71, 74 a 78), (iv) regime jurídico de garantias sobre tokens e smart contracts (artigos 79 a 91), e (v) criação de patrimônio de afetação próprio, em espécie de titularidade fiduciária, desvinculada da titularidade material. Este, inclusive, em detrimento do princípio da taxatividade que rege os direitos reais.*

Ora, também assiste razão à pretensão autoral porque não há no ordenamento jurídico brasileiro previsão de criação de representantes digitais de direitos imobiliários, sendo que o Código Civil trata da venda por documentos somente com relação a bens móveis, ainda mais considerando que a Resolução criou um regime jurídico de transmissão de ativos digitais sobre imóveis em *plataformas paralelas* ao registro público.

Veja-se, quanto aos ativos virtuais de bens imóveis, que o artigo 76, da Lei nº 13.456/2017, dispõe ser as operações realizadas no Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI), cuja operação e implementação é de responsabilidade do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis, com a regulação da Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça (artigo 76, §4º).

Consequentemente, como dito por ocasião da decisão que apreciou a tutela de urgência,

(...) cabe ao ONR, ora autor, o eventual credenciamento de plataforma imobiliária para transações digitais e a realização de transações imobiliárias digitais envolvendo tokens imobiliários digitais, e não ao COFEI. Não bastasse isso, a Resolução controvertida ainda dispôs sobre: (i) normais gerais de prestação de serviços de ativos virtuais (artigos 92 a 111), (ii) atividades e princípios relativos a representação de ativos em meio digital (artigos 1º a 5º, 139 e 147); (iii) requisitos de credenciamento, requisitos técnicos e operacionais para Plataformas Imobiliárias para Transações Digitais (artigos 8º a 17, 58 a 59, 68 a 70, 72, 73 e 140); (iv) procedimentos para emissão e negociação de tokens (artigos 18 a 23); (v) requisitos materiais e de credenciamento para ser Agente de Custódia e Garantia Imobiliária (artigos 24 a 33); e (vi) requisitos de credenciamento de usuários (artigos 35 a 39). Entretanto, a atividade de prestação de serviços de ativos virtuais foi regulamentada pela Lei nº 14.478/2022, a qual definiu ativos virtuais como "a representação digital de valor que pode ser negociada ou transferida por meios eletrônicos e utilizada para realização de pagamentos ou com propósito de investimento" (artigo 3º), que não incluiu valores mobiliários e bens imóveis, dentre outros. Outrossim, observadas as diretrizes da Lei 14.478/22, a função de regular, autorizar e supervisionar as prestadoras de serviços de ativos virtuais e deliberar sobre as demais hipóteses da lei recaiu sobre o Banco Central do Brasil, nos termos do Decreto 11.563/2023. Dessa forma, verifica-se que a Resolução COFEI em tela, além de estabelecer disposições gerais sobre ativos virtuais, em detrimento da competência do Banco Central do Brasil, estabeleceu verdadeiro regime jurídico de ativos virtuais imobiliários, cuja competência recai sobre o CNJ.

Ora, embora a parte ré traga aos autos, em acréscimo à contestação, os



argumentos suscitados no id. 2236548375, mantenho o entendimento segundo o qual a Resolução excedeu seu campo regulamentar; afrontou competência privativa da União; contribuiu para grave insegurança jurídica, ao criar um "sistema paralelo" de registros e transações de imóveis, além de invadir a esfera de competência regulamentar do CNJ (Leis nº 13.456/2017 e 14.382/2022).

As razões de fato e de direito ali expostas são aptas à resolução do mérito da demanda. Assim, alternativa não resta a não ser confirmar tais fundamentos, os quais incorporo à presente sentença como razões de decidir.

Por fim, na hipótese, é evidente que, caso os honorários advocatícios de sucumbência (art. 85, § 19, CPC) sejam calculados com base na regra geral (art. 85, § 2º, CPC), esses resultariam em proveito econômico muito aquém da justa remuneração, o que é vedado pela ordem jurídica (art. 85, § 8º, CPC), já que aqueles tem natureza alimentar (art. 85, § 14, CPC).

O STJ, no julgamento do Tema 1.076, firmou tese no sentido de que "se admite arbitramento de honorários por equidade quando, havendo ou não condenação: (a) o proveito econômico obtido pelo vencedor for inestimável ou irrisório; ou (b) o valor da causa for muito baixo." (REsp 1.850.512/SP, rel. Min. Og Fernandes, Corte Especial, DJe 31/05/2022).

Nesse sentido, também, o STF (Tema 1.255).

Assim, os honorários advocatícios sucumbenciais devem ser dimensionados de forma equitativa, e, considerando a natureza e a complexidade da demanda, o grau de zelo profissional e o tempo de duração do processo, e, bem assim, a razoabilidade, entendo que o montante de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), revela-se adequado e proporcional.

Ante o exposto, **confirmo** a tutela provisória e julgo **PROCEDENTE** o pedido, na forma do artigo 487, inciso I, do Código de Processo Civil, para declarar a nulidade da Resolução COFECI nº 1.551/2025 e de eventuais atos realizados com base nesse ato normativo.

Condeno a ré ao pagamento de honorários advocatícios sucumbenciais, os quais, por apreciação equitativa, fixo em R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), nos termos da fundamentação.

O Conselho é isento do recolhimento das custas judiciais (art. 4º, I, Lei 9.289/1996).

Oficie-se ao d. Relator do agravo n. 104327103.2025.4.01.0000.

Interposto eventual recurso, intime-se para contrarrazões. Decorrido o prazo, conforme o caso, façam conclusos ou remetam-se os autos ao Eg. TRF1, com as cautelas de estilo.

Transitada em julgado, nada requerido, arquivem-se definitivamente.



Registro, publicação e intimações, via sistema e DJEN.

Intimem-se os requerentes de id. 2226161814, pelos meios disponíveis na peça de ingresso, acerca do indeferimento da sua intervenção e sobre a presente sentença.

Brasília, data da assinatura eletrônica.

FRANCISCO VALLE BRUM

Juiz Federal Substituto da 21ª Vara/SJDF

