

**UNIVERSIDADE DE ARARAQUARA  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E GESTÃO DE CONFLITOS**

**ANDRESSA DE SOUZA E SILVA**

**DESAFIOS E RECOMENDAÇÕES NO PROCEDIMENTO DE USUCAPIÃO  
EXTRAJUDICIAL NAS SERVENTIAS DE REGISTRO DE IMÓVEIS,  
PROMOVENDO ACESSO A JUSTIÇA**

**ARARAQUARA - SP  
2023**

**ANDRESSA DE SOUZA E SILVA**

**DESAFIOS E RECOMENDAÇÕES NO PROCEDIMENTO DE USUCAPIÃO  
EXTRAJUDICIAL NAS SERVENTIAS DE REGISTRO DE IMÓVEIS,  
PROMOVENDO ACESSO A JUSTIÇA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, curso de Mestrado Profissional, da Universidade de Araraquara – UNIARA – como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Direito.

**Linha de pesquisa:** Poder judiciário e Gestão de Conflito.

**Orientadora:** Carla Abrantkoski Rister

**Co-orientadora:** Geralda Cristina Ramalheiro

**ARARAQUARA – SP  
2023**

## FICHA CATALOGRÁFICA

S578d Silva, Andressa de Souza

Desafios e recomendações no procedimento de usucapião extrajudicial nas serventias de registro de imóveis, promovendo acesso a justiça/  
Andressa de Souza e Silva. – Araraquara: Universidade de Araraquara, 2023.

99f.

Dissertação (Mestrado)- Programa de Pós-graduação em Direito  
Curso de Mestrado Profissional- Universidade de Araraquara-UNIARA

Orientador: Profa. Dra. Carla Abrantkoski Rister

Co-orientadora: Geralda Cristina Ramalheiro

1. Direitos sociais. 2. Regularização fundiária. 3. Usucapião extrajudicial. 4. Desjudicialização. 5. Guia prático. I. Título.

CDU 340

## FOLHA DE APROVAÇÃO



UNIVERSIDADE DE ARARAQUARA – UNIARA

Rua Voluntários da Pátria, 1309 - Centro - Araraquara - SP  
CEP 14801-320 / (16) 3301-7100 / www.uniara.com.br

### PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E GESTÃO DE CONFLITOS

Aos dezoito dias de novembro do ano de dois mil e vinte e três a Comissão Examinadora, constituída pelos professores abaixo assinados, submeteu ao **EXAME DE DEFESA**, a pesquisa intitulada: "ESTRATÉGIAS E RECOMENDAÇÕES NO PROCEDIMENTO DE USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL NAS SERVENTIAS DE REGISTRO DE IMÓVEIS, PROMOVEDO ACESSO A JUSTIÇA.", desenvolvida pela discente **ANDRESSA DE SOUZA E SILVA**, regularmente matriculada no curso de **Mestrado Profissional** junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Gestão de Conflitos, de acordo com a Subseção 1 – do Regulamento Geral do Programa de Pós-Graduação em Direito e Gestão de Conflitos desta instituição.

Realizadas as arguições, foram atribuídos os seguintes conceitos:

BANCA	CONCEITO APROVADO	CONCEITO REPROVADO
Prof. Dra. Carla Abrantkoski Rister (orientadora)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Prof. Dr. Edmundo Alves de Oliveira	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Prof. Dr. José Eduardo Melhen	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Em função dos resultados obtidos no exame, o pós-graduando foi considerado ( **x** ) **APROVADA** ou **NÃO APROVADA** ( ), podendo submeter-se à prova de defesa do trabalho com o qual se candidato ao título de **Mestra**.

#### COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dra. Carla Abrantkoski Rister (orientadora)

Prof. Dr. Edmundo Alves de Oliveira

Prof. Dr. José Eduardo Melhen

#### ASSINATURA

*Carla A. Rister*

*[Handwritten signatures of Prof. Dr. Edmundo Alves de Oliveira and Prof. Dr. José Eduardo Melhen]*

## AGRADECIMENTOS

À DEUS agradeço, por trilhar meu caminho e me dar forças sempre.

Agradeço à minha família, da qual não poderia iniciar esta dedicatória sem realçar a sua insubstituível importância em minha vida; pelo apoio incondicional. Cito em especial minha avó, Maria, por todo amor que me dedicou e por toda educação que sempre me proporcionou, e no mestrado não seria diferente.

Ao meu marido, Leonardo, pai da minha filha, que partilha comigo cada momento da minha vida e sempre me dá forças para seguir em frente. Agradeço pelo seu amor, paciência, dedicação e ajuda para que eu adquirisse mais conhecimento e ter um futuro profissional ainda melhor.

À minha filha, Maria Tereza, que foi gerada e nasceu junto com essa dissertação, me acompanhou em todos os momentos, inclusive nas apresentações, ainda dentro da minha barriga. Agradeço você minha filha, essa conquista é para você.

À minha orientadora, Prof. Dra. Carla Rister, pessoa de extrema competência e empatia, que acreditou em mim e na minha capacidade de aprender, me auxiliando nessa trajetória.

Aos professores membros da banca, Drs. Edmundo de Oliveira e José Melhen, pelas preciosas observações quando da banca de qualificação, que enriqueceram de forma decisiva esse trabalho.

A todos os demais professores que participaram da minha formação, bem como os funcionários do Programa de Pós-Graduação em Direito e Gestão de Conflitos da Universidade de Araraquara, que me auxiliaram nessa empreitada, e o faço na pessoa da Geralda Ramalheiro, minha co-orientadora, por todo o acolhimento, profissionalismo, ajuda e incentivo recebido.

Agradeço também, a Naiara, da Secretaria, sempre eficiente e atenciosa em todas as minhas solicitações.

A todos os amigos também discentes do programa de mestrado.

Às registradoras de imóveis do estado da Bahia que me auxiliaram nos resultados desta Pesquisa: Emília Belmonte, Amanda Meira, e Dalila Marques.

Enfim, a todos que direta e indiretamente contribuíram para meu sucesso.

## RESUMO

A regularização fundiária por meio da usucapião é um tema relevante no direito imobiliário, buscando aprimorar os processos de aquisição originária de propriedades. A desjudicialização surge como alternativa para reduzir a burocracia e os custos envolvidos, agilizando a garantia dos direitos sociais. O ordenamento jurídico brasileiro assegura o direito de propriedade e este deve cumprir sua função social. Este direito não é automático ao cidadão, ainda que tenha exercido a posse, por longo tempo, de forma mansa e pacífica sobre um imóvel. Mas tal direito pode ser efetivado pelo cidadão, por via do instrumento da usucapião. O processo judicial da usucapião, tem se apresentado com uma certa demora, afastando o cidadão comum de seu direito de propriedade. Uma alternativa mais adequada trata-se do procedimento da usucapião extrajudicial, previsto no artigo 216-A da Lei 6.015/73 - Lei de Registros Públicos e regulamentada pelo Provimento 65/2017 do Conselho Nacional de Justiça e ora introduzido no provimento 149/23, em vigor. No entanto, a implementação eficaz dessa abordagem enfrenta desafios sociais, especialmente nos Ofícios de Registro de Imóveis. Assim, a presente dissertação de mestrado profissional teve como objetivo geral desenvolver um guia prático, de boas práticas para a desjudicialização no processo de usucapião, direcionado aos profissionais dos Ofícios de Registro de Imóveis, bem como os cidadãos. Os objetivos específicos avaliaram o papel desempenhado pelos Ofícios de Registro de Imóveis na aquisição originária de propriedade por usucapião extrajudicial; investigou-se os procedimentos atuais, mostrando os principais desafios enfrentados na implementação da desjudicialização e recomendações no procedimento de usucapião extrajudicial; e por fim desenvolveu-se um produto técnico que consista em um guia prático para ser utilizado no procedimento de usucapião extrajudicial na obtenção da aquisição da propriedade. Esse roteiro prático permite também aos operadores do direito aprofundar o conhecimento sobre o procedimento dentro dos serviços notariais e registrais, de forma a privilegiar a eficácia cartorial na solução de litígios, de forma mais célere e efetiva. Este produto aborda a importância, objetivos e características do Instituto, possui uma explicação detalhada sobre o que é usucapião extrajudicial, é um roteiro prático com instruções para o ingresso do procedimento no Registro de Imóveis. Apresenta ainda o roteiro, a competência dos cartórios para o processamento, o papel e obrigatoriedade do advogado no processo administrativo, e as possibilidades de transição da via judicial para a via administrativa. A metodologia adotada na pesquisa envolveu pesquisa exploratória e analítica, combinando revisão bibliográfica, estudos de campo e análise de casos. Os resultados mostram a contribuição para o avanço do conhecimento na desjudicialização da usucapião, fornecendo diretrizes práticas e aplicáveis. A dissertação justificou-se pela importância de aprimorar a regularização fundiária, promovendo segurança jurídica e acesso aos direitos sociais. Portanto, o guia prático proposto beneficia profissionais dos Ofícios de Registro de Imóveis e cidadãos em busca da regularização fundiária por usucapião extrajudicial.

**Palavras-chave:** Direitos Sociais; Regularização fundiária; Usucapião Extrajudicial; Desjudicialização; Guia prático.

## ABSTRACT

Land regularization through adverse possession is a relevant topic in real estate law, seeking to improve the processes of original property acquisition. Dejudicialization appears as an alternative to reduce bureaucracy and the costs involved, streamlining the guarantee of social rights. The Brazilian legal system guarantees the right to property and this must fulfill its social function. This right is not automatic for citizens, even if they have exercised possession, for a long time, in a gentle and peaceful manner over a property. But this right can be exercised by the citizen, through the instrument of adverse possession. The judicial process of adverse possession has taken a certain amount of time, depriving ordinary citizens of their right to property. A more appropriate alternative is the extrajudicial adverse possession procedure, provided for in article 216-A of Law 6,015/73 - Public Records Law and regulated by Provision 65/2017 of the National Council of Justice and now introduced in provision 149/23, in force. However, the effective implementation of this approach faces social challenges, especially in Land Registry Offices. Thus, this professional master's thesis had the general objective of developing a practical guide, of good practices for the dejudicialization of the adverse possession process, aimed at professionals in the Property Registry Offices, as well as citizens. The specific objectives evaluated the role played by the Property Registry Offices in the original acquisition of property through extrajudicial adverse possession; current procedures were investigated, showing the main challenges faced in the implementation of dejudicialization and recommendations in the extrajudicial adverse possession procedure; and finally, a technical product was developed that consists of a practical guide to be used in the extrajudicial adverse possession procedure in obtaining the acquisition of property. This practical guide also allows legal operators to deepen their knowledge of the procedure within notary and registry services, in order to prioritize notary efficiency in resolving disputes, in a faster and more effective way. This product addresses the importance, objectives and characteristics of the Institute, has a detailed explanation of what extrajudicial adverse possession is, and is a practical guide with instructions for entering the procedure into the Property Registry. It also presents the roadmap, the competence of the registry offices for processing, the role and obligation of the lawyer in the administrative process, and the possibilities of transition from the judicial route to the administrative route. The methodology adopted in the research involved exploratory and analytical research, combining bibliographic review, field studies and case analysis. The results show the contribution to the advancement of knowledge in the dejudicialization of adverse possession, providing practical and applicable guidelines. The dissertation was justified by the importance of improving land regularization, promoting legal security and access to social rights. Therefore, the proposed practical guide benefits professionals from the Property Registry Offices and citizens seeking land regularization through extrajudicial adverse possession.

**Keywords:** Social Rights; Land regularization; Extrajudicial Usucapion; Dejudicialization; Practical guide.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABJ – Associação Brasileira de Jurimetria  
ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas  
ART – Anotação de Responsabilidade Técnica  
Art. – Artigo  
CAR – Cadastro Ambiental Rural  
CC – Código Civil  
CC/1916 – Código Civil de 1916  
CC/2002 – Código Civil de 2002  
CCIR – Cadastro de Imóvel Rural  
CF – Constituição Federal  
CNJ – Conselho Nacional de Justiça  
CPC – Código de Processo Civil  
CRF – Certidão de Regularização Fundiária  
CRI – Cartório de Registro de Imóveis  
FGV – Fundação Getúlio Vargas  
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural  
LRF – Lei de Regularização Fundiária  
LRP – Lei de Registros Públicos  
N. – Número  
PUCSP – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo  
Reurb – Regularização Fundiária Urbana  
Reurb-E – Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico  
Reurb-S – Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social  
SBDP – Sociedade Brasileira de Direito Público  
USP – Universidade de São Paulo



## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Procedimentos Propostos de Usucapião.....	70
<b>Figura 2</b> - Procedimentos Impugnados.....	71
<b>Figura 3</b> - Procedimentos Deferidos.....	71
<b>Figura 4</b> - Procedimentos Indeferidos.....	72
<b>Figura 5</b> - Duração do processo de usucapião nas serventias pesquisadas.....	73

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1-</b> Prerrogativas da propriedade no CC/1916 e no CC/2002.....	28
<b>Quadro 2</b> - Duplo estatuto da propriedade. ....	30

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>16</b>
2.1 Desjudicialização e Acesso à Justiça .....	16
2.1.1 <i>Conceitos e Abordagens</i> .....	16
2.2 Direito de Propriedade .....	21
2.2.1 <i>Evolução Histórica e Conceito</i> .....	21
2.2.2 <i>A propriedade no Código Civil e a propriedade na Constituição Federal</i> .....	27
2.3 Reurb.....	31
2.4 Direito Fundamental e Direito Social .....	33
2.5 Usucapião Extrajudicial e Suas Modalidades .....	36
<b>3 METODOLOGIA.....</b>	<b>47</b>
<b>4 RESULTADOS E DISCUSSÕES: CONTRIBUIÇÕES PARA O AVANÇO DO ESTADO DA ARTE.....</b>	<b>52</b>
4.1 Papel, Competências e Atribuições do Registrador no procedimento administrativo do Usucapião.....	52
4.2. Dos documentos exigidos pelo Registrador no procedimento Extrajudicial .....	55
4.3 Limites, Dificuldades e Sugestões para procedimento do usucapião extrajudicial .....	67
4.4 Desenvolvimento do produto técnico: Guia Prático de boas práticas para a desjudicialização com o processo de usucapião extrajudicial .....	75
4.4.1 <i>Guia com questões praticas.</i> .....	76
4.2 Roteiro para estruturação do Guia Prático .....	80
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>87</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>90</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>97</b>
<b>Apêndice 1 – Questionário 1. ....</b>	<b>97</b>
<b>Apêndice 2 – Questionário 2. ....</b>	<b>99</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal do Brasil expressamente assegura o direito de acesso à justiça, conforme estabelecido no artigo 5º, XXXV (BRASIL, 1988). Portanto, todos que buscam a justiça não apenas esperam uma resposta do Estado, mas também almejam que essa resposta seja rápida, satisfatória e eficaz. É incontestável que o Poder Judiciário está sobrecarregado, devido ao crescente número de processos que tramitam nas diferentes esferas judiciais, o que torna impossível oferecer atendimento adequado a todos que precisam de assistência jurisdicional. Essa ineficiência do Estado, além de gerar frustração, entra em conflito com os princípios de celeridade e eficiência da gestão pública.

Diante desse cenário, o Estado tem buscado soluções inovadoras para descongestionar o sistema judiciário. Uma dessas soluções tem sido a delegação de procedimentos que anteriormente eram exclusivamente da competência do judiciário às serventias extrajudiciais.

Nesse sentido, a desjudicialização surge como uma alternativa promissora, com o objetivo de reduzir a burocracia, os custos envolvidos e agilizar a garantia dos direitos sociais. A regularização fundiária por meio da usucapião é um tema de grande relevância no contexto do direito imobiliário, principalmente, quando se busca aprimorar os processos e procedimentos relacionados à aquisição originária de propriedades. No entanto, a implementação eficaz da desjudicialização na usucapião enfrenta diversos desafios especialmente no que se refere ao papel desempenhado pelos Ofícios de Registro de Imóveis.

A desjudicialização consiste na transferência de competência do Poder Judiciário para outras instâncias ou entidades, como forma de solucionar conflitos de maneira mais rápida e eficiente. No contexto da aquisição originária de propriedade por usucapião, a desjudicialização visa simplificar os trâmites e procedimentos, conferindo maior celeridade aos processos de regularização fundiária. No entanto, para que essa modalidade de desjudicialização seja efetiva, é fundamental analisar os desafios existentes e propor soluções práticas que sejam aplicáveis na realidade dos Ofícios de Registro de Imóveis.

Diante dessa problemática, esta dissertação questiona se: Será que as serventias extrajudiciais poderiam ajudar o Poder Judiciário a dar acesso à justiça de forma mais célere, eficaz e menos custoso no procedimento de usucapião extrajudicial? Quais as limitações e contribuições das serventias extrajudiciais no procedimento de usucapião extrajudicial? Quais desafios enfrentados no processo de usucapião extrajudicial?

Desta maneira, esta dissertação de mestrado profissional tem como objetivo geral desenvolver um produto técnico que aborde os desafios relacionados à desjudicialização na

aquisição originária de propriedade por meio da usucapião extrajudicial, com enfoque nos Ofícios de Registro de Imóveis.

O objetivo principal é fornecer diretrizes práticas que possam dar maior eficácia na desjudicialização, contribuindo para o aprimoramento dos procedimentos nessa área do direito. Para atingir esse objetivo geral, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- Avaliar o papel desempenhado pelos Ofícios de Registro de Imóveis na aquisição originária de propriedade por usucapião extrajudicial;
- Investigou-se os procedimentos atuais, mostrando os principais desafios enfrentados na implementação da desjudicialização e recomendações no procedimento de usucapião extrajudicial;
- Desenvolveu-se um produto técnico que consista em um guia prático para ser utilizado no procedimento de usucapião extrajudicial na obtenção da aquisição originária da propriedade, direcionado aos profissionais dos Ofícios de Registro de Imóveis, bem como aos profissionais envolvidos nesse processo, e os cidadãos.

Justifica-se a realização desta pesquisa pela importância de aprimorar os processos de regularização fundiária promovendo a segurança jurídica e o acesso aos direitos sociais. Além disso, a desjudicialização na aquisição originária da propriedade por procedimento de usucapião extrajudicial tem o potencial de agilizar os procedimentos e reduzir a carga de processos no Judiciário, contribuindo para a eficiência e celeridade da justiça. Portanto, o desenvolvimento de um produto técnico aplicável, como o guia prático proposto, pode trazer benefícios tanto para os profissionais dos Ofícios de Registro de Imóveis quanto para os cidadãos que buscam a regularização de suas propriedades, tendo mais celeridade o acesso à justiça.

A pesquisa foi conduzida em etapas, de acordo com os objetivos específicos estabelecidos. Inicialmente, foi realizada uma revisão bibliográfica abrangente sobre desjudicialização, modelos de solução de conflitos, direitos sociais relacionados à usucapião e o papel dos Ofícios de Registro de Imóveis. Serão consultadas fontes como livros, artigos científicos, legislação e jurisprudência atualizada, a fim de embasar teoricamente o estudo. Em seguida, foram realizados estudos de campo, por meio de questionários e observações diretas, com profissionais dos Ofícios de Registro de Imóveis. Essa abordagem permitirá obter *insights* valiosos sobre os procedimentos atuais, dificuldades enfrentadas e possíveis melhorias a serem implementadas. Após isso conduzidas análises de casos, verificando as limitações e experiências bem-sucedidas no procedimento administrativo. Os dados coletados serão analisados de forma qualitativa e quantitativa, por meio de técnicas de análise de conteúdo e triangulação dos resultados obtidos.

Em termos práticos, a apresentação desta dissertação será organizada em seções que se complementa, e dialogam, proporcionando uma visão totalitária sobre a pesquisa. Na próxima seção, será apresentada o referencial teórico, abordando os conceitos e abordagens da desjudicialização, os modelos de solução de conflitos, os direitos sociais relacionados à usucapião, conceitos, modalidades, bem como o papel e as responsabilidades dos registradores dos Ofícios de Registro de Imóveis. A partir dessa base teórica, será possível aprofundar a compreensão sobre o tema e embasar as análises e proposições apresentadas nos capítulos subsequentes.

Sequencialmente, na terceira seção será detalhado e discutido a abordagem metodológica adotada, tal abordagem baseia-se em uma pesquisa exploratória e analítica, combinando a revisão bibliográfica, estudos de campo e análise de casos.

Na quarta seção, encontram-se os resultados e discussões, onde serão apresentadas as contribuições obtidas ao longo da pesquisa, visando ao avanço do estado da arte no campo da desjudicialização na aquisição originária da propriedade por usucapião extrajudicial, com foco nos Ofícios de Registro de Imóveis. Será tratado o papel desempenhado pelos registradores dos Ofícios de Registro de Imóveis nesse procedimento, verificando as suas dificuldades, limitações, contribuições, sua eficácia e possíveis melhorias. Serão identificados gargalos e obstáculos que dificultam a implementação eficiente da desjudicialização, propondo soluções e diretrizes práticas que contribuam para otimizar a regularização de imóveis por meio da usucapião extrajudicial.

Portanto, serão tecidas as considerações, as quais resumirão os principais resultados e contribuições alcançados ao longo da pesquisa. Será enfatizado o valor do estudo realizado, tanto para os profissionais dos Ofícios de Registro de Imóveis quanto para os cidadãos que buscam a regularização imobiliária por meio da usucapião extrajudicial. Serão destacados os benefícios esperados com a implementação das recomendações e diretrizes propostas, tais como a agilidade nos processos, a redução da carga de trabalho no Judiciário, a segurança jurídica e o acesso aos direitos sociais.

Dessa forma, espera-se que esta dissertação de mestrado profissional contribua para o avanço do conhecimento sobre o tema e para a melhoria das práticas relacionadas à desjudicialização na aquisição originária da propriedade através do procedimento de usucapião extrajudicial, proporcionando diretrizes práticas e aplicáveis, que possam ser adotadas pelos profissionais dos Ofícios de Registro de Imóveis, em benefício da sociedade como um todo.

Por fim, terá um do produto técnico proposto, que consiste em um guia prático de boas práticas para a desjudicialização na aquisição originária de propriedade por usucapião

extrajudicial, direcionado aos profissionais dos Ofícios de Registro de Imóveis. Serão desenvolvidas estratégias e recomendações práticas para superar os desafios identificados, proporcionando diretrizes claras e aplicáveis aos profissionais dos Ofícios de Registro de Imóveis

Será apresentada a estrutura e o conteúdo do guia, detalhando as seções e informações relevantes a serem abordadas. Serão fornecidas orientações claras e diretrizes para a aplicação eficiente da desjudicialização, será destacada a importância desse guia como um recurso prático e aplicável, para aprimorar os procedimentos na área para aqueles que buscam a regularização imobiliária, fornecendo subsídios para a regularização de imóveis e o acesso aos direitos sociais à moradia relacionados à usucapião. Espera-se que a dissertação não apenas forneça uma análise aprofundada dos desafios relacionados ao tema, mas também gere um produto técnico aplicável, que contribua para o aprimoramento dos procedimentos beneficiando tanto os profissionais envolvidos quanto os cidadãos que buscam a regularização fundiária por meio da usucapião extrajudicial.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Desjudicialização e Acesso à Justiça

#### *2.1.1 Conceitos e Abordagens*

Percebe-se que nos últimos anos, principalmente após Constituição Federal de 1988, houve um crescente aumento no número de processos judiciais, mais especificamente nas ações de usucapião, caminhando anualmente para aproximadamente 60 milhões de processos em tramitação no Judiciário no ano de 2022, conforme relatado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2022).

O processo judicial de usucapião aparentemente tem se revelado um procedimento demorado para assegurar a efetividade das demandas mais complexas na atualidade, deste modo, sendo moroso o acesso à justiça e à ordem jurídica justa. De acordo com dados extraídos do relatório do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) a média de duração do processo em tramitação é de 4 (quatro) anos e 7 (sete) meses. Por outro lado, a média de duração da realização de alguns atos perante as serventias extrajudiciais é de 15 (quinze) dias a 30 (trinta) dias, segundo relatório da Anoreg Brasil (CNJ, 2022).

Assim sendo, o CNJ, por sua vez, todos os anos analisa a atividade dos Tribunais, por meio do relatório “Justiça em Números”, no qual averigua as Cortes estaduais sob vários aspectos: quantidade de processos ativos, de processos que foram encerrados e baixados, despesas e receitas, estrutura, força de trabalho, índices de efetividade, produtividade e conciliação, dentre outras nuances da atuação desses Tribunais (CNJ, 2022).

Com a demora do sistema tradicional de justiça surgiu a necessidade de valer-se de institutos para garantir a tutela dos direitos dos cidadãos, notadamente no sentido de oportunizar um maior protagonismo e uma maior satisfação das partes.

Nesse sentido, uma das possibilidades para a tentativa de ultrapassar a denominada crise do Poder Judiciário e promover o acesso à justiça é, dentre outras possibilidades, por meio da desjudicialização de procedimentos.

Nesse tema, Fonte (2022) assevera que a realidade evidencia sistemas judiciários congestionados, especialmente por demandas repetitivas, em alto volume, além de financeiramente custosos, que em muito tardam a entregar resultados eficientes à população. O autor ainda, assegura que muitos são os empecilhos à efetivação do acesso à justiça, no seu âmbito material. Destaca-se, como exemplo, que os custos de ingressar com uma ação especialmente nas pequenas causas, é um obstáculo à oportunização do acesso à justiça, tendo



em vista que muitas vezes são ações repetitivas e de baixa complexidade teórica sob a tutela do Estado, e ocupam excessivo tempo para sua resolução causando gastos para a máquina do Judiciário.

Todavia, em consonância com o artigo 5º, XXXV da CF/88, a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito. A norma constitucional tem como finalidade garantir acesso à justiça por qualquer jurisdicionado. No entanto, a procura desenfreada pelas soluções dos conflitos no sistema judicial chegou a índices espantosos. Diante da grande demanda e com o elevado custo para manutenção de uma estrutura dispendiosa em funcionamento é que se vê a necessidade de obtenção de formas alternativas de pacificação de conflitos como mecanismo de racionalização do sistema Judiciário (GOUVÊA, 2020).

Fonte (2022) alega ainda, que o Poder Judiciário percebeu que somente as ferramentas adotadas dentro dos Tribunais não seriam suficientes, e que seria necessário implementar uma abordagem multifacetada para conferir o acesso dos cidadãos à justiça, em seu sentido mais amplo, incluindo a utilização de procedimentos diversificados para resolução de controvérsias, de modo que transbordassem a esfera judicial.

Diante disso, o novo Código de Processo Civil de 2015, realçou a conciliação como método eficaz para a dirimir o número de litígios com destaque para satisfação das partes, bem como de celeridade e redução de custos.

Vale mencionar, que no âmbito dos próprios Tribunais pátrios, medidas vêm sendo tomadas em prol do seu desafogamento, a exemplo da instalação de Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, com vistas à resolução de conflitos, pela via da conciliação, bem como, desjudicialização por meio de Serventias Extrajudiciais, através de processos administrativos, entre outros (CNJ, 2022).

Assim, Fonte (2022) conceitua que a desjudicialização visa promover a resolução de conflitos sem que haja necessário adentrar a esfera judicial. As serventias são autorizadas a prestar os serviços de conciliação, mediação, solução e prevenção de litígios. A desjudicialização deve ser uma opção para determinados procedimentos, não sendo uma obrigatoriedade, ante o princípio da inafastabilidade da jurisdição. Portanto, as serventias extrajudiciais atuam em cooperação com o Poder Judiciário no processo de desjudicialização e de prevenção de litígios, que são inerentes a toda sociedade, sendo instrumentos de pacificação social.

Nesta esteira, com excesso de demandas judicializadas, a engrenagem do Judiciário se tornou sobrecarregada, possuindo um déficit economicamente, e por conseguinte trazendo um

atraso ao direito das partes. Assim, o Estado, sozinho, não consegue manter todas as suas atribuições a serviço da sociedade de forma plena e irretocável, muito menos no que diz respeito ao subsídio da atuação de um Judiciário abarrotado e sem controle do seu fluxo de entrada de demandas dispendiosas (GOUVÊA, 2020).

Portanto, instrumentos extrajudiciais auxiliam para aliviar a sobrecarga das ações judiciais do Poder Judiciário, bem como mitigar economicamente os gastos que move a máquina do Judiciário, e com a finalidade de viabilizar a celeridade processual, dada ausência de morosidade (DADALTO, 2022).

Do mesmo modo, esses sistemas de resolução de litígios em construção pelo Estado e sociedade, reconfiguram as funções ao estabelecer parcerias com as serventias extrajudiciais, ao indicar um novo modelo de resolução de litígios, podendo consistir alternativas ao Poder Judiciário na busca da composição dos conflitos e diminuição dos gastos processuais (DADALTO, 2022).

Para Hill (2020), a desjudicialização é entendida como um fenômeno que busca retirar a exigência da intervenção judicial na solução da lide, trata-se da consecução do acesso à justiça extra muros, a ser realizado perante os agentes externos do Poder Judiciário.

Para Tartuce e Silva (2016) identifica-se a expressão “desjudicialização” como o termo empregado para caracterizar a alternativa de regularização de certas situações jurídicas em cartórios extrajudiciais na contribuição para a resolução de conflitos, baixo custo às relações com maior celeridade e menor custo, portanto, a utilização restringe a intervenção do Estado na vida privada, favorecendo o exercício da cidadania e o fortalecimento da responsabilidade social.

Segundo Albuquerque Júnior (2016), é crescente o fenômeno da “[...] desjudicialização ou extrajudicialização do direito, caracterizado pelo deslocamento de competências do Poder Judiciário para órgãos extrajudiciais, em especial as serventias notariais e registrais”.

Portanto, a desjudicialização é uma nova forma de solução para os conflitos existentes, realizado em âmbito extrajudicial, ou seja, separando do Poder Judiciário, permitindo acesso à justiça por um meio mais célere para a resposta do problema.

Conforme Albuquerque Júnior (2016), o movimento legislativo em questão busca atribuir às serventias extrajudiciais “[...] a solução de questões em que há consenso e disponibilidade de direitos envolvidos, colaborando com o objetivo de agilizar a atividade jurisdicional”.

Segundo Loureiro (2021) diante do número e da diversidade das atividades a serem executadas para a consecução das finalidades estatais, é impossível ao Estado dar conta de todas

elas de modo pessoal e direto. Assim, no mundo contemporâneo, todos os Estados mais complexos e modernos transferem a outros entes a competência para a execução de determinadas atividades, funções ou serviços públicos. Podemos dizer no que tange as questões antes exclusivas do Poder Judiciário, como exemplo o procedimento de usucapião, agora com o advento da nova lei processual, passam também a pertencer a esfera extrajudicial, assim como ocorreu com o divórcio e o inventário (Lei 11.441/2007).

Loureiro (2021) aduz ainda, que no Brasil o processo de desjudicialização já é uma realidade. Basta citar, entre outros casos: a previsão da consignação de pagamento extrajudicial, inclusive para o pagamento de tributos federais, estaduais e municipais (Lei 8.951, de 1994 e Leis 9.703, de 1998); o procedimento administrativo de retificação de registros de imóveis (Lei 10.931/04); o mecanismo de recuperação extrajudicial do empresário e da sociedade empresária (Lei 11.101 de 2005); o usucapião extrajudicial, adjudicação compulsória, a homologação de penhor legal pelo notário e escritura de divisão de imóveis ou de estabelecimento de divisa imobiliária consagrados no novo Código de Processo Civil.

Diante da opinião de referidos autores, o fenômeno da desjudicialização vem sendo promovido, incentivando o acesso à justiça pela via extrajudicial, e, gradativamente, atribuindo competências anteriormente somente ao Poder Judiciário. Nessa perspectiva, o Novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015) oferece alternativa aos cidadãos de buscar a aquisição originária de propriedade diretamente no Ofício de Registro de Imóvel da comarca em que estiver situado o imóvel usucapiendo, não necessitando ingressar com ação do Poder Judiciário, tendo seu acesso à justiça possibilitado pela via extrajudicial.

Pelo exposto, pode-se inferir que o conceito clássico do acesso à justiça, em seu sentido formal, é orientado pela interpretação literal do que determina o art. 5º da CRFB/88. Impõe-se o acesso amplo e universal ao Poder Judiciário, preceito espelhado em normas infraconstitucionais, como pode ser percebido pela leitura do art. 3º do CPC/15.

Para Bueno (2016), a compreensão de que nenhuma lei excluirá da apreciação jurisdicional a lesão ou ameaça a um direito precisa ser idealizada no sentido de que qualquer pretensão/alegação deve ser direcionada ao Judiciário para sua resolução. Ao ser invocado, o Estado-juiz necessariamente deve fornecer ao cidadão que o clamou uma resposta, mesmo que seja negativa.

Complementarmente, pode-se ainda interpretar que o Poder Judiciário deve ser formado por mecanismos de solução de conflitos, mesmo que não sejam jurisdicionais. Ou seja, o primeiro é que o sistema judicial deve ser acessível a toda e qualquer pessoa, de modo que os cidadãos consigam reivindicar seus direitos, colocando fim aos seus litígios sob a égide do

Estado. Por sua vez, o segundo objetivo é concretizado com a promoção de resultados justos, tanto de forma individual como coletiva. Sinteticamente, o acesso à justiça é relacionado tanto ao princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional como a um conceito mais amplo, correlato à ordem jurídica justa.

Desta maneira, observa-se que o legislador, ao ampliar as formas de acesso à justiça, busca também alcançar maior efetividade na razoável duração do processo. As demandas sempre crescentes e o baixo investimento estatal tornam, por vezes, morosas as soluções dos litígios, o que aumenta a insatisfação das partes. Assim, os meios extrajudiciais para a resolução de conflitos são essenciais. A inclusão dos mesmos no CPC de 2015, personifica a intenção do legislador, melhorando cada vez mais o sistema jurídico brasileiro. Ou seja, a usucapião por sua vez, constitui hipótese em que o princípio da função social da propriedade, se sobrepuja ao direito da propriedade, garantido pela Constituição. A garantia constitucional assegura, como elemento essencial do direito de propriedade, além do poder de disposição, a utilização privada do bem, o que não significa que a proteção seja admitida em face da ausência de utilização pelo proprietário.

Por todo exposto, à luz das lições de Bueno (2016), o atual conceito de acesso à justiça é uma manifestação da cidadania, efetivando os objetivos fundamentais da Constituição Federal de 1988, determinados no art. 3º, principalmente o de construir uma sociedade livre, justa e solidária, fomentando-se o bem de todos. Os atuais ditames constitucionais e infraconstitucionais permitem que a atuação jurisdicional seja preventiva/repressiva, com acesso integral à ordem jurídica. Proporciona-se, assim, a efetivação da dignidade humana, além de despertar maior interesse de toda a coletividade pela busca e cumprimento de seus direitos.

Vale mencionar, conforme pensamentos de Rister (2007, p. 112), que muito embora a economia se valha de instrumentos matemáticos e das ciências exatas, efetivamente ela não é uma ciência exata, mas sim uma ciência humana, na medida em que tem por objeto encontrar maneiras que viabilizem a distribuição dos recursos escassos para a satisfação do homem. Assim, é muito pertinente a afirmação de Aristóteles no início de *Ética a Nicômano*, no sentido de que a vida empenhada no ganho seria uma vida imposta, e evidentemente a riqueza não é o bem que buscamos, sendo ela apenas útil e no interesse de outra coisa. Assim, tal frase demonstra a estreita ligação entre a economia e os fins humanos, vislumbrando-se uma origem ética da economia. Esquecer, portanto, essa origem ética consiste em considerar a economia como um fim em si mesmo, o que vem gerando efeitos nefastos no mundo contemporâneo, como o surgimento de uma multidão de excluídos, tanto econômica quanto socialmente, em

decorrência da implementação de políticas econômicas que desconsideraram aspectos éticos em seus modelos.

Concluindo então, que a promoção do acesso à justiça está na desjudicialização dos procedimentos, matéria que versa sobre a faculdade das partes interessadas solucionarem seus litígios fora da esfera jurisdicional estatal, desde que preencham os requisitos necessários, ou seja, serem juridicamente capazes e terem por objeto direitos disponíveis, na forma legal. Assim sendo, nas palavras de Oliveira (2018), a desjudicialização é responsável pelo deslocamento de determinadas atividades, anteriormente atribuídas à apreciação do Poder Judiciário, uma vez que possuía competência exclusiva, para outros espaços, como exemplo as serventias extrajudiciais.

## **2.2 Direito de Propriedade**

### *2.2.1 Evolução Histórica e Conceito*

A propriedade sempre esteve presente na sociedade, se apresentando nas mais diversas teorias de autores filosóficos com conotações que ganharam importância política nos mais distintos momentos históricos.

Na Roma antiga, a propriedade foi construída sob a égide da cidadania: só poderia ser adquirida por aquele que tivesse personalidade jurídica, ou seja, a aptidão para ser sujeito de direitos e deveres na ordem civil. E, para tanto, era necessária a concorrência de três elementos: liberdade, cidadania romana e independência do pátrio poder. Portanto, o escravo, o estrangeiro, eles não poderiam ter personalidade e, por conseguinte, não poderiam adquirir a propriedade, por lhes faltar a personalidade jurídica (ALVES, 2012; MARKY, 2008).

Nesse sentido, a palavra domínio, do latim *dominus*, significa, senhor, dono da casa, a traduzir a dominação ou o poder sobre as coisas que sucedia naquela época, e, por consequência, toda e qualquer vantagem que por exemplo o escravo adquirissem ingressaria no patrimônio do *paterfamilias* ao qual estavam vinculados, por ser ele o único, naquele grupo familiar, dotado de plena capacidade jurídica (ALVES, 2012; MARKY, 2008).

Neste contexto, a distinção de classes na sociedade romana no sentido de que somente ao cidadão livre e independente do pátrio poder, denominado *sui iuris* (de direito “seu”), era possível o acesso a bens e a direitos em geral. O direito “à” propriedade (o “vir a ter”), portanto, estava diretamente ligado à personalidade e à capacidade civil do indivíduo, com um caráter mais pessoal do que que patrimonial (MALUF, 2011), de modo a expressar sua autonomia.

Bem mais adiante, na Idade Média, a sociedade trazia nítido reflexo no direito de propriedade. Para não ser subjugado pelos povos bárbaros (e, assim, perder sua liberdade), o vassalo se sujeitava ao suserano (com quem tinha obrigações de caráter financeiro) em troca da proteção que a propriedade feudal lhe assegurava (ZANINI, 2020). Porém, a ruptura com o formato clássico de propriedade foi alcançada com o advento da Revolução Francesa de 1789.

Sustenta Costa (2003) que a propriedade sofreu, ao longo do tempo, um processo de individualização, justificado pelo advento das especializações de produção de subsistência, prática de atividades agrícolas, domínio de terras por conquistadores, entre outros fatores. Segunda ela, chegando à Idade Média, depara-se com o regime feudal, “[...] onde, em contrariedade ao modelo exclusivista da propriedade romana, assegurava-se um sistema dominial sucessório enfiteutico” (2003, p. 46).

Com o advento da Idade Moderna, a partir de fatores como o Mercantilismo, o Iluminismo e a Revolução Industrial, a propriedade se tornou o alvo mais almejado, passando a ser um fim em si mesma, servindo de capital para gerar mais capital. Conforme Costa (2003), na Idade Contemporânea, a propriedade recebeu novos contornos: os direitos perpétuos à propriedade e os privilégios das classes abastadas foram extintos; o interesse social reclamava restrições às prerrogativas privadas, exigindo-se do Estado a viabilização do exercício da função social.

Vale mencionar, que há várias teorias foram elaboradas para justificar o fundamento jurídico do direito de propriedade e a legitimidade da apropriação individual de bens. Dentre elas, destacam-se a *teoria da ocupação*, que considera o assenhoramento de coisas sem dono; a da *especificação*, por meio da qual a coisa pertence a quem a produziu; a da *lei*, que vê a propriedade como uma criação do Direito; e a da *natureza humana*, que encara a propriedade como uma dádiva divina para provimento das necessidades do indivíduo e de sua família (ZANINI, 2020).

Portanto, de acordo com a teoria da primeira ocupação, preconizada por Grócio, o homem estendeu seu domínio sobre a natureza através da ocupação primitiva das coisas sem dono. Com isso, adquire-se o direito sobre o bem, transmissível ao longo do tempo. Para a aquisição do domínio basta a mera ocupação, sem considerar a circunstância em que ocorreu (RIOS, 2014).

Segundo Pereira, Nogueira e Dantas (2019), as transformações sociais, econômicas e políticas fizeram com que a atuação e direito a propriedade sofresse várias mudanças, mudaram-se os princípios surgindo paradigmas legais como forma de regulamentá-la. Uma das garantias fundamentais resguardadas pela Constituição Federal, a propriedade, teve como um de seus

principais defensores na modernidade, o filósofo contratualista John Locke. Em sua obra “Segundo Tratado Sobre o Governo Civil”, fez sustentação da importância da propriedade, defendendo-a como um direito natural, além disso, o *jusnaturalista* traz questionamentos sobre o uso, a legitimidade da propriedade e atuação do Estado na sua proteção. Para a ordem jurídica brasileira, a normatização tem buscado visar os fins sociais a que se destina, e o interesse estatal em sua preservação, assemelhando-se bastante com os estudos de John Locke.

Assim, a teoria do trabalho, adotada por Locke, Guyout e Mac Culloch, as coisas chegam ao domínio do homem por meio da transformação ou elaboração de matéria bruta, e não somente por simples apropriação. Todos os bens da natureza seriam comuns, podendo ser utilizados por qualquer pessoa, não significando em sua apropriação. Assim, o trabalho consistiria no título legítimo da propriedade. Pela teoria da especificação, similar à anterior, a propriedade se justifica quando, pelo trabalho, o especificador obtiver espécie nova, utilizando matéria-prima alheia e instrumentos pessoais (RIOS, 2014).

Já a teoria da natureza humana, a propriedade é característica natural do homem, a tal ponto que vem a ser sucedânea a sua existência e pressuposto de sua liberdade. O instinto de sobrevivência induz o ser humano a apropriar-se de bens para suprir suas necessidades físicas e morais. A preservação da sociedade civil depende, basicamente, da garantia jurídica da propriedade (RIOS, 2014).

Neste sentido, a teoria individualista ou da personalidade, por sua vez, preconiza que, para a manutenção da propriedade, ela precisa estar em constante utilização, devendo haver a projeção da personalidade do proprietário no bem de seu domínio. A teoria positivista, promovida por Montesquieu, Hobbes, Benjamin Constant, Mirabeau e Bentham, acredita ser a lei o fundamento de existência da propriedade. Esta existe porque assim o quer a lei e essa fica submetida à vontade do legislador, conforme a concepção deste quanto ao que seja bem comum (RIOS, 2014).

Por fim, a teoria da função social, defendida por Josserand, Duguit, Proudhon e outros, posiciona-se no sentido de que a propriedade não é um direito, mas uma função voltada a atender os anseios públicos e coletivos (RIOS, 2014). Defensores da Teoria da função Social da Propriedade entendem que o fundamento do direito de propriedade repouse sobre o cumprimento de suas finalidades sociais, ou seja, nos benefícios que esta deve proporcionar ao progresso e ao bem de toda a sociedade.

Desta forma, completando a evolução histórica, não há como dissociar a história da propriedade no Brasil do regime das sesmarias, decorrente da implantação do sistema de capitanias hereditárias por Pedro Álvares Cabral, logo em seguida a colonização portuguesa.

Então recapitulando, o Brasil foi dividido em lotes, mais especificamente, em 15 lotes doados gratuitamente a grandes nomes da época, sob a responsabilidade de cultivar e desbravar a terra doada, bem como de pagar tributos à Coroa portuguesa (BRAGA, 2009).

Como bem defende também, Costa (1982) que “[...] o donatário não era dono das terras, mas simples distribuidor, e, como qualquer outro morador, “sesmeiro”, ou beneficiário de datas”. Assim, o regime de sesmarias, que perdurou até a adoção da Lei de Terras, gerou como resultado inúmeros latifúndios e a ocupação desordenada de terras no país. Com a Lei de Terras (Lei nº 601/1850), por sua vez, a mera posse como forma de obtenção da terra foi proibida e para adquirir-la legalmente era necessário a compra formalmente registrada. Findou-se, assim, a posse pelo trabalho e cultivo da terra, legitimando a propriedade pela apresentação de documento hábil a comprová-la. Culminando com a abolição da escravatura e o plantio do café no Brasil, a propriedade imóvel rural se transforma no principal capital do século XIX, concentrada nas mãos da burguesia, que podia pagá-la, e excluída da massa populacional, menos afortunada e compelida, assim, a continuar nela trabalhando.

Portanto, no Brasil, o conceito de propriedade e dos direitos sobre ela coincidem com a ocupação das terras brasileiras pelos portugueses. Com os novos senhores, terra e bens nela contidos, houve uma desapropriação forçada dos antigos habitantes (indígenas), apoderando-se a coroa portuguesa do direito de sua posse e uso. Este conceito de direito de propriedade era o mesmo praticado na Coroa Portuguesa. Preocupados a garantia da posse, dada a facilidade de invasão por outros países, a Coroa Portuguesa, no ano de 1.530, transmitiu, por meio do instituto denominado sesmarias, o direito de posse, exploração e usufruto das terras brasileiras a cidadãos portugueses escolhidos (COSTA, 2014).

As sesmarias se traduziam, como lotes de terras não trabalhadas ou abandonadas, a disposição pela Coroa Portuguesa, mesmo que de propriedade alheia, dando-as a quem quisesse trabalhar. Nas novas terras, o loteamento em sesmarias a cidadãos portugueses, tinha o objetivo de explorar, cultivar e ocupar as terras em nome da Coroa Portuguesa.

Com a promulgação da primeira constituição, a Constituição do Império do Brasil, em 1824, a propriedade passou a ser vinculada ao direito inviolável do cidadão, juntamente com os direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, que tinha por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade (art. 179). Em 1.850, a Lei da Terra (Lei nº 601) veio a disciplinar as propriedades devolutas e aquelas possuídas a título de sesmarias sem preenchimento das condições legais. A partir desse momento, as sesmarias não legitimadas, passaram a ser consideradas terras devolutas e não mais poderiam ser apropriadas sem o respectivo pagamento do preço. Em contrapartida, introduziu-se a possibilidade de legitimação de propriedades



adquiridas por ocupação primária ou havidas do primeiro ocupante, desde que exercidas de forma mansa e pacífica, isto é, sem contestação (BRAGA, 2009).

A regulamentação da Lei da Terra ocorreu somente em 1954, quando o Decreto nº 1.318/1954 disciplinou a medição, divisão e descrição das terras devolutas, revalidação e medição de terras de modo a extremar o bem público do particular. Após a Proclamação da República foi promulgada a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, que manteve o direito de propriedade como garantia plena dos direitos dos cidadãos brasileiros, bem como assegurou a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade (art. 72). A única exceção à plenitude ao direito de propriedade foi a desapropriação por necessidade, ou por utilidade pública, mediante indenização prévia do Estado (art. 72, § 17) – incluem-se aí as terras para vias federais, reservas ambientais e as necessárias à defesa militar e de fronteiras (BRAGA, 2009).

Em 1916, a posse e a propriedade foram abordadas de formas separadas pelo Código Civil. Ficando neste Código assegurado ao possuidor de boa-fé o direito ao exercício da posse (art. 485), à sua defesa em caso de turbação ou esbulho (art. 499 c.c 523), bem como ser transformada a sua posse em propriedade pelo instituto da usucapião (art. 530, III). Ao proprietário foi assegurado o direito de usar, gozar e dispor de seus direitos e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possuam (art. 524). Foi somente no ano de 1.934 que a figura da função social da propriedade foi introduzida em nosso ordenamento jurídico. O texto da segunda Constituição da República estabelecia que o direito de propriedade não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo (art. 113, XVII). Em 1.946, a quarta Constituição Republicana do Brasil, condicionou o uso da propriedade ao bem-estar social (BRAGA, 2009).

Com o advento do Estatuto da Terra (Lei Nº 4.504, de 30 de novembro de 1964), a utilização da propriedade em conformidade com o exercício da sua função social se tornou mais clara e objetiva ao prever que é assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta lei (art. 2º) (BRASIL, 1964).

Já na Constituição de 1967, Braga (2009) afirma que o conceito de função social da propriedade passou a ser um dos princípios de ordem econômica. Nela o artigo 157 era claro ao determinar que a ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base em alguns princípios. Dentre esses princípios, destaca-se o III, que dispõe sobre a função social da propriedade. Com a Emenda Constitucional de 1969, a função social da propriedade também integrou os princípios de ordem econômica (art. 160).

Porém, em 1988, a propriedade e sua função social têm passado à condição de garantia fundamental do cidadão, uma vez que no artigo 5º, inciso XXIII, desta Constituição, estabeleceu que “a propriedade atenderá a sua função social”, na condição de “Direitos e Garantias Fundamentais”. Assim, a função social da propriedade também passou a estar inserida em no ordenamento civil, pois, o artigo 1.228, §1º, do Código Civil estabelece que,

[...] o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas (BRASIL, 2002, online).

Visto isso, brevemente, a evolução da propriedade ao longo da história e as teorias que estudam os seus fundamentos, passam-se à análise sobre o conceito de propriedade, natureza e regime jurídico.

Segundo Coulanges (1981), historicamente, a família, a religião e a propriedade se firmaram como instituições que se consolidaram de maneira interdependente e entrelaçada, viabilizando a consistência da sociedade como um todo, inclusive, suplantando os desafios decorrentes da evolução a que está submetida, em virtude de sua inerência à natureza humana. Dessa forma, desde épocas mais remotas, estes três pilares sustentam e justificam a existência da sociedade.

Explica Costa (2003) que o pilar da propriedade possui ligação com o estado de natureza. A necessidade de sobrevivência fez com que os indivíduos se agrupassem em sistema de cooperação mútua, levando a crer que a primeira propriedade erigida tenha sido a comunal, e não a privada, considerando-se o vínculo da terra com os grupos familiares e religiosos.

Nosso ordenamento jurídico o Código Civil não define o conceito de propriedade, limita-se a descrever tão somente os poderes ao proprietário, nos termos do artigo 1.228, do Código Civil, que estabelece que “[...] o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha” (BRASIL, 2002, online).

Há, em tal dispositivo, três faculdades (usar, gozar e dispor da coisa) e um direito de excluir qualquer interferência externa (reaver a coisa de quem injustamente a possua ou a detenha). Trata-se de posições ativas já conhecidas desde o Direito Romano (MELLO, 2017).

Batista (2022), alega que o conceito de direito de propriedade não é certo e imutável, para se buscar a definição de propriedade é necessária a delimitação de seu conteúdo, que se refere às prerrogativas do proprietário, que podem variar conforme a conjuntura econômica, o regime jurídico adotado ou o modelo estatal assumido.

A propriedade sempre foi assunto de questionamento no tocante a sua funcionalização como direito, de maneira que possa alcançar as mais diferentes manifestações proprietárias que existem e as diversas formas de atuação dos indivíduos sobre as coisas. Não obstante, trazida para o direito contemporâneo, a proposta de Locke quanto aos postulados liberais pode ser configurada uma garantia constitucional mínima ao exercício da liberdade, em especial nas intervenções estatais sobre questões econômicas, à exemplo da propriedade (DIMOULIS, MARTINS, 2014).

É importante definir a propriedade pela sua natureza jurídica que pode se tomar um fato social, um direito subjetivo e uma função, sendo conceituada como uma relação jurídica complexa formada entre o titular do bem e a coletividade de pessoas (FARIAS; ROSENVALD; BRAGA NETTO, 2015). Afinal, trata-se de um direito de previsão constitucional e que necessita de uma regulamentação infraconstitucional, dada pelo Código Civil, para ser verdadeiramente exercido (DIMOULIS; MARTINS, 2014).

A propriedade, portanto, vem a ser uma situação jurídica consistente em uma relação dinâmica e complexa entre uma pessoa (dono) e a coletividade, em virtude da qual são assegurados àqueles os direitos de usar, fruir, dispor e reivindicar um bem, respeitados os direitos da coletividade (FIUZA, 2014).

Portanto, a propriedade se consubstancia, no direito exclusivo de uso, gozo e disposição de um bem, corpóreo ou incorpóreo, em sua plenitude e dentro dos limites estabelecidos na lei, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha (FERREIRA, 2020).

### *2.2.2 A propriedade no Código Civil e a propriedade na Constituição Federal*

Nesse contexto, é importante esclarecer que há diferenças conceituais entre a propriedade prevista na Constituição Federal (BRASIL, 1988) e a propriedade prevista no Código Civil (BRASIL, 2002). A primeira concepção traz o conteúdo da propriedade; a segunda, o seu conceito.

No Código Civil, a propriedade está inserida no capítulo de direito das coisas, dos bens tangíveis. O proprietário usa, frui, dispõe e reivindica o que é seu. É a ideia de propriedade do século XIX: monolítica. Essa celeuma não existe mais, pois traduz uma propriedade de coisas, ligada à apropriação de bens materiais e tangíveis. Constitui-se na existência de posse, de visibilidade sobre bens materiais, do popular “pedaço de chão” (MELHEN, 2021).

Diante disso a propriedade prevista na Constituição Federal tem um contexto mais amplo e se volta para a ideia de patrimônio, de criação de riquezas, de titularidade de qualquer

valor patrimonial. A forma como a propriedade é estruturada nas constituições modernas é fundamental para a organização social do Estado. A propriedade constitucional não se limita à posse de objetos físicos, mas abrange bens como créditos, dinheiro, conhecimento, dados pessoais e outros ativos intangíveis (ZANINI, 2021).

Assim:

A ideia central é proteger os direitos individuais das propriedades e propiciar o direito social fundamental às propriedades. O desempenho econômico de uma nação é intrinsecamente afetado pelo binômio: garantia das regras do jogo e qualidade dos jogadores. As regras do jogo representam as instituições, ou seja, os valores aceitos consensualmente pela sociedade. Já a qualidade dos jogadores corresponde à capacidade de cada pessoa desempenhar a competição no mercado. Em sociedades heterogêneas e premidas por graves dificuldades sociais, a segurança jurídica se revela quando o Estado adota a opção de elaborar regras estáveis de proteção à propriedade já existente e eliminação do *apartheid* de titularidades, demolindo privilégios e providenciando oportunidades igualitárias de ingresso no mundo globalizado (FARIAS; ROSENVALD, 2020, p. 382).

Portanto, em uma análise comparativa da redação do art. 1.228, do CC/2002 com o CC/1916, observa que o direito de propriedade passou por relativização conceitual legislativa, na medida em que não existem mais “direitos” conferidos ao proprietário, mas, na verdade, três faculdades jurídicas (usar, fruir e dispor) e um direito (reivindicar), cuja expressão foi mantida para embasar ações de natureza petítória.

Nessa linha, têm-se as prerrogativas da propriedade no CC/1916 e no CC/2002 (Quadro 1).

**Quadro 1 - Prerrogativas da propriedade no CC/1916 e no CC/2002.**

CC/1916	CC/2002
Art. 524. A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua.	Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la de quem quer injustamente a possua ou detenha.

Fonte: Melhen, 2021.

Portanto, o Código Civil de 1916, corroborou não a concepção de propriedade em si, mas dos direitos do proprietário, em seu art. 524, assegurando a este “[...] o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-lo do poder de quem quer que injustamente os possua”. Ou seja, consagrou o direito subjetivo do proprietário de usar, gozar e dispor de seus bens, no plano interno, e, no plano externo, a prerrogativa de tutela da propriedade contra agressões injustas alheias. Na contramão do Código Civil de 1916, o Estatuto da Terra (Lei 4.504 de 1964) mais se aproximou do disposto na Constituição Federal de 1967, ao funcionalizar a propriedade,

dispondo sobre a obrigatoriedade de a terra ser produtiva, sob risco de penalidade ao proprietário.

Já o CC/02, seguindo os passos da CF/88, prevê expressamente a funcionalização da propriedade, abandonado o caráter individualista e absoluto tão presente no Código anterior, apesar de presumi-la plena e exclusiva, até prova em contrário (art. 1.231, CC/02) (BRASIL, 2002).

A ideia de propriedade tangível e intangível representa um avanço notável na segunda metade do século XX. Hoje, a economia do conhecimento dá forma à nossa compreensão da propriedade, e nessa evolução, a propriedade constitucional passou a ser regulamentada por microsistemas específicos, em vez de estar contida no corpo do Código Civil.

Atualmente, existem leis dedicadas a regular a proteção de direitos autorais, propriedade industrial, software, entre outros. Na CF/88, rompe-se com a noção tradicional de propriedade associada à posse física, estabelecendo uma conexão mais profunda com a dimensão do crédito. Isso exige que os juristas se afastem das tradições romanas e estejam sintonizados com as realidades contemporâneas.

Dentro desse contexto de propriedade constitucional, podemos identificar uma estrutura tríplice intimamente relacionada às três primeiras gerações de direitos humanos: a) garantia (que se relaciona à liberdade); b) acesso (vinculado à igualdade); e c) função social (ligada à fraternidade). É aí que o verdadeiro conceito de propriedade se manifesta.

Vale mencionar ainda, conforme preceitua Rister (2007), há também uma outra razão para que se considere a igualdade como atributo fundamental aos direitos humanos, é o fato de que cada um de suas espécies devem ser reconhecida, igualmente, a todos os que se encontrem na mesma posição jurídica.

A garantia está prevista no art. 5º, XXII, da CF, ao dizer que “[..] é garantido o direito de propriedade” (BRASIL, 1988). É o direito “de” propriedade como expressão de pertencimento, ter um bem em seu domínio. Pode-se dizer, ainda, que a propriedade na CF/88 traduz uma garantia institucional, na qual é calcada a ordem econômica através da livre iniciativa, pois é através do trânsito das titularidades que se movimenta o eixo econômico, conforme art. 170, II, CF/88 (BRASIL, 1988).

Nesse viés, a propriedade assegura um patrimônio mínimo às pessoas e constitui um instrumento para a garantia de uma vida digna. O acesso encontra-se descrito no art. 5º, *caput*, da CF, ao estipular que “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à

vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade” (BRASIL, 1988). É o direito social “à” propriedade.

O duplo estatuto da propriedade pode ser resumido da seguinte maneira (Quadro 2).

**Quadro 2** - Duplo estatuto da propriedade.

<b>Garantia</b>	<b>Acesso</b>
Art. 5º, XXII, CF	Art. 5º, <i>caput</i> , CF
Direito de propriedade	Direito à propriedade
Direito fundamental individual	Direito fundamental social
Liberalismo	Igualitarismo
Eficácia negativa de direitos fundamentais (direito de proteção)	Eficácia positiva de direitos fundamentais (direito de promoção)
Direito de excluir terceiros	Direito de não ser excluído (dever de inclusão)
Instituição do mercado	Instrumento para vida digna
Regras do jogo	Qualidade dos jogadores

Fonte: Rosenvald (2018), *apud* Melhen (2021).

O direito de propriedade possui uma noção jurídica complexa e dinâmica, que flutua no tempo de acordo com as realizações políticas, econômicas e filosóficas de cada país.

No Brasil, o Código de Bevilacqua de 1916 atribuiu à propriedade um caráter absoluto, ou seja, inatingível, sem limitações ou quaisquer restrições ao seu exercício, pois o proprietário era considerado senhor da coisa e dela poderia implementar o tratamento que bem entendesse. Contudo, com o passar dos anos, diante de todos os anseios sociais por uma justa distribuição de riquezas e, ainda, pela necessidade social de que o Estado interviesse nessas questões, o direito de propriedade deixou de ser absoluto para se tornar relativo. Foi o que demonstrou o CC/02, que trouxe ao direito de propriedade conotações diferentes, impregnadas de noções de sociabilidade e solidariedade.

Assim, apesar de o direito de propriedade se constituir em direito real, oponível *erga omnes*, atualmente o direito brasileiro criou o instituto da função social da propriedade, que condiciona o exercício daquele ao cumprimento da função social, pois não será admitida a subutilização dos bens, desvinculada de qualquer compromisso social e econômico.

Portanto, como vimos, na própria Constituição da República Federativa do Brasil, em seu art. 5º, XXII e XXIII, que dispõe acerca dos direitos e garantias individuais, está consagrado o direito da propriedade, bem como a especificação de que a propriedade cumprirá a função social, restando comprovada a adoção desse princípio por todo o ordenamento jurídico vigente.

A função social, por sua vez, foi delineada no art. 5º, XXIII, da CF, quando determina que a propriedade “[...] atenderá a sua função social”, bem como no art. 170, III, da CF, que a prevê como um dos princípios da ordem econômica (BRASIL, 1988, online).

Assim, a função social da propriedade se caracteriza por ser um dos requisitos necessários para a convivência social. Nossa Carta Magna garante o direito de propriedade, porém, o mesmo deve ser exercido de forma que atenda a sua função social, portanto, deve estar vinculada não só à produtividade do bem, mas também aos reclamos da justiça social, haja vista que deve ser exercida em prol da coletividade. A propriedade deve ter uma utilização voltada à sua destinação socioeconômica. O princípio da função social da propriedade, portanto, está atrelado ao exercício e não ao direito de propriedade (DINIZ, 2010).

De outro lado, não se deve mitificar a propriedade, por outro lado, parece deveras nociva à sociedade uma cultura do ódio às relações de pertencimento. Paradoxalmente, os males da propriedade podem ser curados com mais propriedades por meio de políticas inclusivas que eliminem privilégios e universalizem o acesso às titularidades, de modo a garantir uma vida digna a todos.

Apesar de propriedade e posse constituírem relações de pertencimento, é inegável que a primeira é superior à segunda. A posse é factual e sempre se vislumbra por sua aparência, por sua visibilidade. A propriedade, ao contrário, é um signo cadastral, uma linguagem de representação de ativos livremente negociáveis.

### **2.3 Reurb**

A Regularização Fundiária Urbana (Reurb) é o processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais com a finalidade de incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. As medidas jurídicas correspondem especialmente à solução dos problemas dominiais, referente às situações em que o ocupante de uma área pública ou privada não possui um título que lhe dê segurança jurídica sobre sua ocupação.

É o aspecto da falta de um “documento” que dê a plena propriedade ao beneficiário direto da Reurb. As medidas urbanísticas dizem respeito às soluções para adequar os parcelamentos à cidade regularizada, como a implantação de infraestrutura essencial (calçamento, esgoto, energia, fornecimento de água), decorrentes dos loteamentos implantados sem atendimento das normas legais.

A realocação de moradias em face de estarem em locais sujeito a desmoroamento, enchentes, em locais contaminados, insalubres, entre outros, também entra nesse aspecto. As medidas ambientais buscam superar o problema dos assentamentos implantados sem licenciamento ambiental e em desacordo com a legislação urbana e de proteção ao meio ambiente. As medidas sociais, por sua vez, dizem respeito às soluções dadas à população beneficiária da Reurb, especialmente nas ocupações por famílias de baixa renda, (mas não excluindo as demais populações), de forma a propiciar o exercício digno do direito à moradia e à cidadania, proporcionando qualidade de vida.

É um conceito aberto que abrange todos os instrumentos destinados à adequação das situações imobiliárias informais às regras do direito positivo (PAIVA, 2019). Nessa perspectiva, a Reurb tem por objeto os núcleos urbanos informais para que, diretamente, se alcance a propriedade formal e, por via oblíqua, resgate ou ao menos conceda a cidadania aos que se encontram à margem da lei.

O novo marco legal que passou a ser a lei de regência da matéria e busca dinamizar e desburocratizar o procedimento de regularização fundiária. Como aponta Paiva (2019, p. 27), “[...] o espírito da lei é o de agregar, de trazer, de recepcionar, de aceitar, de permitir que o cidadão que já tem a sua moradia possa alcançar o status de proprietário.

Segundo dados do Ministério das Cidades, o Brasil possuía, até o início de 2017, mais de 50% dos seus imóveis urbanos com alguma irregularidade fundiária, o que culminaria em aproximadamente 100 milhões de pessoas morando em imóveis irregulares, privada de algum tipo de equipamento urbano ou comunitário (RIBEIRO, 2019). São números preocupantes na medida em que tal situação, além de gerar insegurança jurídica, priva os indivíduos de acesso aos serviços e negócios em geral que exigem a formalidade do registro imobiliário.

Nos termos da Lei nº 13.465/2017, de 11 de julho de 2017, há a definição de três espécies de regularização fundiária, que atingem em sua totalidade as propriedades urbanas irregulares no Brasil (BRASIL, 2017a):

**a. Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb – S)** - Regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente (50 % + 1), por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal. Embora possam ser definidas através de ZEIS, que, em regra, são definidas no Plano Diretor Urbano de cada município, as áreas objetos de Reurb–S podem ser definidas através de ato do poder público (decreto, por ex.), especialmente nos pequenos municípios, que não têm a obrigatoriedade de criação do Plano Diretor Urbano pelo Estatuto das Cidades (Art. 41, I, da Lei 10.257/2001). Considerando os dados colhidos por órgãos governamentais de pesquisa,



como o IBGE (PIB, IDH, PIB per capita, presença de mobiliários nos domicílios, entre outros), a grande maioria dos municípios têm 2/29 amparo estatístico para definir, através de ato do executivo municipal, quais serão estas áreas, podendo em todo tempo ser revista a definição das áreas objeto de Reurb-S (art. 30, § 3º, da Lei 13.465/2017), não sendo necessários gastos com estudos técnicos mais apurados nestes casos (BRASIL, 2017a).

**b. Regularização Fundiária de Interesse Específico (Reurb-E)** - Regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese anterior. A lei adotou um critério residual. São os núcleos urbanos informais ocupados por população com melhores condições de vida, mas que ainda não possuem uma moradia juridicamente regularizada, não têm um documento de sua propriedade. Ressalte-se que dentro dos núcleos urbanos informais objeto de Reurb-E podem haver moradias ocupadas por moradores de baixa renda. E o contrário também é verdadeiro, nas áreas de Reurb-S haverá famílias que não são de baixa renda, mas que também serão beneficiados pelo critério. O que se delimita é a área com predominância de uma ou outra população, e não a renda específica de uma determinada família (BRASIL, 2017a).

**c. Regularização Fundiária Inominada (Reurb-I)** - Regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais consolidados em data anterior à Lei do Parcelamento do Solo Urbano - Lei 6.766/1979, de 19 de dezembro 1979 (art. 69, da Lei 13.465/2017). Esta espécie se aplica em conjunto com as duas outras (Reurb-S e Reurb-E), e, neste caso, ela seria um “plus”, considerando que as medidas necessárias para sua efetivação são mitigadas pela lei, obviamente por ser aplicada em núcleo urbano informal consolidado há mais de 30 anos. Mas pode ser aplicada isoladamente, naquelas áreas que não sendo objeto de Reurb (S ou E), digam respeito a núcleos urbanos informais consolidados anteriormente à 19 de dezembro de 1979 (BRASIL, 2017a).

Por fim, deve-se registrar que os instrumentos da Lei de Reurb (explícitos ou não) são hábeis para, em maior ou em menor grau, conciliar o acesso à propriedade também, além do procedimento de usucapião administrativos extrajudicial, dando com segurança jurídica, dentro do espírito do Estado Democrático de Direito que é a efetivação de direitos fundamentais (FARIAS; ROSENVALD, 2020).

## 2.4 Direito Fundamental e Direito Social

A CF/88 realmente estabelece a importância da função social da propriedade em vários de seus artigos, podemos citar como exemplos: o Artigo 5º, XXIII, o Artigo 170, III e o Artigo 182, § 2º. Ademais, o art. 182, § 2º da CRFB/88 determina que a propriedade urbana cumpre

sua função social no momento em que acata as exigências essenciais para a ordenação da cidade, conforme determinado no Plano Diretor (BRASIL, 1988).

Esses dispositivos destacam que a propriedade não deve ser exercida de forma arbitrária, mas sim de maneira a contribuir para o bem-estar da sociedade como um todo, obedecendo às normas e planos estabelecidos, especialmente em áreas urbanas. Além disso, na seara infraconstitucional, o CC/02, em seu artigo 2.035, parágrafo único, também enfatiza a função social da propriedade e dos contratos, assegurando que os atos contrários à ordem pública não são permitidos (BRASIL, 2002). Essas medidas refletem a preocupação do legislador em equilibrar os direitos individuais de propriedade com o interesse coletivo e o desenvolvimento sustentável.

Evangelista (2013) dispõe que a propriedade é a ferramenta que conseqüentemente traz ao homem seu bem-estar, à medida que regulamenta as relações entre a pessoa e o bem, delineando-se os limites da atuação do proprietário e desvencilhando-se de atos que limitem seu pleno exercício.

Araújo e Araújo (2017) argumentam que a função social da propriedade introduz uma nova perspectiva no direito privado, impondo limitações positivas. Isso significa que um direito que antes era considerado absoluto se adapta aos princípios atuais, especialmente à dignidade humana e à justiça social.

Evangelista (2013) sustenta que, nesse novo contexto, não se permite mais que a propriedade fique ociosa ou subutilizada. Portanto, o Estado deve dispor de instrumentos que garantam o seu uso adequado, até mesmo permitindo a perda da propriedade se esta não cumprir a sua função social. Quando a propriedade não desempenha adequadamente a sua função social, perde o seu caráter intangível, ou seja, pode ser adquirida por aqueles que a utilizem de acordo com a lei.

Segundo Evangelista (2013), à medida que o direito evoluiu ao longo das gerações, houve uma transição do foco no direito individual para um enfoque mais coletivo. Na segunda geração, os direitos fundamentais, que representam o valor da igualdade, redefiniram a concepção de propriedade. Com o surgimento dos direitos fundamentais de terceira geração, que têm a dimensão da fraternidade, a propriedade não é mais vista exclusivamente como algo a serviço do seu proprietário, mas passa a ter uma dimensão coletiva.

Pode-se afirmar que a propriedade, quando não está em conformidade com os princípios pelos quais foi estabelecida, perde parte de sua natureza coletiva e, conseqüentemente, a sua função social. Eduardo (2010) esclarece que a propriedade deixou de ser apenas um direito subjetivo do indivíduo, passando a ser determinado que o proprietário deve utilizá-la de uma

maneira que contribua para o crescimento da riqueza e da interdependência social. Dessa forma, a propriedade se transforma em um direito e dever ao mesmo tempo, deixando de ser estritamente individual para se tornar uma função na qual o interesse coletivo prevalece.

Didier Junior (2008) externa que, uma vez elencada como princípio, a função social exprime à propriedade conteúdo determinado, atribuindo-lhe um novo conceito. De acordo com Comparato (2014), o mestre expõe:

[...] é dentro dessa perspectiva institucional que se pôs, já no bojo do constitucionalismo liberal, a questão do direito de todo indivíduo à propriedade, ou seja, o direito a aquisição dos bens indispensáveis a sua subsistência, de acordo com os padrões de dignidade de cada momento histórico. [...] Se a propriedade privada era reconhecida como garantia última da liberdade individual, tornava-se inevitável sustentar que a ordem jurídica deveria proteger não apenas os atuais, mas também os futuros e potenciais proprietários. O acesso à propriedade adquiriria, pois insofismavelmente, o caráter de direito fundamental da pessoa humana (COMPARATO, 2014, p. 137).

Portanto, é evidente que tanto a legislação constitucional quanto a infraconstitucional incorporam o princípio da função social da propriedade. A partir desse princípio, há uma redefinição do conceito de propriedade e da maneira como ela deve ser usada, de modo a atender não apenas aos interesses individuais, mas também às necessidades coletivas. Esse enfoque reflete uma compreensão mais abrangente e responsável da propriedade, levando em consideração seu impacto na sociedade como um todo.

No que tange a moradia, trata-se de um direito social, elencado no artigo 6º da CF/88. O Brasil, por fazer parte como membro da ONU, assina embaixo do que diz a Declaração dos Direitos Humanos: “Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis”. Onde os tratados e acordos internacionais assinados pelo Estado brasileiro têm força de lei, fazendo ser obrigatório o seu cumprimento dentro do nosso território nacional. (AGNU, 1948).

Além da declaração da ONU, o Brasil também integra o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, oficializado em 1996. O Pacto diz que os Estados que o assinaram “[...] reconhecem o direito de toda pessoa ao nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida.” (AGNU, 1996). Portanto, desde essa época, o direito à moradia é considerado um direito humano universal, isto é, todas as pessoas devem ter acesso – entre os países integrantes da ONU.

Sobre esse questionamento, veja o que foi apresentado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República:

Um dos equívocos mais comuns associados ao direito à moradia adequada é a obrigatoriedade do Estado de construir habitação para toda a população, e que as pessoas sem habitação podem exigir automaticamente uma casa do governo. Apesar de os governos implantarem programas habitacionais, o direito à moradia adequada não obriga que o governo construa todo parque habitacional de uma nação. O direito à moradia adequada abrange medidas que são necessárias para evitar a falta de moradia, proibir as remoções forçadas e a discriminação, focar nos grupos mais vulneráveis e marginalizados, garantir a segurança da posse a todos, e garantir que a habitação de todos seja adequada. Essas medidas exigem a intervenção governamental em vários níveis: legislativo, administrativo, de políticas e/ou prioridades de gastos. Porém, o direito à moradia adequada pode ser implementado através de uma abordagem em que o governo viabilize a habitação, ao invés de provê-la. O governo torna-se o facilitador das ações de todos os participantes na produção e na melhoria das habitações. Políticas, estratégias e programas baseados na abordagem da viabilização têm sido promovidos pela ONU desde 1988 (BRASIL, 2013, online).

Assim, o direito à moradia adequada não é apenas uma norma com caráter programático a ser executada a longo prazo. Isso porque o Estado tem o dever, dentro de sua previsão financeira, de efetivar o direito à moradia por meio de ações que objetivem impedir remoções ilegais e de garantir a segurança jurídica da posse. Não obstante existam normas protetivas às remoções forçadas, não há impedimento para que o poder público implemente políticas de desenvolvimento que impliquem a realocação de pessoas. Isso deverá ocorrer, entretanto, por meio de diálogo, com oitiva e participação das pessoas afetadas, minimizando os transtornos decorrentes de tais medidas.

Portanto, a moradia adequada e propriedade não são expressões sinônimas. Enquanto a propriedade é um direito fundamental individual, a moradia é um direito social. É possível que o proprietário não exerça moradia e, também, que o morador não seja proprietário. A moradia é um direito mais amplo que a propriedade, pois visa garantir o mínimo existencial das pessoas. Por derradeiro, a moradia adequada compreende não apenas um teto, mas, também, a garantia de acesso a serviços públicos essenciais, infraestruturas que preservem a saúde, a segurança, o conforto entre outros.

## **2.5 Usucapião Extrajudicial e Suas Modalidades**

Usucapião é um dos modos de aquisição de propriedade existentes na legislação brasileira tanto de bens móveis quanto imóveis. Sua origem remonta à antiguidade, mais especificamente aos séculos 449 e 450 a.C., período em que vigorou a Lei das XII Tábuas. Naquela época, era possível adquirir propriedade pelo uso, desde que não houvesse contestação do proprietário original.

Apesar do conteúdo central ter se mantido praticamente o mesmo, o instituto jurídico da usucapião ganhou contornos específicos que buscaram atender com a promulgação da CF/88, a função social da propriedade. Este direito que, até o ano de 2015, só poderia ser manifestado de forma judicial, o que passou a ser regulamentado de forma obstatante, sancionado através do atual Código de Processo Civil (CPC), Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. O CPC introduziu o seu art. 1.071, este artigo alterou a Lei n. 6.015 de 1973 - Lei dos Registros Públicos - à qual foi acrescentado o art. 216-A. Essas alterações tratam-se da introdução no ordenamento jurídico brasileiro do procedimento extrajudicial de reconhecimento de usucapião (BRASIL, 2015).

Na regulamentação processual civil, pré-disposta pelo artigo supracitado, o usucapiente terá liberdade de escolha entre a usucapião administrativa extrajudicial ou a tradicional usucapião judicial, ambas com os mesmos efeitos jurídicos e eficácia.

Assim o procedimento administrativo surgido em 2015 é a possibilidade de reconhecimento da posse e aquisição da propriedade, através do preenchimento dos requisitos legais exigidos, sem a necessidade da propositura de uma ação judicial para tanto. Tal procedimento de usucapião extrajudicial é realizado pelas serventias extrajudiciais, representadas pela atuação em conjunto do Tabelionato de Notas e o Cartório de Registro de Imóveis da Comarca em que se situa o imóvel objeto de usucapião, trazendo consigo a promessa de celeridade, segurança e efetividade para as partes interessadas. Acredita-se que este procedimento reduzirá o tempo até o reconhecimento da usucapião, beneficiando os interessados.

O uso do instituto do usucapião, se dá como muitos autores apontam, nos processos de indicações justas, calmas e com isenção de atos violentos, desta forma, a viabilização desta imposição, se dá mediante alguns cenários:

- a) A proposta deve ser consolidada de forma mansa e pacífica, deste modo, atos violentos obrigatórios que exijam os direitos não fazem parte desta ação a ser executada;
- b) A posse deve ser contínua, ao modo que ações de abandono dos espaços devem ser isentas; existirá um prazo de posse a ser cumprido viabilizando o cumprimento do mandato de usucapião, comprovando que o indivíduo de fato faz uso das terras durante um tempo hábil.

De modo a compreender os aspectos referente as propostas presentes nas ações que sustentam o usucapião, Matos (2019) ainda, apresenta a compreensão de que, a proposta regida sobre os efeitos legais do usucapião não estão fundamentados apenas na intenção de tirar a

posse sobre determinado bem de alguém, de modo diferenciado, a ideia se restringe em dar direito para aquele que cuida e zela por determinado espaço, durante um período hábil, o reconhecendo como proprietário do local em que vive.

Desta maneira, é possível dizer que quando o proprietário não demonstra interesse e cuidado por sua propriedade, o mesmo perde seu direito sobre ela. Consequentemente o imóvel pode vir a pertencer aquele que esteve durante a ausência do proprietário, caso a solicitação de usucapião seja feita dentro do prazo necessário (OLIVEIRA, 2019, p. 12).

Portanto, cabe destacar a usucapião é meio aquisitivo do direito real da propriedade em razão, primordialmente, do tempo de posse por parte do requerente, tempo este que será, em regra, o fator determinante da modalidade/espécie de usucapião a ser empregada – ordinária, extraordinária, especial, constitucional, familiar e etc.

No que tange a modalidade usucapião extraordinária trata-se de uma forma de aquisição da propriedade prevista no artigo 1238 do CC/02:

Art. 1.238. Aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independentemente de título e boa-fé; podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para o registro no Cartório de Registro de Imóveis (BRASIL, 2002, online).

Com efeito, verifica-se que os requisitos inerentes a usucapião extraordinária são a posse mansa e pacífica durante o prazo de 15 (quinze) anos, ou seja, trata-se da posse simples. Gonçalves (2020) conceitua que a posse simples deve ser exercida com ânimo de dono, de forma contínua, mansa e pacificamente.

A usucapião extraordinária é disciplinada no art. 1.238 do Código Civil e seus requisitos são: posse de quinze anos (que pode reduzir-se a dez anos se o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo), exercida com ânimo de dono, de forma contínua, mansa e pacificamente. Dispensam-se os requisitos do justo título e da boa-fé.” (GONÇALVES, 2020, p. 240).

A posse mansa e pacífica é aquela em que não há qualquer oposição daquele que detém o imóvel, devendo ser exercida no lastro de tempo acima mencionado sem interrupção sendo necessária que essa posse seja exercida com *animus dominini*.

O ordenamento jurídico ainda prevê a possibilidade de redução do prazo de 15 (quinze) anos para 10 (dez) anos, também conhecida como posse qualificada, tendo como requisitos que o imóvel tenha sido utilizado como moradia ou realizada obra e serviço de caráter produtivo, ou seja, nesse caso apenas a moradia não é requisito para a Usucapião desta modalidade.

Ainda para Gonçalves (2020) define quanto a redução do prazo estipulado pelo legislador:

O conceito de “posse-trabalho”, quer se corporifique na construção de uma residência, quer se concretize em investimentos de caráter produtivo ou cultural, levou o legislador a reduzir para dez anos a usucapião extraordinária, como consta do parágrafo único supratranscrito.

Para que ocorra a redução do prazo não basta comprovar o pagamento de tributos, uma vez que, num país com grandes áreas despovoadas, poderia o fato propiciar direitos a quem não se encontre em situação efetivamente merecedora do amparo legal.

Pareceu mais conforme aos ditames sociais, segundo justificativa apresentada por Miguel Reale, situar o problema em termos de “posse-trabalho”, que se manifesta por meio de obras e serviços realizados pelo possuidor ou de construção, no local, de sua morada (GONÇALVES, 2020, p. 241).

Para Diniz (2010) a propriedade é um dos direitos fundamentais da pessoa humana e que a dignidade humana só pode ser atingida pelo direito básico de constituir um patrimônio e ter este protegido pelo Estado. “No entanto, o patrimônio deve ser usado nos limites do patrimônio alheio. Ninguém pode perturbar a paz de seu vizinho ou extrapolar os limites de seu terreno; as pessoas não podem perturbar o equilíbrio ambiental, tampouco a paz social.” (DINIZ, 2010, p. 180).

Portanto, o desenvolvimento da sociedade como um todo é o objetivo fundamental do direito de propriedade. Entre os vários elementos que compõem a ideia de função social da propriedade, encontra-se a chamada finalidade social. Assim, o direito de propriedade tem a finalidade de garantir o direito de ter um bem e usá-lo plenamente.

Cabe ainda destacar as vantagens e desvantagens quanto a modalidade extraordinária. Diniz (2010) nos afirma que as vantagens referem-se quanto à metragem na medida em que não se restringe a metragem do imóvel usucapiendo à 250 metros (duzentos e cinquenta) como as demais modalidades e pela ausência de justo título e boa-fé, em outras palavras, ainda que o imóvel usucapiendo inicialmente tenha sido "ocupado" ou não exista título que comprove compra, doação ou qualquer outra forma de aquisição, é possível sim adquirir a propriedade em questão. No que tange a desvantagem é o tempo da posse do Usucapião extraordinário, posto que, é maior que o tempo das demais modalidades, sendo necessário permanecer no imóvel usucapiendo por 15 (quinze) anos, ou no tempo de 10 (dez) anos caso se enquadre nos requisitos exigidos pela lei.

Dessa forma, o instituto da Usucapião Extraordinária busca concretizar a função social da propriedade atribuindo àquele que preencha os requisitos legais o direito à propriedade de um bem imóvel alheio, sendo, portanto, manifestação plena da função social da propriedade.

Todavia a usucapião ordinária de posse simples é a forma originária aquisitiva de propriedade imóvel ou móvel e está prevista nos artigos 1242 e 1260 do CC/02.

Art. 1.242. Adquire também a propriedade do imóvel aquele que, contínua e incontestadamente, com justo título e boa-fé, o possuir por dez anos”.

[...]

Art. 1.260. “Aquele que possuir coisa móvel como sua, contínua e incontestadamente durante três anos, com justo título e boa-fé, adquirir-lhe-á a propriedade (BRASIL, 2002, online).

Nesse aspecto, Albuquerque Júnior (2016) nos diz que a usucapião ordinária se aplica aos casos em que o possuidor tenha algum documento que demonstre que tenha obtido a propriedade do bem, mas não a conseguiu, na realidade. Neste sentido, a modalidade exige a boa-fé do possuidor, que é o desconhecimento de sua irregularidade devendo estar presentes três requisitos para a configuração deste instituto, quais sejam, o tempo decorrido de 10 (dez) anos, para os imóveis e de 03 (três) anos para os móveis e a total falta de oposição. A oposição é referente à ações de reivindicação de posse por parte do proprietário original da coisa. É necessário o possuidor ter Justo Título e há necessidade de que haja boa-fé por parte do possuidor. Em outras palavras, apenas o possuidor que “acredita” que possua documentação que atesta ser o proprietário e que esteja de posse da coisa de maneira moral e juridicamente aceitos é que é possível pleitear esse tipo de usucapião.

Outrossim, no dizer de Albuquerque Júnior (2016) precisa se observar a boa-fé do ocupante, ou seja, o ordenamento jurídico prevê no parágrafo único do art. 1242 do CC/02 a usucapião ordinária de posse qualificada.

Aquele que, com justo título e boa-fé, mantém a posse mansa, pacífica e ininterrupta de um imóvel pelo prazo de 10 (dez) anos, sendo que esse prazo pode ser reduzido para 5 (cinco) anos, se o bem houver sido adquirido, onerosamente, com base no registro constante do respectivo cartório, cancelada posteriormente, desde que os possuidores nele tenham estabelecido a sua moradia, ou realizado investimentos de interesse social e econômico (ALBUQUERQUE JÚNIOR, 2016, p. 566).

Trata-se de uma forma originária aquisitiva do imóvel, onde devem estar presentes: o tempo decorrido de 05 (cinco) anos e a total falta de oposição. É necessário o possuidor constituir ali sua moradia habitual ou ter realizado investimentos de interesse social e econômico. Também é necessário possuir Justo Título e não ser possuidor de nenhum imóvel. Há a necessidade também desse imóvel ter sido obtido de forma onerosa, ou seja, ou foi comprado ou foi dado em pagamento ao possuidor, daí o Justo Título, portanto, o imóvel doado gratuitamente não é coberto por esse dispositivo.

A doutrina, segundo Gonçalves (2020), no tocante a aquisição por usucapião ordinária:

Aduza-se que o parágrafo único do art. 1.242 do Código Civil trouxe uma inovação: prevalece a aquisição por usucapião ordinária, ainda no caso de ter sido o imóvel



adquirido por ato oneroso e conste o instrumento de registro público, cancelado posteriormente por sentença.

Neste caso, o tempo fica reduzido a cinco anos, “desde que os possuidores nele tiverem estabelecido a sua moradia, ou realizado investimentos de interesse social e econômico”, ou seja, desde que nele tenham feito despesas que não sejam de interesse apenas do possuidor, mas que se projetem socialmente.

O inconveniente maior desta última ressalva, pondera Caio Mário, é a margem aberta ao subjetivismo do juiz, devido à falta de um parâmetro em que se possa apoiar. Se o cancelamento do título decorre da nulidade do negócio jurídico, não se tem justo título. Isso só é possível em sendo o negócio jurídico anulável, ou se o que se debateu foi a respeito da validade do registro. E assim o é porque o sistema brasileiro de registro é substantivo, ou seja, a eficácia ou ineficácia do negócio jurídico repercute no registro de imóveis (GONÇALVES, 2020, p. 275).

Vale mencionar, que há também o procedimento de usucapião especial já era previsto na Constituição Federal e visa facilitar e tutelar o direito fundamental de habitação. Loureiro (2021), nos alega que a pessoa que possuir como sua e nela fixar sua moradia, por 5 (cinco) anos ininterruptos e sem oposição, área de terra em zona rural não superior a 50 (cinquenta) hectares, adquirir-lhe a propriedade, desde que não seja proprietário de outro imóvel, além de moradia a área deve ser tornada produtiva pelo trabalho do possuidor ou de sua família.

A usucapião especial está dividida em Especial Rural e Urbana. A usucapião Especial Rural está prevista no artigo 1239 do CC/02, bem como no artigo 191 da CF/88, respectivamente:

Art. 1.239. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como sua, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra em zona rural não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade (BRASIL, 2002, online).

Art. 191. “Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

Parágrafo único. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião” (BRASIL, 1988, online).

Gonçalves (2020) alega que a usucapião especial o possuidor não pode ter qualquer outro imóvel, tanto rural como urbano, logo o possuidor deve ter constituído sua moradia no imóvel que quer usucapir e deve ter dado finalidade produtiva ao mesmo, não bastando apenas a moradia. A vantagem dessa modalidade é que não há necessidade de justo título tampouco a boa-fé, podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para transcrição no Registro de Imóveis.

Como requisito há a necessidade de comprovação do lapso temporal de 05 (cinco) anos ininterruptos no imóvel, usando como moradia e a tornando produtiva e que o terreno não supere os cinquenta hectares e que não possua outro imóvel.

A doutrina por meio do saudoso Gonçalves (2020) preceitua que esta modalidade surgiu anterior a CF/88:

A usucapião especial rural ou *pro labore* surgiu, no direito brasileiro, com a Constituição Federal de 1934, sendo conservada na Carta outorgada de 1937 e na Constituição de 1946. A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969 não repetiram o texto das anteriores, mas a última consignou os seus requisitos básicos, remetendo a sua disciplina à lei ordinária.

Enquanto não regulamentada, aplicou-se a Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964, denominada Estatuto da Terra, até o advento da Lei n. 6.969, de 10 de dezembro de 1981, elaborada especialmente para regulamentar a aquisição, por usucapião especial, de imóveis rurais.

Preceitua o seu art. 1º: Todo aquele que, não sendo proprietário rural nem urbano, possuir como sua, por 5 (cinco) anos ininterruptos, sem oposição, área rural contínua, não excedente de 25 (vinte e cinco) hectares, e a houver tornado produtiva com seu trabalho e nela tiver sua morada, adquirir-lhe-á o domínio, independentemente de justo título e boa-fé, podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para transcrição no Registro de Imóveis (GONÇALVES, 2020, p. 242).

Diante do exposto, Gonçalves (2020) alega que na modalidade especial rural tem-se que a produtividade do imóvel deve ser aferida pelo cumprimento de sua função social, não constituindo elemento indispensável a exploração econômica da terra, sobretudo quando suas dimensões limitam tal destinação.

Doravante, a Usucapião Especial Urbana está prevista no art. 1240 do CC/02 e no artigo 183 da CF/88, bem como o art. 9º do Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257/2001), respectivamente:

Art. 1.240. Aquele que possuir, como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito previsto no parágrafo antecedente não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade:

Art. 9º- Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (BRASIL, 2001, online).

A Usucapião Especial Urbana é a forma originária aquisitiva de propriedade de imóvel urbana, para esta modalidade o possuidor não pode ter qualquer outro imóvel, seja urbano ou

rural. O possuidor deve ter constituído sua moradia no imóvel que quer usucapir. Existe também uma limitação máxima de tamanho do imóvel, qual seja, 250 (duzentos e cinquenta) metros quadrados de área. Nada impede que seja o imóvel tão pequeno que seja inferior ao módulo urbano definido no plano diretor do município onde se encontra o imóvel. O mandamento proibitivo está no tamanho máximo e não mínimo.

Serra e Serra (2018) nos traz que o título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, e não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. Segundo artigo 9º, §3º do Estatuto da Cidade, o herdeiro legítimo somente continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, se já residir no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Gonçalves (2020) assevera que a vantagem desta modalidade é que também não há necessidade de justo título e da boa-fé, sendo que os requisitos são a necessidade de comprovação do lapso temporal de 05 (cinco) anos ininterruptos no imóvel, usando o imóvel como moradia e que a área não supere os 250 (duzentos e cinquenta) metros quadrados e não possua outro imóvel, seja rural ou urbano.

Deste modo, já usucapião especial urbana coletiva está prevista no art. 10º da Lei Nº 10.257 de 10 de julho de 2001, o chamado Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos 182 e 183 da CF/88 e estabelece diretrizes gerais da política urbana.

No estatuto regulamenta os artigos 182 e 183 da CF/88, que estabeleceu diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências:

Art. 10. Os núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural. (Redação dada pela lei nº 13.465, de 2017)

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.

§ 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 4º O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

§ 5º As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes. (BRASIL, 2001, online).

Serra e Serra (2018), citam que os possuidores não podem ter quaisquer outros imóveis, sejam urbanos ou rurais. Os possuidores devem constituir moradia no imóvel que quer usucapir.

As unidades individuais de cada possuidor serão fixadas judicialmente ou por convenção coletiva dos possuidores, ou seja, é impossível delimitar de outra forma a parte individual de cada possuidor. Portanto, os possuidores devem ser hipossuficientes na forma da lei. Vale destacar também, que essa modalidade existe uma limitação mínima de tamanho do imóvel, qual seja, 250 (duzentos e cinquenta) metros quadrados de área.

Gonçalves (2020) nos alerta que nesta modalidade também há vantagem de que o possuidor não necessita do justo título e nem a boa-fé, sendo que, os requisitos são: comprovação do lapso temporal de 05 (cinco) anos ininterruptos no imóvel, usando como moradia e que a área não seja inferior aos duzentos e cinquenta metros quadrados (250m<sup>2</sup>) e não possua outro imóvel.

De acordo com Gonçalves (2020) entende que esta modalidade é uma subsidiária da usucapião urbana constitucional: indaga-se se a usucapião urbana coletiva constitui modalidade distinta daquela estabelecida no art. 183 da CF/88 e se as posses anteriores à vigência do mencionado Estatuto podem ser computadas.

Assim, Ribeiro (2012) afirma, que a usucapião coletiva nada mais é do que uma espécie de usucapião urbana constitucional, apenas ostentando algumas facetas peculiares para solucionar situações fáticas que encontravam obstáculos de natureza formal para consumação da prescrição aquisitiva. Aduz-se que o Estatuto da Cidade teve período de *vacatio legis* suficientemente longo para que eventuais titulares do domínio ajuizassem ações para retomar os imóveis ocupados, não sendo colhidos, assim, de surpresa pela suposta nova modalidade de prescrição aquisitiva.

Entretanto, aduz o mencionado jurista Ribeiro (2012), que é de se ponderar que o prazo de noventa dias se mostra curto para a defesa da propriedade. Além disso, o Estatuto afasta a possibilidade de usucapião individual de área que ultrapassar o limite máximo de metragem, de duzentos e cinquenta metros quadrados, permitida no art. 183 da Constituição Federal.

Ademais, Gonçalves (2020), cita que finalidade buscada na usucapião coletiva é a formação de um condomínio, cabendo frações ideais a cada um dos condôminos, até mesmo de forma diferenciada. O acréscimo de posse (*accessio possessionis*), que não era admitido na modalidade constitucional do art. 183, constitui inovação do legislador ordinário.

Ratificando esse tema Gonçalves (2020) interpreta:

Tendo em vista os parâmetros constitucionais, não se admite que cada um dos ocupantes receba parte ideal, conquanto possa ser diferenciada (Estatuto da Cidade, art. 10, § 3º), superior a duzentos e cinquenta metros quadrados, extensão estipulada para moradia urbana, consoante se infere do preceito contido no caput do mencionado art. 183 da Constituição Federal GONÇALVES (2020, p. 249).

Com efeito a modalidade de usucapião especial urbano coletivo deve ser direcionado à aquisição da área considerada como um todo, principalmente, pelo fato de que, depois da decretação da sentença, a área será tratada como um condomínio indivisível, nos termos do disposto no art. 10, § 3º e § 4º da Lei 10.257/2001 (BRASIL, 2001).

Podemos mencionar ainda, a modalidade de usucapião especial urbana familiar ou por abandono do lar que trata-se de uma forma originária aquisitiva de propriedade imóvel urbana pró-moradia. Tal modalidade está previsto no art. 1.240-A do CC/02.

Art. 1.240-A. “Aquele que exercer, por 2 (dois) anos ininterruptamente e sem oposição, posse direta, com exclusividade, sobre imóvel urbano de até 250m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados) cuja propriedade divida com ex-cônjuge ou ex-companheiro que abandonou o lar, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio integral, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

§ 1º O direito previsto no caput não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 2º No registro do título do direito previsto no caput, sendo o autor da ação judicialmente considerado hipossuficiente, sobre os emolumentos do registrador não incidirão e nem serão acrescidos a quaisquer títulos taxas, custas e contribuições para o Estado ou Distrito Federal, carteira de previdência, fundo de custeio de atos gratuitos, fundos especiais do Tribunal de Justiça, bem como de associação de classe, criados ou que venham a ser criados sob qualquer título ou denominação. (VETADO).” (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011) (BRASIL, 2001, online).

Gonçalves (2020) nos relata que na modalidade por abandono do lar, o possuidor não pode ter qualquer outro imóvel, seja urbano ou rural. A situação prevista é que exista um casal heteroafetivo ou homoafetivo morando no imóvel, que pertence a um ou ao outro ou a ambos dessa relação afetiva e ocorra o abandono de referido imóvel por alguém dessa relação, restando o outro partícipe morando sozinho no imóvel, por pelo menos 02 (dois) anos, ininterruptamente e sem qualquer oposição do que saiu do imóvel. O imóvel não pode superar o tamanho de 250 (duzentos e cinquenta) metros quadrados. Nesse viés, o que importa é a situação fática do abandono de lar por um dos partícipes da relação afetiva, não havendo necessidade de justo título e nem a boa-fé.

Segundo Gonçalves (2020, p. 273 e 274), existem diferenças entre as modalidades urbana e a familiar, como a seguir esta:

Trata-se, como mencionado, de nova modalidade de usucapião especial urbana, instituída em favor de pessoas de baixa renda, que não têm imóvel próprio, seja urbano ou rural. A lei em apreço disciplina “o novo instituto” nos mesmos moldes previstos no art. 183 da Constituição Federal. Tanto no caso da usucapião especial urbana, como no da usucapião familiar, é necessário que o usucapiente não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural e exerça posse mansa, pacífica e ininterrupta sobre imóvel

urbano de até 250 metros quadrados, para fins de sua moradia ou de sua família, não sendo permitida a concessão da medida mais de uma vez em favor da mesma pessoa. Podem ser apontadas, no entanto, as seguintes diferenças entre as duas modalidades:

- a) na usucapião familiar, ao contrário do que sucede na usucapião especial urbana disciplinada no art. 1.240 do Código Civil, exige-se, além dos requisitos mencionados, que o usucapiente seja coproprietário do imóvel, em comunhão ou condomínio com seu ex-cônjuge ou ex-companheiro;
- b) exige-se, também, que estes tenham abandonado o lar de forma voluntária e injustificada; e
- c) o tempo necessário para usucapir é flagrantemente inferior às demais espécies de usucapião, consumando-se a prescrição aquisitiva no prazo de dois anos.

Há destaque para recente jurisprudência quanto a usucapião pelo abandono do lar:

EMENTA: CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA - PROCESSUAL CIVIL - USUCAPIÃO FAMILIAR - PARTICULARES - DIREITO REAL - COMPETÊNCIA: VARA CÍVEL. 1. O só fato de o pedido de usucapião se dar por ex-cônjuge fundamentado no art. 1.240-A do Código Civil (CC) não confere à causa a característica de relação familiar, de competência de vara especializada de Família. 2. A ação fundada em direito real imobiliário tem caráter eminentemente patrimonial. 3. O pedido pela averbação de usucapião, ainda que fundamentado em abandono de lar, não se refere ao estado de pessoas ou à relação familiar em si, mas à pretensão aquisitiva de propriedade imobiliária originária. 4. Discutindo-se na espécie matéria de usucapião, não importa a relação entre as partes para atração da competência para Vara de Direito de Família, mas a natureza da matéria (privada), esta de competência da Vara Cível. (TJ-MG - CC: 10000210906608000 MG, Relator: Belizário de Lacerda, Data de Julgamento: 20/07/2021, Câmaras Cíveis / 7ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 29/07/2021) (BRASIL, 2021, online).

### 3 METODOLOGIA

A metodologia adotada nesta dissertação de mestrado profissional baseou-se em uma abordagem exploratória e analítica, combinando a revisão bibliográfica, análise de casos e estudos de campo. A pesquisa foi conduzida em etapas, de acordo com os objetivos específicos estabelecidos.

A primeira etapa consistiu em uma revisão bibliográfica abrangente sobre os temas relacionados à desjudicialização e aquisição de propriedade por usucapião extrajudicial. Foram consultadas fontes diversas, como livros, artigos científicos, legislação e jurisprudência atualizada. A revisão bibliográfica serviu para embasar teoricamente o estudo, fornecendo uma visão geral dos conceitos, fundamentos teóricos e melhores práticas relacionadas ao tema.

Na segunda etapa, compreendeu estudos de campo, nos quais foram conduzidas entrevistas, aplicando questionários e observações diretas junto aos profissionais dos Ofícios de Registro de Imóveis envolvidos no processo de usucapião extrajudicial. Essa abordagem permitiu obter insights valiosos sobre os procedimentos atuais, dificuldades enfrentadas e possíveis melhorias a serem implementadas. Os estudos de campo contribuíram para uma compreensão mais aprofundada sobre as limitações e contribuições que as serventias de registro de imóveis possuem para o procedimento de usucapião extrajudicial, bem como auxiliaram na formulação de estratégias e recomendações práticas.

A terceira etapa foram realizadas as análises de casos a partir das entrevistas. Foram investigados nos escritórios de registro de imóveis casos/exemplares que tinham boas práticas e resultados positivos no procedimento de desjudicialização e aquisição da propriedade através do procedimento de usucapião. Foram considerados fatores como eficácia, eficiência, agilidade e segurança jurídica. A análise de casos permitiu extrair lições e diretrizes aplicáveis à realidade dos Ofícios de Registro de Imóveis, que contribuíram para o desenvolvimento do produto técnico proposto.

Os dados coletados durante a revisão bibliográfica, estudos de campo e análise de casos foram analisados de forma qualitativa. Foram utilizadas técnicas de análise de conteúdo, por meio da categorização, identificação de padrões e temáticas recorrentes nos dados. Além disso, foi realizada a triangulação dos resultados obtidos, comparando e contrastando as informações obtidas em diferentes fontes e contextos.

A análise dos dados permitiu identificar desafios, gargalos e oportunidades de melhoria nesse processo. Com base nessa análise, foram formuladas estratégias e recomendações práticas

para superar os desafios identificados, visando aprimorar a implementação da desjudicialização e a eficiência dos Ofícios de Registro de Imóveis nesse contexto.

Portanto, a metodologia adotada nesta dissertação combina diferentes abordagens e técnicas de pesquisa, proporcionando uma análise abrangente e aprofundada dos desafios e possibilidades relacionados à desjudicialização e aquisição originária da propriedade por usucapião extrajudicial, com foco nos Ofícios de Registro de Imóveis. Essa abordagem permitiu verificar a realidade profissional vivida atualmente e à melhoria dos processos nessa área do direito, proporcionando uma análise abrangente e aprofundada dos desafios e possibilidades relacionados à desjudicialização através do procedimento de usucapião extrajudicial com foco nos Ofícios de Registro de Imóveis.

Em detalhes, a metodologia adotada para a primeira etapa, referente à revisão bibliográfica, consistiu na seguinte maneira:

1. Definição dos temas-chave: Os principais temas relacionados à desjudicialização e a aquisição originária da propriedade através do procedimento de usucapião extrajudicial, direitos sociais, Ofícios de Registro de Imóveis, entre outros.
2. Seleção de fontes bibliográficas: Foi realizada uma busca sistemática em bibliotecas, bases de dados acadêmicas, em sites da internet como: scielo, google acadêmico, Teses de dissertação do capes, entre outros, portais de periódicos e outras fontes confiáveis, seguindo critérios predefinidos, para identificar livros, artigos científicos, legislação e jurisprudência relevantes para os temas estabelecidos. Também foram considerados trabalhos acadêmicos, dissertações e teses que abordaram aspectos relacionados à desjudicialização e usucapião extrajudicial.
3. Análise e leitura crítica: As fontes selecionadas foram lidas cuidadosamente, sendo feitas anotações e destaques dos principais conceitos, fundamentos teóricos e melhores práticas relacionadas ao tema. Foi realizada uma avaliação crítica da relevância, qualidade e atualidade das informações encontradas.
4. Organização e síntese: As informações coletadas foram organizadas de forma lógica e coerente, utilizando categorias ou subtemas para facilitar a compreensão e análise dos dados. Foram elaborados sínteses e resumos dos principais pontos encontrados em cada fonte bibliográfica, destacando as contribuições mais relevantes para o estudo.
5. Documentação e citação: Foi mantido um registro detalhado das fontes bibliográficas consultadas, incluindo todas as informações necessárias para a correta citação e referência posterior. Foi utilizado um padrão de citação acadêmica adequado, seguindo as normas da ABNT.



6. **Elaboração do texto:** Com base nas informações coletadas e análise realizada, foi redigido o capítulo de referencial teórico da dissertação. Neste capítulo, foi apresentada uma visão geral dos conceitos, fundamentos, modalidade de usucapião extrajudicial, sobre desjudicialização. A estrutura do capítulo foi definida com base nas categorias ou subtemas estabelecidos durante a organização e síntese dos dados.

Já a metodologia adotada para a segunda etapa, referente aos estudos de campo nos escritórios de registro de imóveis dos municípios de Esmeralda/RS, Governador Mangabeira/BA, São Felipe/BA, Muritiba/BA, Cruz das Almas/BA e seguirá os seguintes procedimentos:

1. **Definição dos participantes:** A escolha se deu por amostra de conveniência. Mencionadas serventias extrajudiciais foram escolhidas aleatoriamente, sendo fixadas e delimitadas para a respectiva pesquisa, a partir do método indutivo, para comprovação ou não das hipóteses do trabalho acerca da ocorrência ou não do acesso à justiça pela usucapião extrajudicial. Foram feitas as identificações dos profissionais responsáveis pelos Escritórios de Registro de Imóveis, que participaram dos estudos de campo, responsáveis estes no processo de desjudicialização através do procedimento administrativo.
2. **Desenvolvimento dos instrumentos de coleta de dados:** Foi elaborado um questionário para a coleta de dados e encaminhado para os escritórios de registro de imóveis. O ponto de partida foi a elaboração de um questionário que servisse como ferramenta de coleta de dados relevantes para a pesquisa em questão. A construção do questionário se deu de maneira criteriosa, pautando-se nos objetivos específicos delineados no escopo da pesquisa. Pelo meio de uma revisão minuciosa da literatura pertinente na etapa inicial realizou-se este questionário. O instrumento abordava aspectos relacionados aos procedimentos atuais, dificuldades enfrentadas e possíveis melhorias relacionadas na desjudicialização através do procedimento de usucapião extrajudicial.
3. **Aprovação do questionário:** Antes de submeter o questionário aos profissionais que atuam nas serventias de registro de imóveis, um passo de extrema relevância foi a aprovação do instrumento por um grupo de indivíduos leigos no assunto, porém aptos a compreenderem a natureza e os propósitos da pesquisa. Esta etapa contribuiu para assegurar a clareza e a acessibilidade do questionário, garantindo que os termos técnicos e conceitos jurídicos fossem apresentados de maneira compreensível para um público mais amplo. A fim de atestar a validade e a eficácia do questionário, foram conduzidas três estratégias distintas de validação. A primeira consistiu na submissão do questionário aos operadores do direito atuantes nos cartórios de registro de imóveis, uma vez que esses profissionais estão diretamente envolvidos nos procedimentos em

análise. Suas percepções e contribuições foram essenciais para avaliar a pertinência das questões e a abordagem geral do instrumento. A segunda estratégia envolveu a apresentação do questionário a especialistas em metodologia de pesquisa. Esses especialistas possuem a expertise necessária para avaliar a estrutura geral do questionário, a sequência das perguntas, bem como a coerência e consistência das escalas e itens de avaliação. Por fim, a terceira estratégia de validação incluiu a submissão do questionário a especialistas em linguagem. Estes profissionais avaliaram a clareza, a concisão e a adequação da linguagem utilizada no instrumento, assegurando que o questionário fosse compreensível e livre de ambiguidades. Logo, a metodologia de construção e validação do questionário empregada neste estudo representa um compromisso sólido com a rigorosidade científica e a busca pela qualidade dos dados coletados. O cuidado na elaboração do instrumento e a sua submissão a diferentes grupos de validação asseguram a confiabilidade dos resultados obtidos e contribuem para a robustez das conclusões alcançadas na interseção entre o direito e a gestão de conflito.

4. Consentimento informado: Antes de iniciar a coleta de dados, os participantes foram informados sobre os objetivos da pesquisa, sua relevância e os procedimentos envolvidos. Foram solicitados o consentimento informado, garantindo que os participantes estejam cientes da sua participação voluntária e dos aspectos éticos relacionados à pesquisa.
5. Aplicação de questionário: Foi aplicado um questionário estruturado e aprovado aos participantes, visando coletar informações quantitativas sobre aspectos específicos do procedimento de usucapião extrajudicial e aplicando a desjudicialização. Os questionários foram elaborados com base nos objetivos da pesquisa, utilizando escalas de resposta, perguntas fechadas e abertas, de acordo com a natureza dos dados coletados.
6. Análise de dados: Os dados coletados por meio de questionário foram analisados de forma qualitativa. A análise envolveu a categorização dos dados, a identificação de temas emergentes e a busca por padrões e tendências. Foi utilizada técnicas de análise de conteúdo e triangulação dos resultados, garantindo a validade e confiabilidade dos dados.
7. Formulação de estratégias e recomendações: Com base na análise dos dados, serão identificadas as principais questões, dificuldades e oportunidades relacionadas à desjudicialização da usucapião nos Ofícios de Registro de Imóveis. Essas informações

subsidiarão a formulação de estratégias e recomendações práticas para aprimorar os procedimentos, superar os desafios e promover a efetividade da desjudicialização.

Por fim, à análise de dados a partir do questionário realizado nos escritórios de registro de imóveis:

1. Identificação de casos relevantes: Será realizado um levantamento de casos de usucapião extrajudicial. Serão considerados casos que sejam reconhecidos como experiências bem-sucedidas, demonstrando boas práticas e resultados positivos. A identificação dos casos será feita por meio de pesquisas em bancos de dados, consultas a instituições especializadas e busca em publicações relevantes;
2. Definição de critérios de avaliação: Serão estabelecidos critérios para avaliar os casos selecionados. Serão considerados fatores como eficácia, eficiência, agilidade e segurança.

## **4 RESULTADOS E DISCUSSÕES: CONTRIBUIÇÕES PARA O AVANÇO DO ESTADO DA ARTE**

### **4.1 Papel, Competências e Atribuições do Registrador no procedimento administrativo do Usucapião**

O trabalho desenvolvido pelos notários e registradores, conforme discorre Oliveira (2018) está enquadrado no âmbito da organização técnica e administrativa, garantindo-se a eficácia, segurança, publicidade e autenticidade dos atos jurídicos. Sua natureza jurídica é delineada no art. 236 da CF/88, a saber:

Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. §1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário. § 2º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. § 3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses (BRASIL, 1988, online).

Ademais, a Lei nº 8.935 de 18 de novembro de 1994, denominada Lei Orgânica dos Notários e Registradores, determina que os serviços notariais têm a finalidade de redigir, formalizar e autenticar documentos que possuam atos jurídicos extrajudiciais das partes interessadas (BRASIL, 1994). Por sua vez, os serviços de registro têm a função de garantir publicidade aos títulos de interesse público ou privado. Assim sendo, os notários e registradores atuam de forma decisiva para que seja externada a vontade das partes, aperfeiçoando-se a relação jurídica.

Trindade (2015) ressalta que as serventias extrajudiciais são formadas por servidores qualificados e técnicos da área jurídica, sendo os serviços prestados conforme os princípios correlatos à atividade jurisdicional, os quais são: provocação, igualdade no tratamento das partes, segurança jurídica e independência. Os notários e registradores possuem inerente a sua atividade a fé pública, fator imprescindível para a solução de litígios, antes destinados, exclusivamente, ao Poder Judiciário.

Colaborando com a desjudicialização e, conseqüentemente, com o descongestionamento do Judiciário, as serventias extrajudiciais promovem a celeridade na resolução de conflitos, além de economia para as partes, sendo um meio muito eficaz para o acesso à Justiça. Marques (2014) pontua que a desjudicialização jamais será um obstáculo à atuação do Poder Judiciário, visto que qualquer infortúnio percebido na via extrajudicial poderá

ser revisto ou rebatido pela via judicial, especialmente em obediência ao princípio da inafastabilidade da jurisdição.

No que tange, a competência do Registrador o caput do art. 216-A da Lei nº 6015 de 31 de dezembro de 1973 diz que: “[...] sem prejuízo da via jurisdicional, é admitido o pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, que será processado diretamente perante o cartório do registro de imóveis da comarca em que estiver situado o imóvel usucapiendo” (BRASIL, 1973, online).

Deste modo, o artigo mencionado deixa claro que a via jurisdicional para o reconhecimento da usucapião permanece aberta ao interessado. Aliás, se não puder ser feito o reconhecimento extrajudicial por ausência de algum dos seus requisitos, o interessado terá que utilizar o meio jurisdicional. Ainda, o interessado pode invocar diretamente a jurisdição, sem precisar tentar anteriormente o reconhecimento administrativo, que é uma faculdade para a parte.

Se o pedido extrajudicial é negado, a parte ainda, poderá valer da instância judicial para intentar o reconhecimento. O procedimento de reconhecimento de usucapião extrajudicial ocorre perante o registro de imóveis responsável pelo lugar em que sito o imóvel. E se o imóvel abrange mais de uma comarca? Haverá ao menos dois registros competentes para o reconhecimento. A solução é semelhante à que se dá quando o procedimento é jurisdicional. Escolhe-se um dos registros para realizar o procedimento, notificando-se os registros restantes da situação.

Assim, o processo de Usucapião Extrajudicial sem a eminência do uso do Poder Público passou a revigorar a partir da introdução do art. 216-A, prescrito na Lei de Registros Públicos, nº 6.015/1973, a qual, abriu precedentes na luta por posses de terras por meio do tempo de permanência, sem a necessidade da interferência de processos judiciais (COUTO, 2020).

Desta maneira, depois de diversas mudanças a legislação, hoje, que regulamenta a proposta de usucapião extrajudicial, se apresenta através da inserção do Art. 216-A, contendo a competência e os documentos necessários para o procedimento, demarcado na seguinte descrição:

Art. 216-A. Sem prejuízo da via jurisdicional, é admitido o pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, que será processado diretamente perante o cartório do registro de imóveis da comarca em que estiver situado o imóvel usucapiendo, a requerimento do interessado, representado por advogado, instruído com:

I - ata notarial lavrada pelo tabelião, atestando o tempo de posse do requerente e seus antecessores, conforme o caso e suas circunstâncias;

II - planta e memorial descritivo assinado por profissional legalmente habilitado, com prova de anotação de responsabilidade técnica no respectivo conselho de fiscalização

profissional, e pelos titulares de direitos reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes;

III - certidões negativas dos distribuidores da comarca da situação do imóvel e do domicílio do requerente;

IV - justo título ou quaisquer outros documentos que demonstrem a origem, a continuidade, a natureza e o tempo da posse, tais como o pagamento dos impostos e das taxas que incidirem sobre o imóvel.

§ 1º O pedido será autuado pelo registrador, prorrogando-se o prazo da prenotação até o acolhimento ou a rejeição do pedido.

§ 2º Se a planta não contiver a assinatura de qualquer um dos titulares de direitos reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes, esse será notificado pelo registrador competente, pessoalmente ou pelo correio com aviso de recebimento, para manifestar seu consentimento expresso em 15 (quinze) dias, interpretado o seu silêncio como discordância.

§ 3º O oficial de registro de imóveis dará ciência à União, ao Estado, ao Distrito Federal e ao Município, pessoalmente, por intermédio do oficial de registro de títulos e documentos, ou pelo correio com aviso de recebimento, para que se manifestem, em 15 (quinze) dias, sobre o pedido.

§ 4º O oficial de registro de imóveis promoverá a publicação de edital em jornal de grande circulação, onde houver, para a ciência de terceiros eventualmente interessados, que poderão se manifestar em 15 (quinze) dias.

§ 5º Para a elucidação de qualquer ponto de dúvida, poderão ser solicitadas ou realizadas diligências pelo oficial de registro de imóveis.

§ 6º Transcorrido o prazo de que trata o § 4º deste artigo, sem pendência de diligências na forma do § 5º deste artigo e achando-se em ordem a documentação, com inclusão da concordância expressa dos titulares de direitos reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes, o oficial de registro de imóveis registrará a aquisição do imóvel com as descrições apresentadas, sendo permitida a abertura de matrícula, se for o caso.

§ 7º Em qualquer caso, é lícito ao interessado suscitar o procedimento de dúvida, nos termos desta Lei.

§ 8º Ao final das diligências, se a documentação não estiver em ordem, o oficial de registro de imóveis rejeitará o pedido.

§ 9º A rejeição do pedido extrajudicial não impede o ajuizamento de ação de usucapião.

§ 10. Em caso de impugnação do pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, apresentada por qualquer um dos titulares de direitos reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes, por algum dos entes públicos ou por algum terceiro interessado, o oficial de registro de imóveis remeterá os autos ao juízo competente da comarca da situação do imóvel, cabendo ao requerente emendar a petição inicial para adequá-la ao procedimento comum (BRASIL, 1973, online).

Portando, embora a Lei n. 11.977/2009, tenha aberto caminho para a usucapião extrajudicial, manteve-se restrita a situações de regularização fundiária de interesse social. Foi o atual CPC, em seu art. 1.071, ao criar o art. 216-A da Lei n. 6.015/1973, que, de fato, inaugurou o processo administrativo da usucapião extrajudicial para qualquer das modalidades (BRASIL, 1973).

De tal modo, o procedimento também fora regulamentado pelo Provimento n. 65/2017 do CNJ, que em 2023 pelo provimento 149 do Conselho Nacional de Justiça, instituiu o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça –

Foro Extrajudicial, que regulamentando os serviços notariais e de registro, passando a codificar em apenas um, tornando o Código Nacional (BRASIL, 2017b).

Assim, pode-se considerar como regramento específico da usucapião extrajudicial:

a) Artigo 216-A da Lei n. 6.015/73, instituído pelo artigo 1.071 do Código de Processo Civil, que entrou em vigor no dia 18 de março de 2016;

b) Provimento n. 65/2017 do CNJ, introduzido no Provimento 149 do CNJ, estabelecendo as diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis;

c) E Normas regulamentares das Corregedorias Gerais de Justiça dos Estados da Federação (Códigos de Normas Estaduais).

#### **4.2. Dos documentos exigidos pelo Registrador no procedimento Extrajudicial**

O procedimento extrajudicial se inicia com o requerimento formal e com a presença da Ata Notarial, ata esta realizada no Tabelionato de Notas do Município onde o imóvel está situado. Esta Ata Notarial é, indiscutivelmente, o documento mais importante e o momento mais delicado de todo o procedimento de usucapião, pois é nela em que a parte tem a maior oportunidade de fazer prova formal e material do seu tempo de posse, do uso e efetivação da função social da propriedade, das condições do imóvel e de sua posse.

Neste momento, a parte tanto pode requerer o que deve ser constatado, como o próprio notário pode acrescentar aquilo que constatou, mesmo que de ofício, neste sentido se posiciona Ferreira (2020, p. 198):

A ata notarial tem a seguinte característica: what you see, is what you get. Ou seja, o que o tabelião vê, o que ele sente, o que percebe pelos seus sentidos é o que ele vai entregar na redação do ato notarial. Ele pode fazer uma seleção de fatos, uma seleção do acontecimento, sempre tendo em vista a solicitação da parte. No entanto, ele deve levar em conta também os atos relevantes que percebe e que a parte, eventualmente, não queira que ele perceba, mas que ele tem o dever de declarar na ata notarial.

Sobre o tema, Bezerra (2020) ratifica também que após a lavratura da Ata Notarial – esta acompanhada de toda a documentação que lhe é precípua, o requerente, representado por seu advogado, deve apresentar outra gama de documentos junto à petição fundamentada de seu pedido de usucapião e, dentre estes documentos apresentará a respectiva ata notarial ao cartório de registro de imóveis competente.

Concluimos então que uma das competências exclusiva do Tabelião é a Ata Notarial, é o primeiro instrumento público para a realização do processo de Usucapião Extrajudicial. No

artigo 4, inciso I do Provimento 65 do CNJ (Art. 401, I do Provimento 149/2023) prevê a obrigatoriedade desse documento, o Tabelião diante de sua atribuição e competência irá redigir a Ata Notarial de forma que esse instrumento ateste o tempo da posse do interessado pela Usucapião Via Cartório (PAIVA, 2018).

Para o registrador de Imóveis Lamana Paiva (2016), iniciar o procedimento com base na ata notarial lavrada pelo Tabelião de Notas representa uma inovação prevista pelo art. 384 do Novo Código de Processo Civil, quando dispõe, no capítulo “Das Provas”, na Seção III, que “[...] a existência e o modo de existir de algum fato podem ser atestados ou documentados, a requerimento do interessado, mediante ata lavrada por tabelião” (BRASIL, 2015, online).

No contexto da usucapião extrajudicial, isso constitui a representação de um instrumento legal que tem por finalidade fazer prova documental de atos e fatos que ocorreram ou estejam ocorrendo, capazes de serem percebidos e consignados pelo Oficial Notário. Por esse motivo, a ata notarial será o instrumento capaz de atestar o tempo e a posse do usucapiente e de toda a cadeia possessória capaz de configurar o direito sobre o imóvel objeto do procedimento.

Paiva (2016) aponta ainda, que por cautela, algumas observações importantes deverão compor a ata notarial lavrada pelo tabelião, para que seja dada maior transparência ao procedimento e para que os interessados não tenham suas expectativas frustradas posteriormente em razão da possível ausência de outros requisitos legais.

Por isso, embora não seja requisito obrigatório, sugere que os tabeliões esclareçam as partes que o procedimento da usucapião deverá cumprir outros requisitos legais para efetivação do registro imobiliário, ou seja, além da lavratura da ata notarial, inclusive, constar expressamente tal informação no texto da ata.

Assim, a ata notarial é potencialmente o documento mais importante a ser apresentado em todo procedimento extrajudicial, nela estará atestando todo tempo de posse do requerente e de seus antecessores, conforme caso e suas circunstâncias. Inicialmente deverá a ata também trazer a qualificação completa do requerente, do seu advogado, dos confrontantes, do engenheiro responsável e dos titulares de direitos reais que existirem, qualificação ainda de seu respectivo cônjuge ou companheiro se houver, e do titular do imóvel lançado na matrícula objeto da usucapião.

Sobre a Ata, Brandelli (2016) confirma:

Ser o instrumento público mediante o qual o notário capta, por seus sentidos, uma determinada situação, um determinado fato, e o translada para seus livros de notas ou para outro documento. É a apreensão de um ato ou fato, pelo notário, e a transcrição dessa percepção em documento próprio (2016, p. 74).



Serra e Serra (2018) completa que no instrumento da Ata Notarial deve constar a descrição do imóvel conforme a matrícula do registro, em caso de bem individualizado ou a descrição da área, caso não esteja individualizado, bem como as características do imóvel, tais como a existência de edificação, de benfeitorias ou qualquer acesso no imóvel usucapiente.

Quanto à descrição da área a ser usucapida, o Provimento 65/2017 do CNJ regulamentou a desnecessidade de realização de novo levantamento topográfico quanto o imóvel a ser usucapido for unidade autônoma de condomínio edilício ou loteamento regular instituído, bastando que se faça menção à descrição constante da respectiva matrícula (§ 5º, art. 4 do referido provimento) (BRASIL, 2017b).

Serra e Serra (2018) asseveram ainda, que quanto à construção, cabe destacar que esta pode ser usucapida junto com o terreno, no caso em que a posse já se iniciou com a construção preexistente, ou é possível também que se requeira a usucapião somente do terreno, mesmo havendo uma construção sobre ele, especificando-se que a posse iniciou-se no terreno e que a construção foi realizada posteriormente pelos detentores da posse e será regularizada em requerimento apartado, futura ou concomitante.

É importante destacar que quando na usucapião estiver uma construção juntamente com o terreno, a abertura da matrícula do imóvel edificado independe da apresentação de habite-se (§3º, artigo 20, do Provimento 65 do CNJ), até porque usucapião trata-se de aquisição originária. Portanto, na ata deverá indicar também o tempo e as características da posse do requerente e de seus antecessores. Esta indicação não deve ser baseada somente na declaração do requerente, conforme o provimento, na ata poderá constar imagens, documentos, sons gravados em arquivo eletrônico, além de depoimento de testemunhas (§2º, art 5º do Provimento 65 do CNJ).

Loureiro (2021) nos recorda ainda, que na referida ata deve constar ainda, o valor venal do imóvel, a forma de aquisição da posse do imóvel usucapiendo pela parte requerente, bem como a modalidade de usucapião pretendida e sua base legal ou constitucional.

No que tange a forma de aquisição da posse é importante destacar que o Provimento nº 65/2017 do CNJ trouxe em seu artigo 13º a possibilidade de apresentação de Justo Título ou instrumento que demonstre a existência de relação jurídica registral dispensar o consentimento do titular dos direitos reais registrados ou averbados que tiver participado da concessão do título ou instrumento (BRASIL, 2017b).

Serra e Serra (2018) destacam, que a ata notarial direcionada ao procedimento de usucapião extrajudicial deverá conter o número de imóveis que serão atingidos pela pretensão

aquisitiva e a localização: se estão situados em uma ou em mais circunscrições, bem como, o valor atribuído ao imóvel usucapido.

Assim, se o imóvel abranger mais de um imóvel, ainda que de titularidade diversa, o procedimento poderá ser realizado por meio de um único requerimento e ata notarial, se contínuas as áreas, nos termos do artigo §11º, do artigo 4º do referido provimento do CNJ.

No que se refere ao valor do imóvel, o §8º do artigo 4º do Provimento nº. 65 do CNJ, estabelece que ele será o valor venal relativo ao último lançamento do imposto predial e territorial urbano ou imposto territorial rural incidente ou, quando não estipulado, o valor de mercado aproximado.

Por fim, a ata deverá conter quaisquer outras informações que o tabelião de notas considere necessárias à instrução do procedimento, tais como depoimentos de testemunhas ou partes confrontantes.

Inclusive, Serra e Serra (2018), alegam que deve ser considerada informações necessárias também, a possível existência de ônus real ou gravame na matrícula do imóvel a ser usucapido, ainda que, segundo artigo 14 do Provimento não impeça o reconhecimento da usucapião extrajudicial.

Finalizada a lavratura da ata notarial, o tabelião para o procedimento e à complexidade da situação, a qual muitas vezes envolve a declaração de múltiplas partes, poderá ser apresentada mais de uma ata para a comprovação necessária ao sucesso do pedido.

Vale destacar, que o §7.º do artigo 4º do Provimento nº 65/2017 do CNJ estabelece que o requerimento poderá ser instruído com mais de uma ata notarial, as demais podem ser ata complementar ou por escrituras declaratórias lavradas no mesmo tabelionato ou por diversos, ainda que diferentes municípios, as quais descreverão os fatos conforme sucederem o tempo (BRASIL, 2017b). Apenas a competência da ata notarial que deve ser limitada no município onde está localizado o imóvel.

Couto (2020) sabiamente alerta para uma importante diferenciação desta ata notarial com relação à escritura pública lavrada também pelo tabelião de notas, tendo em vista que, neste, o notário somente atesta fé pública quanto aos documentos apresentados pelos requerentes, não sendo necessária nenhuma comprovação por sua parte, o que ocorre diferente na ata notarial, como se vê a seguir:

Na ata notarial a situação é diferente. O tabelião age por provocação de alguma pessoa (princípio da rogação), que pretende que determinada situação fática seja constatada e transladada para o livro de notas. [...] a assinatura do solicitante no livro notarial não é essencial, haja vista que o autor do ato é o próprio Tabelião (COUTO, 2020, p. 173).

Portanto, seria válido conceituar a ata notarial, segundo Ana Clara Boczar (2018), como um termo dotado de fé pública, lavrado por um Tabelião do Cartório de Notas, em que ele atesta a existência da posse do requerente, mediante a análise dos fatos, coisas, pessoas ou situações.

Esta Ata Notarial pode ser formalizada de duas maneiras: a primeira, através da chamada constatação da posse, em que o Tabelião, segundo Marcelo Rezende (2020, p. 182), irá realizar diligências com o condão de verificar a situação fática da ocupação. A segunda forma se dá a partir do depoimento, no qual, também: “[...] as testemunhas ou o usucapiente respondem aos questionamentos do Tabelião acerca dos fatos relacionados com a posse que se pretende comprovar”

Santos (2019), traz também como principal ponto polêmico acerca deste documento tão essencial para a realização da Usucapião Extrajudicial reside no parágrafo 3º do artigo 5º do Provimento nº 65/2017 do CNJ, em que fica claramente expresso que a Ata Notarial lavrada pelo Tabelião competente não concederá presunção absoluta de posse ou propriedade para o requerente, ao contrário, este documento será somente mais um elemento probatório, não confirmando ou estabelecendo a propriedade da área requerida (BRASIL, 2017b).

A Planta e memorial descritivo estão presentes no inciso II do Art. 216-A. Segundo disciplina deste inciso, tais documentos deverão conter a assinatura do profissional habilitado, mediante prova de anotação de responsabilidade técnica (ART) no respectivo conselho de fiscalização profissional, além da assinatura dos titulares de direitos reais e outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel objeto da usucapião e na matrícula dos imóveis confinantes (BRASIL, 1973).

Loureiro (2021) assevera que a planta será a representação geométrica do imóvel, ou seja, nela estarão contidas as informações sobre a área e as divisões do imóvel. Já o memorial descritivo será o documento com a descrição do imóvel através de palavras, ou seja, nele estarão contidos os detalhes estruturais do imóvel.

Como dito, há nestes documentos, a necessidade da assinatura não só dos profissionais responsáveis pela emissão dos mesmos, mas também dos titulares de direito sobre o imóvel usucapiendo e sobre os respectivos confinantes, tanto na planta, como no memorial. A planta e memorial descritivo devem ser do imóvel como se encontra de fato, independente do que constou em eventual documento probatório da aquisição.

Serra e Sera (2018) nos trazem algumas importantes questões, uma que surge com frequência diz respeito a construção. A aquisição por usucapião é originária. Nela não se discute se a obra teve o recolhimento previdenciário, se possui habite-se ou não, pois tais questões não são pertinentes nessa modalidade de aquisição. Inclusive, se for divergente a situação do imóvel

com os documentos apresentados no procedimento com o que consta na matrícula ou da transcrição existente na serventia, prevalecerá o apurado no procedimento da usucapião.

Todavia, conforme salienta Santos (2019) é necessário que se verifique se a construção também está sendo usucapida junto com o terreno ou se foi realizada pelo requerente após sua entrada na posse; neste último caso, a usucapião será apenas do terreno e haverá necessidade de posterior regularização da construção, seguindo-se todos os trâmites estabelecido pelo órgão municipal responsável, para obtenção de alvará e habite-se, bem como a apresentação da quitação previdenciária referente à obra.

Loureiro (2021) nos declara que conjuntamente com o mapa e memorial, para a comprovação dos confrontantes e titulares de direitos reais sobre os imóveis, o pedido deve vir acompanhado de matrícula atualizada do imóvel que se pretende usucapir e dos vizinhos (caso existam). Se os imóveis confinantes contiverem um condomínio edilício, bastará a anuência do síndico, dispensada a manifestação de todos os condôminos.

As anuências podem tanto ser a postadas diretamente no memorial descritivo e na planta do imóvel, como em documento autônomo de anuência expressa neste caso, todavia haver dados suficientes para caracterizar o conhecimento do anuente sobre o procedimento de usucapião específico ao qual está anuindo. Este entendimento é fortalecido pelo parágrafo terceiro do art. 10 do Provimento nº 65/2017 CNJ, que estabelece que, no caso de notificação para a anuência ser feita pelo correio, a carta deve vir acompanhada de cópia do requerimento inicial e da ata notarial, bem como de cópia da planta e do memorial descritivo e dos demais documentos que instruíram (BRASIL, 2017b).

Será exigido o reconhecimento de firma, por semelhança ou autenticidade, das assinaturas lançadas na planta e no memorial descritivo (parágrafo 6º do art. 4º do provimento). Caso algum confrontantes não assine anuindo, poderá ser requerido que ele seja notificado diretamente pelo registro de imóveis, caso em que a sua falta de impugnação ao procedimento no prazo legal importará na presunção de anuência, devendo este aviso constar na notificação.

A concordância poderá ser manifestada ao escrevente encarregado da intimação mediante assinatura de certidão específica de concordância lavrada no ato pelo preposto (parágrafo 8º do art. 10 do provimento 65, atualmente 407, §8º do Prov. nº 149/23). Tal notificação será feita pelo registrador competente, pessoalmente ou pelo correio, com aviso de recebimento, intimando o notificado para se manifestar em 15 (quinze) dias interpretando o silêncio como concordância no procedimento de usucapião.

Se os notificados forem casados ou convivente união estável, eles também serão notificados, em ato separado, os respectivos cônjuges ou companheiros nos termos do art. 10, parágrafo 4º do referido provimento (Art. 407, Prov. nº 149/23).

Loureiro (2021) nos lembra que caso não seja encontrado notificando ou caso ele esteja em lugar incerto ou não sabido, tal fato será certificado no procedimento pelo registrador após esgotadas todas as diligências possíveis. Nesse caso, em seguida será promovida notificação por edital mediante publicação, por duas vezes, em jornal local de grande circulação, pelo prazo de 15 (quinze) dias cada uma, interpretando silêncio novamente do notificado como concordância.

O artigo 12 do referido provimento deixou claro que, na hipótese de algum titular de direitos reais e outros direitos registrados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula do imóvel confinante ter falecido, poderão assinar a planta e o memorial descritivo os herdeiros legais, desde que apresente Escritura Pública Declaratória de únicos herdeiros com nomeação do inventariante (Art 409, Provimento nº 149/23) (BRASIL, 2023).

Serra e Serra (2018) nos lembram que cabe destacar que o provimento trouxe uma grande facilitação ao procedimento no que tange quando o imóvel esta individualizado, que permite no caso usucapião de imóvel matriculado com descrição precisa, e caso haja perfeito identidade entre a descrição tabular e a área objeto do requerimento da usucapião extrajudicial, fica dispensada a intimação dos confrontantes do imóvel, devendo o registro da aquisição originária se realizar na matrícula existente nos termos do art. 10º, §10º do Provimento (Art. 407, Prov. nº 149/23) (BRASIL, 2023).

O provimento ainda, possibilitou o que se dispense apresentação de planta e memorial descritivo o imóvel usucapiendo for unidade autônoma de condomínio edilício ou loteamento regularmente instituído, bastando que o requerimento faça menção à descrição constante da respectiva matrícula, § 5º art. 4º) (BRASIL, 2023).

Das certidões negativas dos distribuidores da comarca da situação do imóvel e do domicílio do requerente, o inciso III será o responsável por exigir a presença das certidões negativas na solenidade. Tais certidões referem-se a todos os distribuidores judiciais, quais sejam: Justiça Estadual Comum, Justiça Federal comum e especial. Elas deverão pertencer a comarca da situação do imóvel e do domicílio do requerente, conforme disciplina do próprio inciso. Tais certidões devem ser referentes ao requerente e, no caso de sucessão de posses, também dos posseiros anteriores, até completar o prazo necessário para a usucapião.

Serra e Serra (2018) nos orientam que eventuais certidões positivas devem ser completadas com a certidão de objeto e pé da respectiva ação, afim de poder ser apurado se tal

ação interfere ou não na requerida usucapião. As certidões devem se referir ao distribuidor da Justiça Estadual, da Justiça Federal do local da situação do imóvel usucapiendo e ter sido expedido nos últimos 30 (trinta) dias, demonstrando a existência de ações que caracterizam oposição à posse do imóvel, em nome das seguintes pessoas:

- a) do Requerente e respectivo cônjuge ou companheiro, se houver;
- b) do proprietário do imóvel usucapiendo e respectivo cônjuge ou companheiro, se houver;
- c) de todos os demais possuidores e respectivos cônjuges ou companheiros, se houver, em caso de sucessão de posse, que é somada a do requerente para completar o período aquisitivo da usucapião.

Loureiro (2021) diz que as certidões judiciais são essenciais para verificar se a posse mansa, pacífica e duradoura, se a hipótese de suspensão ou interrupção da prescrição aquisitiva, ou litígio envolvendo a posse e o domínio do imóvel usucapiendo.

Também pode ser através das certidões judiciais a única forma de se verificar, *a priori*, e em cognição sumária, a intervenção da posse, como exemplo: um do locatário que jamais foi acionado pelo locador e passou possuir a coisa ostensivamente com ânimo de dono.

Por vezes, a impossibilidade de obtenção de certidões por falta de especificação de dados de identificação é suprida com as buscas no site dos tribunais, podendo escrevente responsável imprimir os denominados “*print*”, para com base neles serem extraídas informações que auxiliem a localização de processos que possam interferir na usucapião ou até mesmo por meio dele serem apontados os endereços para as notificações dos interessados.

Um problema comum é identificar se o imóvel usucapiendo é objeto de ação que obste a usucapião. Isto porque nas certidões dos distribuidores cíveis geralmente não são discriminados os imóveis, de forma que não se pode dispensar, a vista delas, a juntada das certidões de objeto e pé que os especifiquem, ou certidões narrativas do objeto litigioso, ou ainda, certidões de autenticidade de peças essenciais do processo, como por exemplo, petição inicial, contestação, sentença e trânsito em julgado.

As certidões tiradas em nome do titular do domínio também poderão apontar a existência de inventário judicial aberto ou não, de forma a emprestar maior segurança ao processo na medida em que, se positivadas, será possível localizar eventuais herdeiros para o chamamento e até mesmo aquilatar quanto a suspensão do prazo prescricional quando o autor da herança houver falecido durante o prazo prescricional deixando menores incapazes.

O último requisito necessário para instrução do procedimento é o Justo título, ou quaisquer outros documentos que demonstrem a origem, a continuidade, a natureza e o tempo

da posse, item expressamente previsto no inciso III. O justo título será o comprovante de uma relação negocial entre o requerente da usucapição e o proprietário, ou, se for o caso, que ligue o proprietário com os integrantes da cadeia dominial sobre o imóvel.

Contudo, há também no mesmo inciso III a previsão de outros documentos relacionados ao justo título, porém que não comprovam uma relação negocial. Tais documentos ajudam a evidenciar o tempo de posse do usucapiendo no imóvel objeto do procedimento e são provas essenciais para que o Oficial possa analisar e comprovar a correspondência com o conteúdo declarado e descrito na ata notarial

Loureiro (2021) assegura que o justo título é essencial a usucapição ordinária. Há ainda documentos complementares como por exemplo, se for imóvel rural, apresentar certidão de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), o Cadastro Ambiental Rural (CAR), e a certificação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) atestando que não a sobreposição, chamado georreferenciamento.

Exemplos de outros documentos são admitidos: Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), contratos, cessões, formais de partilhas, cadastros municipais ou rurais, alvarás, termos de conclusão de obra, contratos de locação, correspondências, certidões do registro Civil, certidões de procurações, escrituras públicas, ou outros atos naturais que indiquem o imóvel com o endereço do requerente, contratos com concessionária de serviços públicos, tais como a água, luz, telefone, gás, entre outros.

Serra e Serra (2018), nos aduzem que é importante também que conste a declaração do requerente e dos confrontantes possessórios, sempre que possível, sobre o desconhecimento de contestação da posse, bem como a declaração dos confrontantes sobre o tempo de posse do requerente e de seus sucessores.

Partindo do pressuposto que todos os requisitos estão em conformidade legal com o artigo 216-A e os incisos da Lei de Registros Públicos, passa-se ao procedimento de fato com a prenotação, ou seja, com a prescrição no livro de protocolo registral, na circunscrição onde o imóvel está situado (BRASIL, 1973).

Desta maneira, o interessado entrega ao registrador de imóveis seu pedido, instruído por advogado, juntamente com os documentos já acima mencionados. Verificando que todos os documentos necessários acompanham o pedido, que o interessado é legítimo detentor do pedido de usucapição e que a outorga uxória foi devidamente comprovada, bem como o interessado esteja representado por advogado, o registrador recebe o pedido e prenota no protocolo o recebimento.

Aqui o registrador faz uma apreciação semelhante ao juízo de admissibilidade feito no processo judicial. Se o oficial entender que está ausente algum dos requisitos do pedido, como a ausência de ata notarial, ele dá ao interessado uma relação com os documentos faltantes, a chamada nota devolutiva.

É possível que o interessado discorde das exigências do oficial e peça a instauração de procedimento de dúvida. O oficial então envia a dúvida para o juiz, na qual informa seu posicionamento, com a qual envia juntamente os documentos trazidos pelo interessado. O objeto da dúvida é apenas a possibilidade ou não de instauração do procedimento de usucapião perante o registro de imóveis.

Portanto, com resultado procedente a dúvida, devolvem-se os documentos ao interessado para que complete o pedido com as exigências solicitadas pelo registrador. Improcedente, dá início o oficial ao procedimento extrajudicial com os documentos presentes.

Pois bem. Diz o § 1º do artigo 216-A que: “[...] o pedido será autuado pelo registrador, prorrogando-se o prazo da prenotação até o acolhimento ou a rejeição do pedido” (BRASIL, 1973).

Portanto, recebido o pedido, o registrador faz a autuação e prenota no protocolo. Perceba-se que não há prazo determinado para o fim dos efeitos da prenotação, diferentemente do procedimento de registro, que tem prazo de 30 (trinta) dias.

A prenotação do procedimento de usucapião procede até a decisão final do pedido. Se acolhido, há retroação dos efeitos à data da prenotação. Se não, cancela-se a prenotação.

Adiante, quanto à fase de autuação, resta aqui somente salientar que, por mais que o procedimento de Usucapião requerido seja extrajudicial, a figura do advogado deve estar presente, sendo necessária sua assinatura no momento do requerimento inicial, bem como na autuação do processo, não sendo possível o procedimento seguir somente com as partes interessadas.

Quanto à etapa de análise formal dos documentos, dentre os requisitos previstos no artigo 216-A da Lei nº 6015/1973 e nos incisos dos artigos 3º e 4º do Provimento nº 65/2017 do CNJ para seu cabimento, cabe aqui analisar o principal requisito exigido neste procedimento, qual seja, a ata notarial (BRASIL, 2017b).

Após prenotado, o oficial de registro procederá:

- a) Com a intimação dos entes público (União, Estado e Município), bem como os confinantes que não expressaram sua anuência; não havendo respostas das intimações no prazo de 15 (quinze) dias – silêncio entendido como anuência;



- b) Posteriormente o oficial intimará terceiros interessados, por meio de edital que vigorará pelo prazo de 15 (quinze) dias;
- c) Encerrado o prazo de edital sem a contestação de ninguém, bem como tendo sido atendidos todos os requisitos legais elencados no Provimento 65 do CNJ, o oficial proferirá uma decisão administrativa, na qual, declarará que a usucapião será procedente e a nova matrícula será aberta com o registro da propriedade em nome do requerente.

No que tange a notificação, fica a cargo do requerente o ônus em solicitar a notificação, fornecer os endereços dos notificados, bem como suportar com tais despesas da notificação. O Registrador então realizará a notificação, dentro do prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, podendo ser por AR ou pessoalmente, não sendo admitida a notificação por edital.

Antes havia um entendimento que se o notificado estivesse em lugar incerto ou não sabido, ou ainda, se estiver propositalmente se ocultando para não ser notificado, o pedido era negado e remetido para a via judicial. Isso se explica pela disposição do §2º do art. 216-A, que, havendo silêncio do notificado, presume-se que o mesmo não concordou com o procedimento, sendo este silêncio interpretado como discordância e impossibilidade de seguimento pela via extrajudicial.

Isso sem dúvidas gerou muita polêmica e criou o maior óbice em todo o procedimento, todavia, tal entendimento mudou em virtude do provimento 65 do CNJ, de que a interpretação do silêncio, se entende como anuência, nos termos do artigo 10 do referido provimento.

Além da notificação dos legitimados passivos, fica o Oficial obrigado a notificar a União, o Estado, Distrito Federal e Município, para no prazo de 15 (quinze) dias possam demonstrar interesse ou não no processo, nos termos do §3º do art. 216-A. Essa notificação está estritamente ligada à possibilidade de o procedimento da usucapião extrajudicial recair sobre bem público, que, como já visto, é impossível de ser usucapido. Neste caso, diferentemente da notificação dos legitimados, embora não se tenha uma previsão expressa no parágrafo, o silêncio é interpretado como desinteresse.

O Registrador Lamana Paiva toma como paradigma para a interpretação do silêncio dos entes públicos como anuência, o §3º do art. 56 da Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009, que autoriza a ser presumida a anuência do Poder Público, na falta de sua manifestação expressa, quanto à demarcação urbanística, em procedimentos administrativos para efeito de regularização fundiária e concessão de usucapião especial urbana (BRASIL, 2009).

Caminhando para o fim do procedimento, o §4<sup>a</sup> do art. 216-A indica que o Oficial deverá publicar um edital “Em jornal de grande circulação, onde houve”, para que seja dada oportunidade para eventual legitimado passivo incerto até o momento tomar ciência do pedido e poder se manifestar.

Sendo assim, após a publicação do edital, abre-se um prazo de 15 (quinze) dias, sem que tenha havido impugnações, presume-se que foi anuído e assim o processo seguirá seu curso normal a caminho do registro.

De acordo com o §6<sup>o</sup>, transcorrido o prazo do §4<sup>o</sup>, e não havendo diligências pendentes na forma do §5<sup>o</sup>, do artigo 216-A, o registrador deverá realizar, novamente, a qualificação jurídica do pedido. Estando toda a documentação em ordem, bem como cumprida todas as exigências expostas anteriormente, o registrador, convencido positivamente da situação do pedido, realizará o ato de registro da aquisição do imóvel (BRASIL, 1973).

Todavia, caso o Registrador identifique algum óbice ao final das diligências, prosseguirá com a rejeição do pedido, em conformidade com o §8<sup>o</sup>, elaborando a nota devolutiva. Desta forma, poderá o requerente suscitar procedimento de dúvida, conforme previsão do §7<sup>o</sup> do art. 216-A (BRASIL, 1973).

Em caso de impugnação, o Oficial deverá encerrar o processo extrajudicial e remeter os autos para o juízo competente, segundo disciplina do §10 do art. 216-A. Desse modo, o processo passará a ser julgado pelo Poder Judiciário, cuja competência será da Justiça Estadual comum, no foro onde situa o imóvel, conforme prevê o art. 47 do CPC (BRASIL, 2015).

Serra e Serra (2018) ratificam o entendimento acima, e afirmam que na hipótese de já existir procedimento de reconhecimento extrajudicial da usucapião acerca do mesmo imóvel, a prenotação do procedimento permanecerá sobrestada até o acolhimento ou rejeição do procedimento anterior (parágrafo 9<sup>o</sup>, do art. 4<sup>o</sup> do provimento 65/2017 do CNJ) (BRASIL, 2017b).

Portanto, transcorrido prazo sem pendência e estando em ordem a documentação, oficial de registro imóveis deferir o pedido, findando o procedimento, e em seguida, registrará aquisição do imóvel com a descrição apresentada, abrindo nova matrícula para o imóvel, caso o pedido não recaia sobre a totalidade da matrícula preexistente, caso o requerimento do usucapião é de toda a matrícula, o registrador apenas registrará a aquisição na própria matrícula.

O ato de abertura de matrícula decorrerá da usucapião conterà, sempre que possível, para fins de coordenação e histórico, a indicação do registro anterior desfalcado e, no campo destinado a indicação dos proprietários, a expressão: “Adquirido por usucapião”, nos termos do artigo 20 do Provimento n<sup>o</sup> 65 do CNJ (BRASIL, 2017b).

### **4.3 Limites, Dificuldades e Sugestões para procedimento do usucapião extrajudicial**

Na presente seção, abordar-se-á a questão relativa à coleta de dados, bem como serão expostos os dados obtidos nos Ofícios de Registro de Imóveis de Esmeralda do estado do Rio Grande do Sul, bem como Muritiba, Governador Mangabeira, São Felipe e Cruz das Almas todos do estado da Bahia.

Dividido em três momentos, o primeiro tratará da importância da coleta de dados para investigação da situação concreta. O segundo momento exporá os dados obtidos a partir da metodologia aplicada. Por fim, o terceiro momento da seção analisará e comparará os dados obtidos nos referidos Ofícios do Registro de Imóvel.

Portanto, a coleta de dados é de grande importância na investigação da situação em caso concreto, permite compreensão da situação concreta, possibilitando análises e proposições a partir do método indutivo voltadas para mudanças, incentivando e desenvolvendo o aprimoramento do acesso à justiça pela usucapião extrajudicial.

Assim, a partir das questões expostas atinentes ao acesso à justiça, das disposições atinentes ao procedimento da usucapião extrajudicial analisadas nos subitens a seguir e da coleta de dados nos Ofícios de Registro de Imóveis, busca-se oferecer respostas às perguntas relativas ao acesso à justiça pela usucapião extrajudicial que orientam o presente trabalho.

Como fora mencionado na seção da metodologia, as serventias extrajudiciais alvo do questionário foram escolhidas aleatoriamente, sendo amostra por conveniência, fixadas e delimitadas para a respectiva pesquisa, a partir do método indutivo, para comprovação ou não das hipóteses do trabalho acerca da ocorrência ou não do acesso à justiça pela usucapião extrajudicial e quais são suas limitações e dificuldades.

Conforme Mezzaroba e Monteiro (2017), a partir de dados coletados, o pesquisador pode extrair das soluções identificadas para o problema uma indicação do que poderia ser generalizado para abordar outros casos semelhantes. Teríamos, então, a aplicação do método indutivo ao estudo de caso. A abordagem de pesquisa por meio do estudo de caso representa um dos principais desafios a serem superados, não apenas no âmbito do Direito, mas também em diversas áreas das ciências sociais aplicadas (MEZZAROBA; MONTEIRO, 2017).

Dessa forma, sobre a importância da coleta de dados e a pesquisa empírica no Brasil, explica Nunes (2020), que em paralelo aos programas de pesquisa do CNJ, diversos esforços de investigação empírica começaram a surgir no Brasil, incluindo iniciativas da Fundação Getúlio Vargas (FGV), da Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP), da Pontifícia

Universidade Católica de São Paulo (PUCSP), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – (IPEA), da Universidade de São Paulo (USP) e da Associação Brasileira de Jurimetria (ABJ), para citar algumas.

Nesse sentido, conforme Nunes (2020, online), com o objetivo de obter dados sobre o sistema, “[...] o CNJ iniciou uma série de pesquisas para entender quantos e quais eram os processos que tramitavam no Brasil, com especial interesse na investigação das causas da morosidade”.

Conforme explica Nunes (2020, online), a pesquisa empírica trata de “conhecer a realidade para solucionar problemas”. Em outras palavras, conforme referido autor, “[...] um esforço científico sério precisa primeiro investigar a realidade para depois propor soluções”. Nessa perspectiva, Nunes (2020) afirma que a pesquisa empírica abre nossos horizontes de conhecimento e permite investigar o plano concreto do direito e os espaços institucionais onde as normas são criadas. Trata-se de um acesso privilegiado ao que de fato ocorre no mundo jurídico: quais conflitos reais estão batendo às portas dos tribunais, quais aspectos da lei não atendem às demandas da população, quais os efeitos concretos que uma nova disposição legal exerce na sociedade.

Dessa forma, constatou-se a necessidade de investigação do plano concreto, com a respectiva obtenção de dados a partir dos Ofícios de Registro de Imóveis de Esmeralda do Estado do Rio Grande do Sul, bem como Muritiba/BA, Governador Mangabeira/BA, São Felipe/BA e Cruz das Almas/BA, para averiguação se a usucapião extrajudicial tem sido um meio de acesso à justiça ou não. Portanto, a pesquisa está voltada se a previsão legal do procedimento de usucapião extrajudicial, até então, está tendo aplicabilidade e fornecendo acesso à justiça e registrando as aquisições de propriedade, ou seja, trata-se da averiguação no plano concreto da disposição legal.

Segundo Loureiro (2021), como uma expressão cultural, o direito está intrinsecamente ligado às ideias e valores predominantes na sociedade, devendo atender às demandas e aspirações do grupo social. Daí a importância de averiguar, de um lado, se os institutos jurídicos respondem satisfatoriamente a essas necessidades e, por outro, se a repercussão desses institutos ou instrumento acaba repercutindo de forma vantajosa e útil aos indivíduos e à sociedade.

Deste modo, verificada a importância da investigação da situação concreta, serão expostos no próximo tópico os dados coletados nos respectivos Ofícios de Registro de Imóveis. Portanto, o procedimento da usucapião extrajudicial e seu respectivo acesso à justiça foi averiguado a partir de situações concretas nos Ofícios de Registros de Imóveis: de Esmeralda

do Estado do Rio Grande do Sul, bem como Governador Mangabeira-BA, São Felipe/BA, Muritiba/BA e Cruz das Almas/BA.

A importância da coleta de dados perante os Ofícios de Registro de Imóveis acima mencionados reside em descobrir se a usucapião extrajudicial é um meio de acesso à justiça aplicando a desjudicialização, bem como expondo as limitações e possíveis melhorias ao procedimento administrativo. Igualmente, o referido estudo de campo, a partir da aplicação de questionário (Apêndice 1), serviu para averiguação do procedimento de usucapião extrajudicial para aquisição de propriedades realizados desde o advento do Código de Processo Civil (Lei nº 13.015/2015) (BRASIL, 2015).

Deste modo, conforme descrita a metodologia utilizada, serão apresentadas as respostas obtidas de cada Ofício de Registro de Imóveis pesquisado, reproduzindo com exatidão os dados obtidos, que serão analisados posterior. A partir dos dados obtidos, realizaremos a exposição, análise e comparação dos dados coletados nos Ofícios de Registros de Imóveis a partir dos questionamentos realizados.

Assim, através da primeira pergunta do questionário entregue as serventias fora perguntado quais legislações eram utilizadas para o registro do procedimento de usucapião extrajudicial, desta maneira, houve um consenso nas respostas dos Ofícios de Registro de Imóveis pesquisados, confirmando e declarando que utilizam a Lei dos Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973), o Provimento nº 65/2017 do CNJ, e subsidiariamente Código Civil, Código de Processo Civil e Código de Normas do Estado.

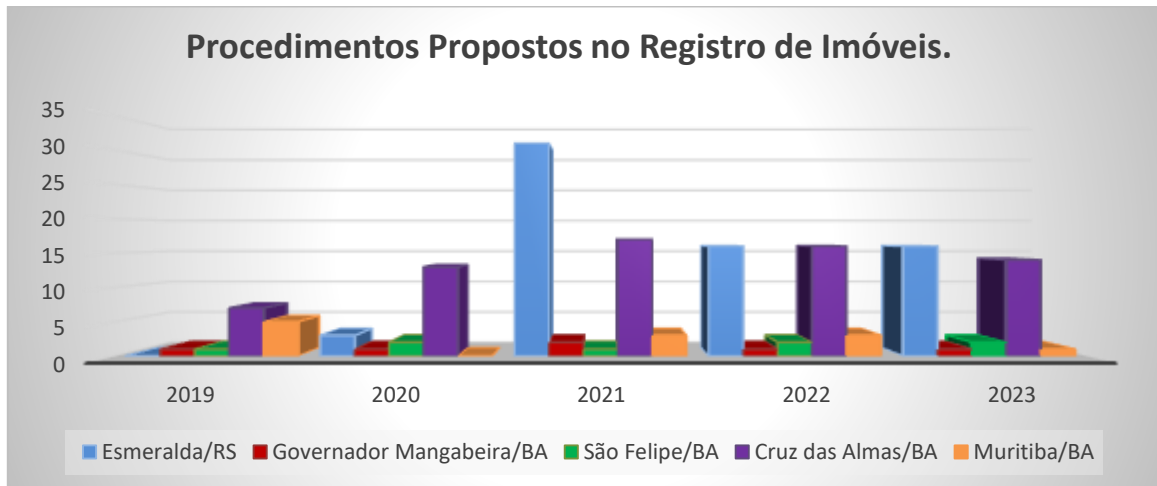
A legislação é aplicada no tocante ao procedimento e etapas do processo da usucapião extrajudicial, seguindo as normas e especificações das mesmas. Ademais o Registro de Imóveis de Cruz das Almas/BA acrescentou ainda, que ao qualificar o título apresentado, se faz o exame de legalidade deste de forma a apreciar as formalidades extrínsecas da ordem e à conexão de seus dados com o registro, bem como sua formalização instrumental, aceitando para registro apenas os títulos em conformidade com as leis acima mencionadas.

Concernente aos documentos exigidos para a usucapião extrajudicial pelos Ofícios de Registro de Imóveis, há igualmente uma semelhança, baseada, nas legislações supracitadas, informando os cartórios pesquisados que solicitam todos os documentos exigidos no Provimento 65/2017 do CNJ, quais, sejam: Requerimento da parte, contendo modalidade a ser requerida, Procuração, Ata Notarial, Justo Título, Matrícula/Transcrição ou Certidão Negativa, ou documentos que comprovem a origem da posse, Mapa, Memorial Descritivo e ART, comprovante de débitos relativos ao imóvel, CCIR, ITR, CAR (quando rural), IPTU (quando urbano), Certidão de Lotação, Certidão de Valor Venal, Certidões Negativas Estaduais e

Federais relativas ao(s) requerente(s), posseiros anteriores, e condôminos, entre outros exigidos nos Códigos de Normas Estaduais.

No que tange os números de procedimentos administrativos de usucapião propostos nas serventias de Registro de Imóveis os resultados trazidos foram diferentes, conforme Figura 1.

**Figura 1- Procedimentos Propostos de Usucapião.**



Fonte: Resultado da Pesquisa, elaborado pela autora (2023).

Nesse sentido, os Ofícios de Registro de Imóveis apresentaram um aumento e posteriormente uma manutenção do número de pedidos iniciais de usucapiões extrajudiciais. Vale mencionar ainda, que tal pesquisa realizada aborda os anos de 2019 a 2023 (até o mês julho, quando do envio do questionário).

No gráfico acima podemos observar que no ano de 2023, permaneceu-se com números iguais ao ano 2022, entretanto a presente pesquisa fora realizada no mês de julho de 2023, ou seja, há ainda mais 6 (seis) meses para findar o ano de 2023, podendo ter um alteração no respectivo resultado.

Por conseguinte, os Ofícios pesquisados demonstraram, mediante os dados coletados, um crescimento número de pedidos de usucapiões extrajudiciais, confirmando a hipótese de que há um aumento do número de pleitos perante as serventias extrajudiciais e havendo uma ajuda ao Poder Judiciário.

Em consonância com o previsto no Provimento 65 do CNJ, revogado e ora introduzido no Provimento 149/2023, há a possibilidade de realização de conciliação/mediação nos Ofícios de Registro de Imóveis. Assim, nos cartórios pesquisados foram constatados um número significativo de impugnações registradas pelas serventias, em outras palavras, diante de tal

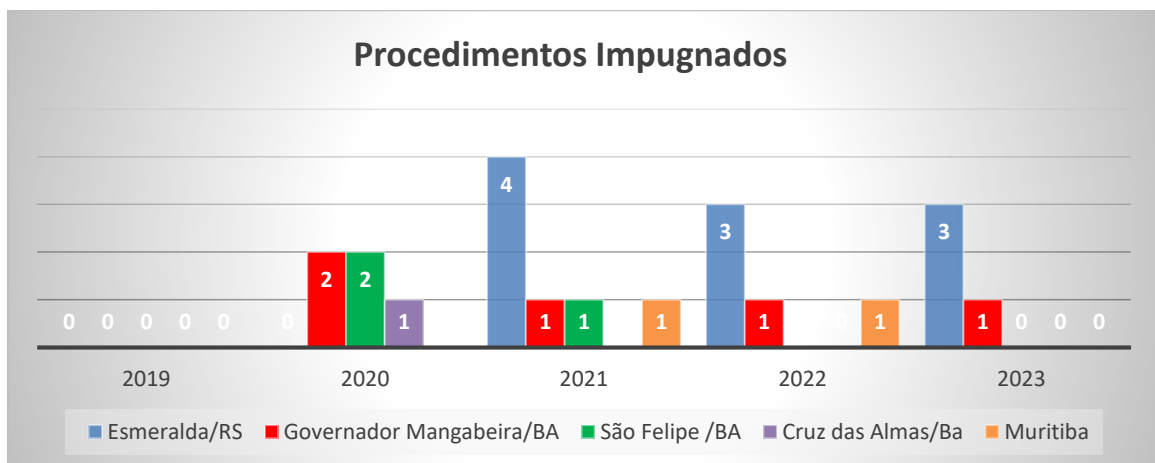
situação fora aplicado a conciliação/mediação que ocorre após eventual impugnação, nos casos que é permitido.

Conforme dados coletados, o quadro de resultados dos procedimentos de usucapião que tiveram impugnações conforme Figura 2.

Portanto, dos Offícios pesquisados averiguou-se mais casos de impugnação no Ofício de Registro de Imóveis de Esmeralda/RS, o que tem direta consequência para a viabilidade de conciliação/mediação. Desta forma, os registradores exerceram seu papel de conciliadores e mediadores evitando o ingresso dos processos de usucapião pela via judicial. Inclusive aplicando o que preceitua os artigos 14, parágrafo único e artigo 18 do Provimento nº 65 do CNJ (atualmente artigo 411, parágrafo único e 415 do Provimento nº 149/23 do CNJ).

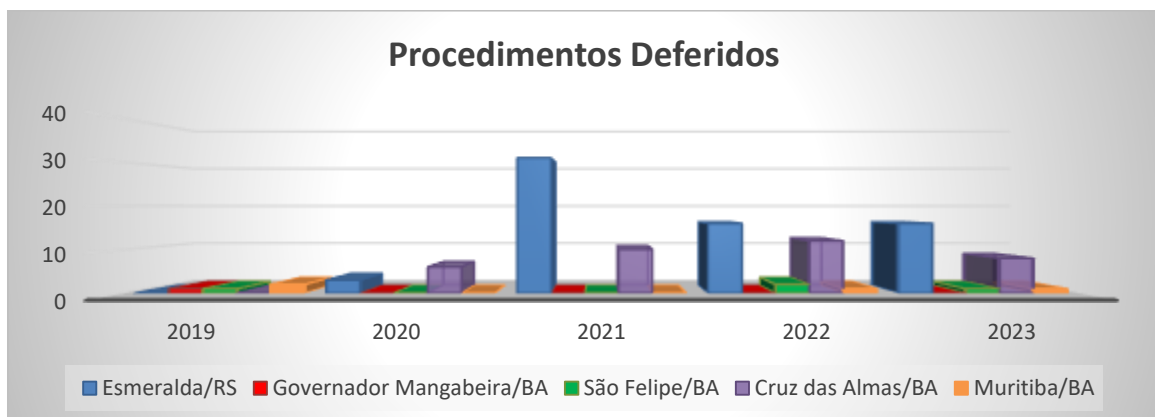
Concernente ao estudo de quantas usucapiões foram deferidas, constatou-se mediante os dados coletados diferença nos resultados de cada serventia do registro de imóveis, Figura 3.

**Figura 2 - Procedimentos Impugnados.**



Fonte: Resultado da Pesquisa, elaborado pela autora (2023).

**Figura 3 - Procedimentos Deferidos.**

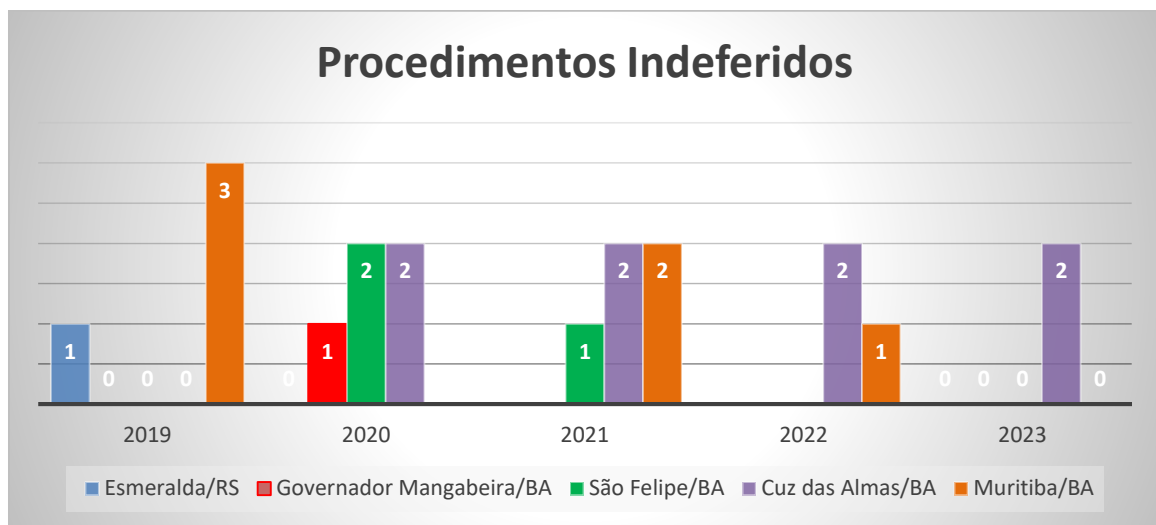


Fonte: Resultado da Pesquisa, elaborado pela autora (2023).

Diante do exposto, dos resultados trazidos pelos cartórios pesquisados ficou demonstrado um crescimento número nos processos de usucapiões extrajudiciais, confirmando assim, a hipótese de que está havendo aquisição da propriedade através do procedimento de usucapião extrajudicial por meio dos cartórios de registros de imóveis, procedendo a desjudicialização nos termos do provimento nº 65 do CNJ.

Com relação aos procedimentos que foram indeferidos, os dados coletados e analisados, dos cartórios pesquisados obtiveram os seguintes resultados conforme Figura 4.

**Figura 4 - Procedimentos Indeferidos.**



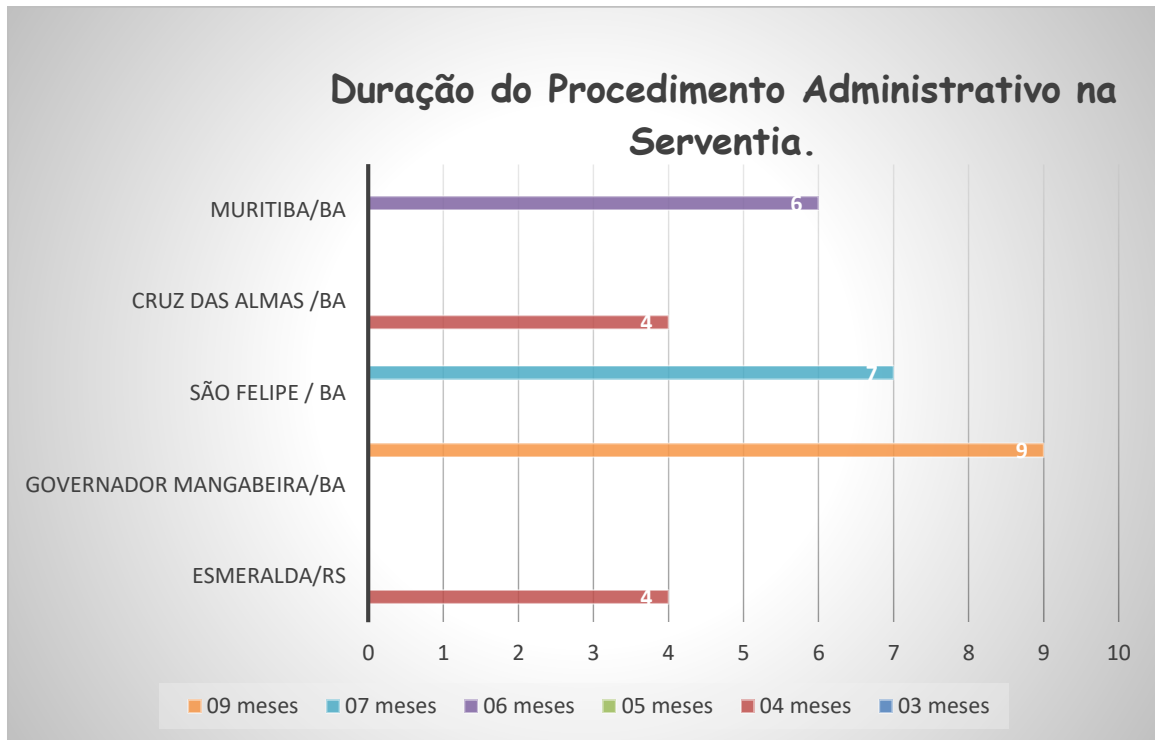
Fonte: Resultado da Pesquisa, elaborado pela autora (2023).

No que tange desistência, o maior número de desistência se concentrou apenas no Cartório de Cruz das Almas/BA com um número de 20 casos nos respectivos anos de 2019 a 2023 e constando Muritiba/BA e São Felipe/BA apenas 1 desistência nos mesmos anos.

Na pergunta que se refere a duração média do processo administrativo de usucapião extrajudicial no Ofício de Registro de Imóveis as respostas foram divergentes, podendo construir o seguinte gráfico atinente à questão temporal das usucapiões extrajudiciais, quantificado em meses, a duração do procedimento conforme Figura 5.



**Figura 5** - Duração do processo de usucapião nas serventias pesquisadas.



Fonte: Resultado da Pesquisa, elaborado pela autora (2023).

Diante do revelado, sobre o tempo médio de tramitação da usucapião extrajudicial, com base nos dados coletados, confirmou-se a hipótese de que o procedimento extrajudicial de usucapião está ocorrendo de forma célere nas serventias extrajudiciais e possuindo um tempo muito menor que o Poder Judiciário com relação a mesma matéria.

Referente ao tema da justificativa administrativa, apesar da possibilidade prevista no Provimento nº 65 do CNJ para casos em que há ausência ou insuficiência de documentos, os Ofícios de registro de Imóveis pesquisados apresentaram a ocorrência do referido instituto, informando apenas que realizam nota devolutiva diante de tal situação.

No que tange aos limites e dificuldades através do questionário obtivemos informações que para a instrumentalização do procedimento de usucapião extrajudicial observou-se o seguinte:

- a) A falta de conhecimento do engenheiro em elaborar o mapa e memorial, haja vista que muitos profissionais entregam o trabalho sem mencionar os azimutes e distâncias (localização para fins de verificação se o imóvel se encontra em área pública);
- b) falta de conhecimento do advogado em relação ao procedimento, visto que não sabem quais documentos devem ser apresentados ao registrador de imóveis ou ao tabelião de notas;

- c) falta de interesse dos tabeliães de notas em realizar a ata notarial, visto que se trata de um procedimento mais trabalhoso e burocrático, onde deve realizar diligências, analisar documentos e ouvir testemunhas;
- d) Despreparo até mesmo dos registradores de imóveis em realizar as etapas do procedimento extrajudicial, exigindo documentos que não constam no Provimento 65/2017, fazendo com que haja uma demasiada demora no encerramento do processo administrativo;
- e) Falta de Interesse dos Registradores de Imóveis de recepcionar/protocolar o procedimento de usucapião extrajudicial, por desconhecimento do procedimento e insegurança por parte do próprio registrador.

Diante dos motivos que foram impugnados os cartórios indagados, constituíram os seguintes resultados:

- a) Alguns casos por falta de documentação necessária: INCRA, ITR, CAR;
- b) Estado da Bahia, impugnou por não restar demonstrado no mapa e memorial descritivo o regular destaque do patrimônio público;
- c) O Estado da Bahia alegou que os imóveis rurais sem matrículas, são terras devolutas e que não foi conferido aos Oficiais de Registro a competência de julgar as justificativas impugnadas;
- d) No Estado da Bahia no geral, houve recorrentes impugnações por parte da Procuradoria Geral do Estado nos casos em que não havia matrícula para os imóveis objetos de usucapião. As mencionadas impugnações eram apresentadas de forma genérica. Após aprovação do Enunciado 32 da Jornada de Direito Notarial de Registral do Conselho da Justiça Federal, referidas impugnações diminuíram consideravelmente;
- e) Outra situação específica de impugnação ocorrido no Registro de Imóveis de Cruz das Almas-BA, se deu em razão do proprietário do imóvel não aceitar a posse do requerente do procedimento de usucapião. Para sanar a demanda, fizemos uma audiência administrativa, momento em que as partes pontuaram todas as questões e demos seguimento ao procedimento.

Nos casos de indeferimento, foram obtidas as seguintes afirmações:

- a) Pelo fato do Registrador não ter segurança jurídica no deferimento, tendo em vista que o Estado da Bahia impugnou;

- b) O município tem um indeferimento, posto que o município alegou que o imóvel usucapiendo pertencia a ele.
- c) O motivo mais recorrente de indeferimento de usucapião no Registro de Imóveis de Cruz das Almas-BA, está diretamente ligado a fragilidade de provas apresentadas pelos requerentes. É sabido que o Tabelião tem fé pública ao fazer a ata de usucapião, todavia, nós registradores não estamos adstritos somente a ata notarial apresentada. Ao qualificar a ata e a documentação jungida ao procedimento, encontramos uma enorme dificuldade em relação ao acervo probatório diante da fragilidade das provas apresentadas.

Portanto, diante das dificuldades cotidianas que pudemos perceber, o nosso objetivo foi realizar um roteiro para facilitar o procedimento extrajudicial nas serventias de registro de imóveis e ter mais efetividade do registro, trazendo a tão sonhada aquisição da propriedade, e garantindo esse direito fundamental a todos os cidadãos que pleiteiam.

Assim, por meio de um guia de conduta, é possível cumprir as etapas do procedimento, de maneira de se buscar um resultado célere, eficaz e revestido da mesma segurança jurídica dos atos judiciais.

#### **4.4 Desenvolvimento do produto técnico: Guia Prático de boas práticas para a desjudicialização com o processo de usucapião extrajudicial**

Com os resultados das pesquisas foi produzida uma cartilha detalhada e explicativa com alguns elementos: o que é importante para procedimento de usucapião extrajudicial, objetivos e características do Instituto - Guia orientador da execução do instituto nas serventias extrajudiciais.

O objetivo é que este Guia seja uma ferramenta capaz de orientar os Registradores de Imóveis para cada vez mais realizar com segurança o registro da propriedade originária através do procedimento de usucapião extrajudicial, dando o direito fundamental aos que pleiteiam, bem como, dar aos cidadãos que querem regularizar seu imóvel uma orientação acerca do procedimento, e aos operadores do direito, e aos advogados para que possibilitem maiores divulgações, incentivos e operacionalização do Instituto de Usucapião Extrajudicial.

Dentre os assuntos abordados estão: importância, objetivos e características do Instituto, todas estas informações em uma linguagem descomplicada e simples, que propicia o entendimento.

Esta cartilha/roteiro foi detalhada tanto no corpo da dissertação, com apresentação do texto, e também, no apêndice 1, com as respectivas ilustrações. Para uma melhor compreensão do tema, analisamos o Provimento nº 65/2017 em questões práticas e em seguida apresentamos um roteiro prático.

#### *4.4.1 Guia com questões práticas.*

É cada vez maior o número de pessoas que tem imóveis irregulares, buscando a tão sonhada regularização. Com o passar do tempo, esta situação torna-se cada vez mais difícil de se resolver, na medida em que alguns proprietários falecem, outros perdem contato, e ainda àqueles que vendem partes do imóvel, fazendo com que a realidade do condomínio perdure por anos. O que muitos não sabem é que é totalmente possível regularizar as propriedades de forma muito mais simples, rápida e econômica através do instituto da usucapião extrajudicial.

Como resultado da presente pesquisa foi produzido também, um guia/roteiro de utilização detalhado e explicativo destinado aos Registadores de imóveis, aos cidadãos que querem regularizar seu imóvel, aos operadores do direito, aos advogados para que possibilitem maiores divulgações, incentivos e operacionalização do Instituto de Usucapião Extrajudicial. O objetivo é que este guia/roteiro seja uma ferramenta direcionadora na execução do Instituto.

Para uma melhor compreensão do tema, analisamos o Provimento 65/2017, revogado e introduzido no Provimento 149/2023, em questões práticas, em seguida apresentamos um roteiro prático.

### **1. O que é usucapião?**

A via procedimental para a ação da usucapião pode ser extrajudicial ou judicial. No ordenamento jurídico brasileiro, a usucapião tem previsão tanto constitucional (artigos 183 e 191) quanto legal, no Código Civil (artigo 1.238 e seguintes). O Código Civil, em seu artigo 1238, admite expressamente o usucapião como forma de aquisição de bens móveis ou imóveis devido a posse no transcorrer do tempo, que vincula-se a concretização de alguns requisitos que estão definidos em lei.

Podemos defini-la como a aquisição originária da propriedade, mediante posse qualificada pelo ânimo de ser dono (*animus domini*) acrescida do decurso do tempo, que pode variar a depender da modalidade pretendida. Aqui é necessário ter a clara distinção entre *propriedade x posse*. Assim, a pessoa física ou jurídica que, anteriormente, era mero possuidor, se torna proprietário do bem, móvel ou imóvel, por usá-lo como se seu fosse, por determinado

período de tempo. Portanto, o direito de propriedade nasce com o preenchimento dos requisitos (*posse + uso + tempo*) e não com a usucapião, que apenas fará a regularização do imóvel e tornará o possuidor o titular de um direito real (propriedade), público e oponível *erga omnes*, além de detentor dos direitos a ele inerentes (*usar + fruir + dispor + reivindicar*).

Há distinção entre a situação de fato, pois, no mundo fático, aquele possuidor que há anos está no imóvel, quando presentes os demais requisitos, é o proprietário. Contudo, na situação de direito do bem, há uma distorção, já que o proprietário tabular ou registral é uma pessoa distinta. Por isso, afirma-se que a usucapião é uma ferramenta de regularização jurídica da situação fática e já consolidada do imóvel.

## **2. Quais cartórios têm competência para processar a usucapião extrajudicial?**

- a) Para processar a usucapião extrajudicial: ofício de registro de imóveis da circunscrição de localização do imóvel a ser usucapido – fundamento legal: artigo 2º, caput.
- b) Para lavrar a ata notarial: tabelião de notas do município que estiver localizado o imóvel usucapiendo ou a maior parte dele – fundamento legal: artigo 5º.

## **3. É obrigatória a presença do advogado?**

Sim. O interessado deve estar assistido por advogado ou defensor público – fundamento legal: artigo 2º, caput.

## **4. Já existe um processo de usucapião na via judicial, posso desistir e optar pela via administrativa?**

Sim. É facultado ao interessado a opção pela via judicial ou extrajudicial, podendo ser solicitada, a qualquer momento, a suspensão do procedimento pelo prazo de trinta dias ou a desistência da via judicial – fundamento legal: artigo 2º, § 2º.

## **5. Ocupo uma área de propriedade pública, posso requerer usucapião extrajudicial?**

Não. Bens públicos não podem ser objeto de usucapião – fundamento legal: artigo 2º, § 4º.

## **6. Havendo composesse no pedido de usucapião extrajudicial?**

Ademais, havendo composesse, todos os compossuidores devem estar presentes no processo, quer na condição de requerentes, quer na de requeridos, devendo, nesse caso, anuir de forma expressa ao pedido ou não manifestar objeção a ele, sob pena de extinção do processo.

De regra, atuam ao lado do requerente o seu cônjuge ou convivente. Nada impede, porém, que apenas um requeira a usucapião com o assentimento do aquisitivo”. (g.n.). A qualificação, tanto quanto possível, completa dos antecessores, constitui cautela que a nosso ver deve ser tomada, diante da existência não improvável de homônimas e da necessidade de chamamento de pessoas certas presumivelmente interessadas e até mesmo eventualmente prejudicadas, que haverão de compor o polo passivo contribuindo para o controle de legalidade da usucapião extrajudicial, ao mesmo tempo em que se assegurará o princípio-garantia do contraditório.

### **7. Pode se somar tempo de posse com outros sucessores?**

Conforme estabelece o artigo 1.243 do Código Civil, o possuidor pode, para o fim de contar o tempo exigido para a prescrição aquisitiva, acrescentar à sua posse a dos seus antecessores (art. 1.207), contanto que todas sejam contínuas, pacíficas e, nos casos do art. 1.242, com justo título e de boa-fé.

### **8. O memorial descritivo deverá conter a descrição do imóvel objeto do pedido com os elementos e requisitos previstos nos arts. 176 e 225 da Lei de Registros Públicos?**

Os imóveis confrontantes deverão ser indicados pela rua e número oficiais, se urbanos; pelo CCIR, se rurais; em qualquer dos casos, com os números das respectivas matrículas/transcrições. É possível a dispensa da apresentação da planta e do memorial descritivo na hipótese de usucapião envolvendo unidade autônoma de condomínio edilício ou loteamento regularmente instituído, especialmente se tratando de imóvel perfeitamente individualizado.

### **9. Sobre Notificação dos envolvidos?**

Caso não haja o consentimento prévio dos envolvidos, com a assinatura da planta e memorial descritivo do imóvel, será realizada a notificação dos envolvidos, que, se não respondida em até 15 (quinze) dias, valerá como anuência ao pedido. Se houver discordância de algum dos envolvidos, deverá ser apresentada impugnação ao pedido, no prazo de 15 dias.

### **10. Se houver Impugnação?**

Em caso de impugnação, o Oficial do Registro poderá promover a conciliação entre as Partes. Caso não haja uma resolução amigável, o procedimento deverá ser remetido ao juízo competente.

### **11. Deve haver pagamento do ITBI?**

Como pela usucapião não há transferência de propriedade e sim a aquisição originária da propriedade, não há fato gerador para justificar a incidência de ITBI. Portanto, não há cobrança do imposto nesses casos.

### **12. E se houver silêncio dos titulares de direitos reais?**

O novo Código de Processo Civil determinava em sua redação original do artigo 216-A da Lei de Registros Públicos que o silêncio seria discordância. Assim, se a planta e o memorial descritivo não possuísem a assinatura de qualquer um dos titulares de direitos reais, deveria haver a notificação dos mesmos pelo registrador para que os titulares se manifestassem dentro do prazo de 15 dias. Caso contrário, conseqüentemente seu silêncio seria interpretado como ato de discordância. No entanto, para facilitar o andamento do processo, a Lei Nº 13.465/17, modificou vários aspectos da usucapião extrajudicial. Com isso, o artigo passou a determinar o contrário, ou seja, o silêncio deve ser considerado como ato de concordância.

### **13. O Silêncio – discordância ou concordância?**

A redação original do § 2º do art. 216-A da Lei de Registros Públicos, trazida pelo Novo CPC, estabelecia que, se a planta não possuíse a assinatura de qualquer um dos titulares de direitos reais, este (s) seria (m) notificado pelo registrador para manifestar seu consentimento em 15 dias, sendo interpretado o silêncio como DISCORDÂNCIA. Esta exigência desanimava muitos advogados, que consideravam impossível conseguir a anuência do antigo proprietário. Embora em muitos casos seja possível sim conseguir esta anuência, os colegas desistiam antes mesmo de começar a estudar esta matéria. No entanto, a lei 13.465 de 11 de Julho de 2017, alterou diversos aspectos da usucapião extrajudicial, inclusive este § 2º. Agora, o silêncio é interpretado como CONCORDÂNCIA.

## 4.2 Roteiro para estruturação do Guia Prático

Para completar todo o processo administrativo que subsidia a obtenção da usucapião extrajudicial de um imóvel, é preciso obedecer a determinados procedimentos que levam à conclusão do pleito. Portanto, o requerente deve seguir o roteiro e buscar orientação jurídica e apresentar documentos e provas.

### USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL ROTEIRO INSTRUÇÕES PARA INGRESSO NO OFÍCIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS

#### 1. PREVISÃO LEGAL:

- a) Código de Processo Civil 2015: 1. Art. 1.071, Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015; b) Lei de Registros Públicos: 1. Art. 216-A, Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973;
- d) Provimento nº 65 de 14/12/2017 da Corregedoria Nacional de Justiça.
- e) Provimento nº. 149/2023 da Corregedoria Nacional de Justiça que incorporou o provimento 65/2017.

#### 2. ESPÉCIES DE USUCAPIÃO:

Modalidades de Usucapião: <b>Por Eduardo Medeiros</b>					
USUCAPIÃO	FORMA	PRAZO (ANOS)	JUSTO TÍTULO	POSSE	REQUISITOS ESPECIAIS
EXTRAORDINÁRIA CC., art. 1.238 <b>SEM JUSTO TÍTULO</b>	NORMAL CC., art. 1.238	15	<b>SEM</b> Justo título e Boa-fé	COM Posse mansa pacífica e contínua	Não há limite de área, sentença declaratória, que servirá para registro no Cartório.
	<b>REDUZIDO</b> CC., art. 1.238 § único	10	<b>SEM</b> Justo título e Boa-fé	COM Posse mansa pacífica e contínua	Redução do prazo estabelecimento de moradia ( <b>pró-moradia</b> ) ou realizados obras ou serviços que torne o imóvel produtivo ( <b>pró-labore</b> )
INDIVIDUAL Pró-Família	URBANA Art. 1.240, CC	2	Necessita	COM Posse mansa pacífica e contínua	Abandono de lar pelo ex cônjuge – limitada a 250m <sup>2</sup>
ORDINÁRIA OU COMUM CC., art. 1.242 <b>COM JUSTO TÍTULO</b>	NORMAL	10	Necessita	COM Posse mansa pacífica e contínua	Requer aquisição onerosa com registro em cartório, cancelada posteriormente
	REDUZIDA	5	Necessita	COM Posse mansa pacífica e contínua	Justo título – qualquer documento assinado por duas testemunhas
COISA MÓVEL CC., art. 1.260 e 1.261	REDUZIDA	3	Necessita	COM Posse mansa pacífica e contínua	Coisa Móvel COM justo título
	NORMAL	5	<b>SEM Justo título e Boa-fé</b>	COM Posse mansa pacífica e contínua	Coisa Móvel SEM justo título
CONSTITUCIONAL Art. 183, CF/88	PRO LABORE	5	Necessita	COM Posse mansa pacífica e contínua	Limitado a 250 m <sup>2</sup> - tenha estabelecido fonte de renda
	PRO-MISERO	5	Necessita	COM Posse mansa pacífica e contínua	Limitado a 250 m <sup>2</sup> - tenha estabelecido moradia
CONSTITUCIONAL	URBANA ART. 1.240, CC E 183, CF e 9º do Est. Cidades	5	<b>SEM Justo título e Boa-fé</b>	COM Posse mansa pacífica e contínua	Limitado a 250 m <sup>2</sup> - tenha estabelecido moradia. Quando a posse é exercida sobre área superior a 250 m <sup>2</sup> , não é possível a aquisição da propriedade através da usucapião especial urbana, ainda que o pedido restrinja a dimensão do que se quer usucapir.
	RURAL ART. 1.239, CC E 191, CF/88	5	<b>SEM Justo título e Boa-fé</b>	COM Posse mansa pacífica e contínua	Limitada a 50Ha e tornado o imóvel produtivo.
INTERESSE SOCIAL	RURAL Lei 6969/81	5	<b>SEM Justo título e Boa-fé</b>	COM Posse mansa pacífica e contínua	Limitada a 25Ha e estabelecido moradia ou tornado o imóvel produtivo
COLETIVA	URBANA Lei 10.247/01	5	<b>SEM Justo título e Boa-fé</b>	COM Posse mansa pacífica e contínua	População de baixa renda com área superior a 250m <sup>2</sup>



### 3. DOCUMENTOS NECESSÁRIOS

- Os documentos devem ser apresentados no original. (art. 4º, §1º, Provimento nº 65/2017 CNJ, introduzido no Provimento 149/2023, artigo 401, § 1º. ).

Obs: O §1º exige que os documentos sejam apresentados no original. Contudo, o §3º ressalta que o documento oferecido em cópia poderá, no requerimento, ser declarado autêntico pelo advogado, sob sua responsabilidade, sendo dispensada a apresentação em cópia autenticada.

#### a) Requerimento assinado por advogado (art. 319, CPC; e art. 3º Provimento nº 65/2017 CNJ, introduzido no Provimento 149/2023 CNJ, artigo 400):

1. Deve-se atender aos requisitos da petição inicial com base no Código de Processo Civil, no que couber, e demais requisitos constantes no Código de Normas Estadual:

1.1. Endereçamento ao registrador de imóveis competente;

1.2. Qualificação dos requerentes e requeridos, sendo:

1.2.1. **PESSOA NATURAL:** Os nomes e qualificação completa da pessoa natural e respectivo cônjuge ou companheiro, se houver, indicando a nacionalidade, capacidade jurídica, profissão, estado civil (data do casamento, regime do casamento, indicação do registro do pacto antenupcial, se houver), endereço e lugar de domicílio, ou existência de união estável (com escritura de união estável registrada), o número de inscrição no CPF e Carteira de Identidade (RG ou CNH), bem como seu endereço eletrônico.

1.2.2. **PESSOA JURÍDICA:** O nome/razão social da pessoa jurídica, endereço da sede, endereço eletrônico, número do CNPJ, número de registro na Junta Comercial (NIRE) ou no Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas; indicação do representante legal, com sua qualificação (nome completo, nacionalidade, estado civil, profissão, RG e CPF, e endereço completo). Informar os atos que dão poderes de representação (cláusula do contrato social, ata de eleição, procuração) e anexar os documentos comprobatórios.

1.3. O fato e os fundamentos jurídicos do pedido:

1.3.1. Indicação da espécie de usucapião pretendida e sua base legal ou constitucional; 1.3.2. A origem e as características da posse, a existência de edificação, de benfeitoria ou de qualquer acessão no imóvel usucapiendo, com a referência às respectivas datas de ocorrência; A usucapião não irá regularizar a construção. O interessado deverá apresentar, posteriormente, o habite-se e CND do INSS ou declaração de dispensa (nas hipóteses legais).

1.3.3. Informações que justifiquem os impedimentos ou dificuldades para a regularização de sua propriedade pelos meios ordinários;

1.3.4. Nome e qualificação completa de todos os possuidores anteriores cujo tempo de posse tiver sido somado à do requerente para completar o período aquisitivo, se for o caso;

1.3.5. Número da matrícula/transcrição da área onde se encontra inserido o imóvel usucapiendo, ou a informação de que não se encontra matriculado ou registrado;

1.3.6. Valor atribuído ao imóvel: o valor do imóvel será seu valor venal relativo ao último lançamento do imposto predial e territorial urbano ou do imposto territorial rural incidente ou, quando não estipulado, o valor de mercado aproximado (§8º do art. 4º do Provimento nº 65/2017 CNJ). Caso o imóvel tenha sido declarado pelo usucapiente em sua Declaração de Imposto de Renda, sugere-se que conste no requerimento inicial dois valores: o valor fiscal (IPTU ou ITR) e o valor de mercado ou o já declarado para a Receita Federal, para que não haja divergência de informações no momento que o Registro de Imóveis encaminhar a DOI para a Receita Federal.

1.4. Nome do Advogado, número de inscrição na OAB, endereço completo, número do telefone e endereço de e-mail do advogado que representar o requerente. Todas as intimações serão feitas através do advogado, por e-mail (art. 9º, §1º, Prov. nº 65/2017 do CNJ).

1.5. Os pedidos, com as suas especificações, sendo necessário requerer, ao menos:

1.5.1. O processamento do pedido;

1.5.2. A notificação dos interessados que não anuíram expressamente à usucapião (se houver). Deve ser informado o endereço de quem será notificado e cabe ao requerente provar a legitimidade dos notificandos;

1.5.3. A notificação para que as Fazendas Públicas (da União, Estado e Município) se manifestem sobre o pedido;

1.5.4. A publicação de edital para a ciência de terceiros eventualmente interessados;

1.5.5. Solicitação do deferimento do pedido, com o conseqüente reconhecimento da usucapião;

1.5.6. Solicitação do registro da usucapião na matrícula do imóvel ou naquela que será aberta, no caso de ainda não existir.

1.6. O valor da causa (deve ser igual ao valor atribuído ao imóvel - art. 292, II, CPC);

1.7. Instrução com os documentos necessários à comprovação do preenchimento dos requisitos da usucapião (ata notarial e demais documentos comprobatórios da origem, continuidade, natureza e tempo da posse).

**Atenção:** Conforme determina o §2º do artigo 4º do Provimento nº 65/2017 CNJ (atualmente artigo 401, §2 do Provimento 149/23): o requerimento será instruído com tantas cópias quantas forem os titulares de direitos reais ou de outros direitos registrados sobre o imóvel usucapiendo e os proprietários confinantes ou ocupantes cujas assinaturas não constem da planta nem do memorial descritivo referidos no inciso II deste artigo.

O requerente deverá fornecer, ainda, as cópias para cientificação dos três entes públicos.

**b) Procuração *ad judicium* outorgada ao advogado;**

1. Não será necessário reconhecer firma na procuração;

2. É fundamental que sejam outorgados podereis especiais para formular pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião relativamente ao imóvel usucapiendo, nela consignando sua descrição sucinta, de modo que seja possível identificar o bem.

3. Se for defensor público, apresentar declaração do requerente, do seu cônjuge ou companheiro, quando for o caso, que outorgue ao defensor público a capacidade postulatória da usucapião.

**c) Certidões do Ofício de Registro de Imóveis:**

1. Apresentar todas as certidões, independentemente de terem sido apresentadas ao Tabelião de Notas para lavratura da ata notarial, com validade de 30 dias, considerando a data de prenotação no Ofício de Registro de Imóveis:

1.1. Imóvel usucapiendo com matrícula/transcrição: apresentar certidão de inteiro teor, ônus e ações (e negativa de alienações posteriores, em caso de transcrição);

1.2. Imóvel usucapiendo sem matrícula/transcrição: apresentar certidões negativas de ônus com ações;

1.3. Imóveis confrontantes com matrícula/transcrição: apresentar inteiro teor e, no caso de transcrição, ônus e ações e negativa de alienações posteriores;

1.4. Imóveis confrontantes sem matrícula/transcrição: negativas de ônus com ações;

**d) Ata Notarial lavrada por Tabelião de Notas:**

1. O primeiro passo é ir ao cartório de notas do município onde estiver localizado o imóvel usucapiendo para fazer uma ata notarial. Ata notarial, trata-se do instrumento capaz de atestar o tempo de posse do requerente e de toda a cadeia possessória que configure o direito à aquisição da propriedade imobiliária pela usucapião;

2. Recomenda-se solicitar ao Tabelião de Notas a prática de diligências no imóvel a fim de se verificar a real situação do imóvel, da posse e dos confrontantes, o que poderá agilizar a conclusão do procedimento perante o Registro de Imóveis.

3. Podem constar da ata notarial imagens, documentos, sons gravados em arquivos eletrônicos, além do depoimento de testemunhas, não podendo basear-se apenas em declarações do requerente.

4. Deve constar da ata que: *“o requerente foi cientificado de que a ata notarial não tem valor como confirmação ou estabelecimento de propriedade, servindo apenas para a instrução de requerimento extrajudicial de usucapião para processamento perante o registrador de imóveis”*.

5. Requisitos (art. 4º, Provimento nº 65/2017 CNJ):

5.1. Qualificação completa do requerente e respectivo cônjuge ou companheiro, se houver, e do titular do imóvel lançado na matrícula objeto da usucapião (Art. 4º, I, do Provimento nº 65/2017 CNJ):

5.1.1. **Pessoas físicas:** nome completo, sem abreviaturas ou dubiedades; nacionalidade; estado civil (ou indicação de viver em união estável, se for o caso); profissão; cédula de identidade ou filiação; CPF; se casadas ou em união estável, também nome do cônjuge/companheiro, com qualificação completa, data e regime de bens do casamento (ou data do início da união estável) endereço eletrônico, domicílio e residência;

5.1.2. **Pessoas jurídicas:** nome; CNPJ; endereço eletrônico; endereço completo da sede, qualificação completa do representante e dados da procuração ou contrato social que lhe dão poder de representação;

5.2. Certidões do Ofício de Registro de Imóveis: inteiro teor, ônus e ações (e negativa de alienações posteriores, em caso de transcrição).

5.3. A descrição do imóvel conforme consta na matrícula do registro em caso de bem individualizado ou a descrição da área em caso de não individualização, devendo ainda constar as características do imóvel, tais como a existência de edificação, de benfeitoria ou de qualquer acessão no imóvel usucapiendo;

5.4. Os nomes dos confrontantes e, se possível, de eventuais titulares de direitos reais e de outros direitos incidentes sobre o imóvel usucapiendo e sobre os imóveis confinantes; 5.5. O tempo e as características da posse do requerente e de eventuais antecessores;

5.6. A forma de aquisição da posse do imóvel usucapiendo pela parte interessada;

5.7. A modalidade de usucapião pretendida e sua base legal ou constitucional;

5.8. Eventual questionamento ou impedimento ao exercício da posse pela parte interessada;

5.9. O número de imóveis atingidos pela pretensão aquisitiva e a localização: se estão situados em uma ou em mais circunscrições;

5.10. O valor atribuído ao imóvel usucapiendo (o valor do imóvel será seu valor venal relativo ao último lançamento do imposto predial e territorial urbano ou do imposto territorial rural incidente ou, quando não estipulado, o valor de mercado aproximado); 5.11. A continuidade e a durabilidade do exercício da posse pela parte interessada;

5.12. O exercício da posse com ânimo de dono pela parte interessada;

5.13. Quem é reconhecido como dono do imóvel usucapiendo;

5.14. Outras informações que o tabelião de notas considere necessárias à instrução do procedimento, tais como depoimentos de testemunhas ou partes confrontantes;

5.15. Demais itens e documentos apresentados ao Tabelião;

5.16. **OBSERVAÇÃO:** o fato de constar na ata notarial os documentos e as certidões, não dispensam a sua apresentação ao Registro de Imóveis dentro do prazo de validade.

#### e) **Justo título:**

1. Trata-se do comprovante de uma relação negocial (instrumento particular de promessa de compra e venda, arras, contrato de compra e venda etc.) cuja finalidade é demonstrar a origem, a continuidade, a natureza, o tempo da posse e, principalmente, a boa-fé.

2. Obrigatório nas espécies:

2.1. Usucapião Ordinária (art. 1.242, CC);

2.2. Usucapião Ordinária Habitacional e Pro Labore (art. 1.242, parágrafo único, CC). 2.3. Nas demais espécies, se houver justo título, não deixar de apresentá-lo, pois em muito contribuirá para a comprovação da origem, continuidade, natureza, e tempo da posse.

**f) Outros documentos comprobatórios:**

Documentos que demonstrem a origem, a continuidade, a natureza e o tempo da posse (IPTU, conta de energia elétrica, conta de água, conta de telefone fixo, condomínio, etc.), no original (art. 4º, §1º, Provimento nº 65/2017 CNJ).

1. Poderão ser apresentados documentos complementares que comprovem a posse, tais como fotos do imóvel, declarações de confrontantes e testemunhas, dentre outros;

2. Mesmo havendo justo título, outros documentos comprobatórios deverão ser apresentados.

3. O §1º do artigo 4º do Provimento 65 exige que os documentos sejam apresentados no original. Contudo, o §3º ressalta que o documento oferecido em cópia poderá, no requerimento, ser declarado autêntico pelo advogado, sendo dispensada a apresentação em cópia autenticada.

**g) Planta, memorial descritivo e ART/RRT:**

1. Apresentar planta e memorial descritivo assinados pelo requerente, por profissional legalmente habilitado, por todos os titulares de direitos reais (proprietários, usufrutuários, etc.) e de outros direitos registrados na matrícula do imóvel usucapiendo e nas matrículas dos imóveis confinantes, com todas as firmas reconhecidas.

1.1. Caso o imóvel objeto da usucapião seja uma unidade autônoma de condomínio edilício ou loteamento regularmente instituído, fica dispensada a apresentação da planta e do memorial descritivo, bastando que o requerimento faça menção à descrição constante da respectiva matrícula (art. 4º, §5º, Provimento nº. 65/2017 CNJ), devendo a anuência dos titulares de direito reais e de outros direitos registrados ser apresentada em documento apartado;

1.2. Para o reconhecimento extrajudicial da usucapião de unidade autônoma integrante de condomínio edilício regularmente constituído e com construção averbada, bastará a anuência do síndico. Caso não conste sua anuência nos documentos, o mesmo será notificado para manifestar seu consentimento expresso em 15 dias, interpretando o silêncio como concordância (art. 216-A, §11, Lei 6.015/73);

1.3. Caso o imóvel objeto da usucapião se localizar em condomínio edilício ainda não instituído ou sem a devida averbação de construção, será exigida a anuência de todos os titulares de direito constantes da matrícula do terreno (art. 7º, Provimento nº 65/2017 CNJ).

2. O imóvel rural deve ser descrito com **coordenadas georreferenciadas** (SIRGAS 2000).

**Observações:** 2.1. No caso de imóveis urbanos, é dispensada a descrição com coordenadas georreferenciadas apenas no caso de imóvel constante de loteamento aprovado e registrado, desde que na Serventia existam a planta e o memorial, com os quais coincida a descrição apresentada pelo requerente;

3. Os imóveis confrontantes devem ser indicados pelo número da matrícula ou transcrição, porém, se o requerente alegar não possuí-las, devem ser ao menos indicados:

3.1. Imóveis urbanos: pela rua e número (se houver edificação), ou pela rua, nome do loteamento, número do lote e da quadra (se lote em loteamento regularizado), ou no mínimo pelo número da inscrição cadastral;

4. Se o imóvel for cortado por área pública, o memorial e planta devem descrever cada área separadamente (art. 176, § 1º, I, Lei 6.015/73);

5. Eventual rasura na planta ou memorial deverá ser ressalvada (assinada) por todos (responsável técnico, requerente e titulares de direitos/confrontantes);

6. Apresentar arquivo eletrônico (por CD ou e-mail) contendo a descrição do imóvel;

7. A ART/RRT deverá ser apresentada no original ou cópia autenticada, devidamente quitada.

**h) Certidões Judiciais:**

1. Válidas por 30 (trinta) dias.
2. Apresentar certidões negativas, cíveis e criminais, dos distribuidores da Justiça Estadual e Federal e Trabalhista, inclusive PJE, provindas do local da situação do imóvel e do domicílio do requerente, expedidas em nome:
  - 2.1. do requerente e do respectivo cônjuge ou companheiro, se houver;
  - 2.2. do requerido e do respectivo cônjuge ou companheiro, se houver;
  - 2.3. de todos os demais possuidores e dos respectivos cônjuges ou companheiro, se houver, nos casos de soma de períodos de posse anteriores à do Requerente (*accessio ou successio possessionis*);

**OBS:** Caso alguma certidão seja positiva, é necessário apresentar certidões de objeto e pé das ações existentes.

**i) Certidão de Pagamento ou Desoneração do ITBI:**

1. Havendo justo título que constitua negócio jurídico oneroso (ex: promessa de compra e venda, cessão de promessa de compra e venda, etc.), deverá ser apresentada a certidão de pagamento ou desoneração de ITBI.

**j) Certidão de Pagamento ou Desoneração do ITCD:**

1. Havendo justo título que constitua negócio jurídico gratuito (ex: doação, promessa de doação, partilhas, etc.), deverá ser apresentada a certidão de pagamento ou desoneração de ITCD.

**k) Demais documentos:**

1. O Advogado poderá apresentar quaisquer outros documentos probatórios que entender indispensáveis ao bom desempenho do pedido da usucapião;
2. O Oficial de Registro poderá solicitar outros documentos que se fizerem necessários no decorrer do procedimento extrajudicial.

**4. OBSERVAÇÕES IMPORTANTES:****a) Espólio – no caso de imóvel cujo possuidor tenha falecido:**

1. O(s) requerente(s) possuidor(es) deverão comparecer em nome próprio (e não como representantes do espólio);
2. O(s) herdeiro(s) deverá(ão) comparecer na condição de requerente(s):
  - 2.1. Se nem todos os herdeiros requererem, deve-se apresentar escritura pública que comprove a renúncia dos demais ou a apresentação de eventual partilha em que a posse foi atribuída apenas a(o)(s) requerente(s);
  - 2.2. Se não for possível comprovar que os requerentes são todos os herdeiros, deve-se apresentar declaração, sob as penas da lei, sobre a relação dos herdeiros.
3. **Observação:** se um sucessor requerer em nome próprio, sem comparecimento dos demais herdeiros e sem que haja renúncia destes, e não se enquadrando em uma das situações anteriores, o prazo de posse do requerente não poderá englobar o prazo do antecessor.

**b) Regime de bens do(a) requerente diverso do legal:**

1. Apresentar pacto e certidão de casamento para registro ou certidão do pacto registrado em outro RI (art. 1.657, CC);
2. Se o pacto já estiver registrado nesta Serventia, não há necessidade de apresentar os documentos acima.

**c) Pessoa jurídica requerente (art. 118 CC):**

1. Exige-se representação por administrador com poderes suficientes, ou por procurador regularmente constituído;
2. Deve-se apresentar certidões atualizadas (originais ou cópias autenticadas) expedidas há até 30 dias pela Junta Comercial ou pelo cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas.

**d) Perempção (art. 9º, Provimento nº 65/2017 CNJ):**

1. O não atendimento às intimações formuladas pelo registrador, conforme o caso, cumulada com a paralisação do procedimento por mais de trinta dias, poderá caracterizar omissão do interessado em atender às exigências legais, ensejando a rejeição do pedido e arquivamento, com o cancelamento dos efeitos da prenotação;
2. Permite-se a renovação do pedido, iniciando-se novo procedimento, com nova prenotação e nova autuação, com nova qualificação, admitindo-se aproveitamento de documentos e atos regularmente praticados.

**e) Ônus real ou gravame (art. 14, Provimento nº 65/2017 CNJ):**

1. A existência de ônus real ou gravame na matrícula do imóvel usucapiendo não impede o reconhecimento extrajudicial de usucapião, hipótese em que o título de propriedade será registrado respeitando-se aqueles direitos, ressalvada a hipótese de cancelamento mediante anuência expressa do respectivo titular de tais direitos.

**f) Usucapião como meio de fraude:**

1. A usucapião extrajudicial não é admitida quando há outra forma legal de aquisição da propriedade;
2. A tentativa de usucapião extrajudicial como meio de fraude, por exemplo, para evitar recolhimento de imposto de transmissão, será indeferida.
3. Em qualquer dos casos, deverá ser justificado o óbice à correta escrituração das transações para evitar o uso da usucapião como meio de burla dos requisitos legais do sistema notarial e registral e da tributação dos impostos de transmissão incidentes sobre os negócios imobiliários, devendo o registrador alertar o requerente e as testemunhas de que a prestação de declaração falsa na referida justificação configurará crime de falsidade, sujeito às penas da lei (§2º do art. 13 do Provimento nº 65/2017 CNJ).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente trabalho abordou-se na primeira seção o tema atinente ao acesso à justiça e o fenômeno da desjudicialização. Já na segunda seção, tratou-se da usucapião, abordando-se o histórico, as características do procedimento da usucapião, as questões das espécies de usucapião, além das respectivas modalidades de usucapião (extrajudicial e judicial). Por fim, na terceira seção foram estudadas questões atinentes ao acesso à justiça pela usucapião extrajudicial a partir da experiência dos Ofícios de Registro de Imóveis nas cidades de Esmeralda/RS, Governador Mangabeira/BA, São Felipe/BA, Muritiba/BA, e Cruz das Almas/BA, tendo sido abordada a importância da coleta de dados para aferição da situação concreta, assim como foram expostos os dados obtidos em referidos Ofícios e, por fim, analisou-se e comparou-se os dados coletados e fora produzido um roteiro prático para ser seguido auxiliando tanto os oficiais de Registro de Imóveis, bem como os cidadãos que pretendem pleitear o procedimento de regularização do seu imóvel.

A usucapião extrajudicial é um instituto eficaz para os fins e célere de solução de lide, que pode ajudar a desafogar o judiciário, como alternativa à propositura da ação na justiça comum. A lei não retirou do judiciário a competência para o reconhecimento da aquisição da propriedade pela usucapião, mas introduziu no sistema jurídico uma alternativa extrajudicial de adoção de procedimentos mais simples e desburocratizado de atingir o mesmo objetivo, com a mesma legalidade e segurança jurídica inerentes às decisões judiciais.

Hodiernamente, o direito de propriedade está abalizado na premissa primeira da função social, consagrada na atual lei Magna, norteando toda a legislação infraconstitucional, daí advindo as atuais conotações atribuídas ao seu exercício, seja na qualidade de proprietário, seja na qualidade de adquirente, com reflexos significativos e determinantes quando relativos ao direito de vizinhança.

Portanto, a busca pela dignidade da pessoa humana, especialmente seu direito essencial à moradia, no contexto do Estado Democrático de Direito, a posse expressa-se na realização prática da dinâmica social, sendo especialmente inerente à função social da propriedade. A propriedade, ao ser compreendida como um instrumento não só individual, mas também coletivo, tem sua destinação devidamente delineada, buscando-se a regularização de diversos espaços habitacionais urbanos e rurais, destacando-se a atuação e a necessidade humana em relação aos bens imóveis.

Portanto, o texto legal do CPC, a Lei 13.465/2017 e o Provimento nº 65/2017 do CNJ, ora introduzido no Provimento nº 149/23 do CNJ, são correlatos ao ideal da desjudicialização,

desburocratizando e facilitando o acesso à justiça, prevendo a possibilidade do reconhecimento extrajudicial da usucapião. Ressalta-se que a desjudicialização não é um obstáculo à atuação do Poder Judiciário, pois em situação de qualquer infortúnio na via extrajudicial o requerimento pode ser revisto ou rebatido pela via judicial, principalmente atendendo ao princípio da inafastabilidade da jurisdição.

Assim sendo, o presente trabalho não tratou da usucapião extrajudicial apenas do seu conceito e aspecto procedimental, procurou-se introduzir tratando-o como uma hipótese decorrente do fenômeno crescente da desjudicialização em busca do acesso à justiça de forma célere e eficaz. A pesquisa indicou um aumento significativo na adoção da usucapião extrajudicial, refletindo sua eficácia na regularização fundiária, acesso a justiça e na desjudicialização. Apresentamos nos resultados o papel do registrador no procedimento de usucapião, trouxemos documentos exigidos para a usucapião extrajudicial, mostramos as dificuldades e limitações enfrentadas nas serventias de registro de imóveis. Como estratégias apresentou a oportunidade de superar desafios: incluindo o aprimoramento na resolução de conflitos, padronização de procedimentos e adaptação às realidades locais. No que tange a contribuição para o Acesso à Justiça: o procedimento é uma ferramenta valiosa para melhorar o acesso à justiça, especialmente em áreas com alta demanda por regularização fundiária. E por fim, como resultados trouxemos ainda, na presente pesquisa indicações das possíveis melhorias no procedimento administrativo, contribuindo para otimizar a regularização de imóveis.

Ao final, diante da dissertação realizou-se a criação de um roteiro prático com instruções para ingresso do procedimento extrajudicial de usucapião no Ofício de Registro de Imóveis. Esse roteiro prático permite também aos operadores do direito aprofundar o conhecimento sobre o procedimento dentro dos serviços notariais e registrais, de forma a privilegiar a eficácia cartorial na solução de litígios, de forma mais célere e efetiva. Este produto aborda a importância, objetivos e características do Instituto, possui uma explicação detalhada sobre o que é usucapião extrajudicial, é um roteiro prático com instruções para o ingresso do procedimento no Registro de Imóveis. Apresenta ainda o roteiro, a competência dos cartórios para o processamento, o papel e obrigatoriedade do advogado no processo administrativo, e as possibilidades de transição da via judicial para a via administrativa.

Deste modo, o procedimento da usucapião extrajudicial para regularização fundiária tem se mostrado um instrumento mais célere em relação à via judicial, entretanto, nota-se ainda que predomina o desconhecimento das normas procedimentais por parte dos advogados e até dos notários e registradores. Portanto, é um mecanismo efetivo para a regularização fundiária e



desjudicialização, com espaço para melhorias operacionais e de comunicação para aprimorar ainda mais sua eficácia e acessibilidade.

Como sugestão, entendemos que as faculdades e universidades de direito deveriam incluir em suas grades curriculares matérias destinadas à solução de conflitos por meio de vias alternativas, destinadas à compreensão e operacionalização da usucapião administrativa, divórcio, inventário, etc., de maneira a desafogar o Judiciário e, principalmente, modificar a nossa cultura de judicialização para resolução dos problemas.

Vale mencionar ainda, que a criação pelo Conselho Nacional de Justiça ou pelas Corregedorias Estaduais de um curso prático e obrigatório aos tabeliães e oficiais de registro de imóveis, extensivo aos advogados, permitiria um melhor entendimento do procedimento, de forma que a população seria mais bem assessorada pela classe notarial e registral, haja vista que os tabeliães e registradores são capacitados para instruir os cidadãos na solução desses conflitos.

De qualquer maneira, chegamos à conclusão que após a análise do Código Civil, Código de Processo Civil e dos Provimentos, dialogando com as fontes, os estudos condensados apontam que a Usucapião Extrajudicial está regulamentada pelo Conselho Nacional de Justiça e segue rito administrativo próprio, indiretamente ligado a matéria processual judicial, o trabalho demonstra que tal procedimento é a melhor inovação ao Direito Brasileiro.

## REFERÊNCIAS

ABNT. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR 6023:** informação e documentação: Referências: elaboração. Rio de Janeiro: ABNT, 2018.

AGNU. ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Aprovada e proclamada pela Resolução 217 A (III) em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 05 de out. de 2023.

AGNU. ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais,** 1996. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%20C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 05 de out. 2023.

ALBUQUERQUE JÚNIOR, Roberto Paulino de. WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (organizadora). **Breves Comentários ao Novo Código de Processo Civil.** 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

ALVES, José Carlos Moreira. **Direito Romano.** 15. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2012.

ARAÚJO, Débora Marques da Silva.; ARAUJO, Miriã Marques da Silva. **A função social da propriedade:** aspectos principiológicos, doutrinários e jurisprudenciais. Revista Âmbito Jurídico, n. 162, ano XX, p. 1-15, jul 2017. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-civil/a-funcao-social-da-propriedade-as>. Acesso em: 10 out. 2023.

BATISTA, Rogerio Franco **A regularização de imóveis por via da usucapião extrajudicial – Manual Prático.** 88f. Dissertação (Mestrado Profissional) - Programa de Pós-Graduação em Direito e Gestão de Conflitos - Universidade de Araraquara-UNIARA – Araraquara, 2022.

BEZERRA, Matheus Teixeira. Usucapião Extrajudicial: Uma Análise Do Disposto Processual no Provimento nº 08/2014 da Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Ceará. **Revista de Direito Notarial,** Colégio Notarial do Brasil Seção São Paulo, São Paulo v.1 n.2, p. 33, Julho-Dezembro, 2020.

BOCZAR, Ana Clara; ASSUMPÇÃO, Letícia Franco. **Usucapião Extrajudicial.** Questões Notariais e Tributárias. São Paulo: JH Mizuno, 2018.

BRAGA, Roberta Chaves. **Direito de Propriedade e a Constituição Federal de 1988.** Fortaleza Ceará, 2009. Monografia de especialização a Coordenação da Escola Superior da Magistratura - ESMEC, Universidade Vale do Acaraú - UVA. Disponível em: <http://esmec.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2014/12/Roberta-ChavesBraga.pdf>. Acesso em: 10 de out. 2023.

BRANDELLI, Leonardo. **Usucapião Administrativa – De acordo com o Novo Código de Processo Civil.** São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 05 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 11 jan. 2023.

BRASIL. Lei 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 11 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial**. Brasília, DF, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 11 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. **Diário Oficial**. Brasília, DF, 1964. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4504.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%204.504%2C%20DE%2030%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201964.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Estatuto%20da%20Terra%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.&text=Art.,e%20promoc%C3%A7%C3%A3o%20da%20Pol%C3%ADtica%20Agr%C3%ADcola..](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%204.504%2C%20DE%2030%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201964.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Estatuto%20da%20Terra%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.&text=Art.,e%20promoc%C3%A7%C3%A3o%20da%20Pol%C3%ADtica%20Agr%C3%ADcola..) Acesso em: 11 jan. 2023.

BRASIL. **Jurisprudência:** Tribunal de Justiça do RS. Núm.:70084879220 Tipo de processo: Apelação Cível Tribunal. Classe CNJ: Apelação Relator: Marco Antonio Angelo Redator: Órgão Julgador: Décima Nona Câmara Cível Comarca de Origem: NOVO HAMBURGO. Data de Julgamento: 26-08-2021 Publicação: 06-09-2021. Disponível: [https://www.tjrs.jus.br/site\\_php/consulta/consulta\\_processo.php?nome\\_comarca=Tribunal%20de%20Justi%C3%A7a%20do%20RS&versao=&versao\\_fonetica=1&tipo=1&id\\_comarca=700&num\\_processo\\_mask=&num\\_processo=50004287820198210030&codEmenta=7706337&temIntTeor=true](https://www.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php?nome_comarca=Tribunal%20de%20Justi%C3%A7a%20do%20RS&versao=&versao_fonetica=1&tipo=1&id_comarca=700&num_processo_mask=&num_processo=50004287820198210030&codEmenta=7706337&temIntTeor=true). Acesso em: 16 de abr. 2023.

BRASIL. **Provimento nº 149 do Conselho Nacional de Justiça**. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - Institui o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial. Brasília: CNJ, 30/08/23, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5243>. Acesso em: 10 de out. 2023.

BRASIL. **Provimento nº 65 do Conselho Nacional de Justiça**. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - Estabelece diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis. Brasília: CNJ, 14 dez. 2017b. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4040>. Acesso em: 11 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial**. Brasília, DF, 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 11 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 jan. 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, **Diário oficial**, Brasília, DF, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm). Acesso em: 15 maio 2023.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas;

altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial**. Brasília, DF, 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm#:~:text=%C2%A7%203o%20Ter%C3%A3o%20prioridade,lhes%20aplicando%20o%20sorteio%20referido](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm#:~:text=%C2%A7%203o%20Ter%C3%A3o%20prioridade,lhes%20aplicando%20o%20sorteio%20referido). Acesso em: 11 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. **Diário Oficial**. Brasília, DF, 2017a, Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 05 de out. 2023.

BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. **Diário Oficial**. Brasília, DF, 1973. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6015compilada.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.html). Acesso em: 11 janeiro 2023.  
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. (Lei dos cartórios). **Diário Oficial**. Brasília, DF, 1994. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18935.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18935.html). Acesso em: 11 jan. 2023.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Minas Gerais - TJM. **Jurisprudência**. CC: 10000210906608000 MG, Relator: Belizário de Lacerda, Data de Julgamento: 20/07/2021, Câmaras Cíveis / 7ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 29/07/2021, 2021. Acesso em: 16 de abr. 2023.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Manual de Direito Processual Civil**: inteiramente estruturado à luz do novo CPC, de acordo com a Lei n. 13.256, de 04/02/2016. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

CNJ. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números**. 2022. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em 20 novembro, 2022.

COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. **Política**, v. 127, n. 4b, p. 1, 2014.

COSTA PORTO, José da. **Curso de Direito Agrário**: formação territorial do Brasil. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1982.

COSTA, Cassia Celina Paulo Moreira. **A constitucionalização do direito de propriedade privada**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003.

COULANGES, Fustel. **A cidade antiga**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

COUTO, Marcelo de Rezende Campos Marinho. **Usucapião Extrajudicial**: doutrina e jurisprudência. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

DADALTO, Rafael Gaburro. **Desjudicialização por meio das serventias extrajudiciais e acesso à justiça**: análise acerca da (im) possibilidade de tornar obrigatória a via administrativa. 2019. Tese de Doutorado. Dissertação de Mestrado. 135 fl. Vitória: UFES. Disponível em <https://repositorio.ufes.br/handle/10/11329>. Acesso em 20 de novembro, 2022.

DIDIER JUNIOR, Fredie. **A função social da propriedade e a tutela processual da posse**. MPMA.MP. Regras processuais no Código, 2008.

DIMOULIS, Dimitri. MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**: direito das coisas. v. 4. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

DINIZ, Maria Helena. **História do Direito Brasileiro**. Organizador: Eduardo C.B. Bittar. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

EDUARDO, Thales José Pitombeira. O domínio público como integrante da política urbana: uma análise do princípio da função social da propriedade. *In: Anais...* Conpendi. Fortaleza, 2010. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3176.pdf>. Acesso em: 07 de outubro 2023.

EVANGELISTA, Eduardo Rodrigues. **Função social da propriedade e conceito de princípio jurídico**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 18, n. 3594, em 4 maio 2013. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/24354>. Acesso em: 07 de out. 2023.

FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil**: direitos reais. 16. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson; BRAGA NETTO, Felipe Peixoto. **Curso de responsabilidade civil**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FERREIRA, Paulo Roberto. **Ata Notarial** – Usucapião registral. Boletim do IRIB, São Paulo, v. 360, p. 198, fev. 2020.

FERREIRA, Ruy Barbosa Marinho: **Usucapião na prática forense**. 1. ed., Leme-SP: CLEDIJUR, 2020.

FIUZA, Cesar. **Direito civil**: curso completo. São Paulo: RT, 2014.

FONTE, Débora Gouveia. **A desjudicialização por meio das serventias extrajudiciais no brasil**: o sistema multiportas de solução de conflitos como meio de efetivação do princípio constitucional do acesso à justiça. Recife, Universidade de Pernambuco, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/48029/6/TCC%20D%c3%89BORA%20GOUVEIA%20DA%20FONTE.pdf>. Acessado em 14 de jan. de 2023.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**: direito das coisas. v. 5. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

GOUVÊA, Luiza Alves. **A análise econômica do Direito e as formas alternativas de solução de conflitos na busca pela racionalização do sistema judiciário e desjudicialização**. Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2020.

HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização da execução civil: reflexos sobre o projeto de Lei n. 6.204/2019. **Revista eletrônica de direito processual**, v. 21, n. 3, 2020. Disponível em file:///C:/Users/user/Downloads/54202-185615-1-PB.pdf. Acesso em 14 de janeiro de 2023.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Manual de Direito Notarial: da atividade e dos documentos notariais**. 2 ed. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 116.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos**: teoria e pratica. 11 ed. Salvador: JusPODIVM, 2021.

MALUF, Carlos Alberto Dabus. **Limitações ao direito de propriedade**. 3. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MARKY, Thomas. **Curso elementar de direito romano**. 8. ed., São Paulo: Saraiva, 2008.

MARQUES, Norma Jeane Fontenelle. **A desjudicialização como forma de acesso à justiça**. Conteúdo Jurídico, jul. 2014. Disponível em: <https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/40301/a-desjudicializacao-como-forma-de-acesso-a-justica>. Acesso em: 20 jun. 2023.

MATOS, Marcos de. **Comparativo entre usucapião judicial e extrajudicial**: vantagens e desvantagens. Trabalho de conclusão (Direito) - Universidade do Sul de Santa Catarina - UNISUL, Araranguá, 2019.

MELHEN, José Eduardo. **Direito Real de Laje como instrumento de inclusão social urbana e de acesso à propriedade**. Tese Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente. Araraquara: Universidade de Araraquara – Uniara, 2021.

MELLO, Cleyson de Moraes. **Direito civil**: direito das coisas. 2. ed., Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2017.

MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

NUNES, Marcelo Guedes. **Jurimetria. O Fim do Halterofilismo Bibliográfico**. Jusbrasil, 2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/secao/capitulo-1-o-fim-do-halterofilismo-bibliografico-jurimetria/1250395999>. Acesso em: 20 jun. 2023.

OLIVEIRA, Yuri Shimada. **Usucapião extrajudicial: uma análise da sua efetividade a partir da lei n. 13.465/2017**. 72 f. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

OLIVERA, Samuel Dias. **A usucapião extrajudicial e a desjudicialização no direito**. Bacharelado em Direito, Monografia - Centro Universitário de Lavras. Lavras, Minas Gerais, 2019.

PAIVA, João Pedro Lamana. Da moradia à propriedade. *In*: MARCHI, Eduardo Cesar Silveira; KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila (Org.). **Regularização fundiária urbana: estudos sobre a lei nº 13.465/2017**. São Paulo: YK, 2019.

PAIVA, João Pedro Lamana. Usucapião Extrajudicial e sua prática no Registro de Imóveis. *In*: **Anais... 3º Simpósio de Direito Notarial e Registral do Espírito Santo**. 2018. Vitória. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/2018/08/27/espírito-santo-realiza-3o-simposio-de-direito-notarial-eregistral>. Acesso em: 02 de jan. 2023.

PAIVA, João Pedro Lamana. **Usucapião extrajudicial e sua viabilidade no ordenamento jurídico brasileiro**. Novas Perspectivas de Atos Notariais. Porto Alegre – RS, 2016.

PEREIRA, Carlos André Maciel Pinheiro; NOGUEIRA, Renata Emanuele Araújo; DANTAS, Stephane Melissa de Souza. A Teoria De John Locke E O Direito Brasileiro: Um Paralelo Para A Função Social Da Propriedade. **Revista Digital Constituição e Garantia De Direitos**. v.11, n.2. (2018), 19. ed. Issn 1982-310x. Disponível em <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/16342>. Acesso em 10 out. 2023.

RIBEIRO, Benedito Silvério. **Tratado de usucapião**. 2 volumes - 8ª edição, Saraiva, 2012.

RIBEIRO, Luiz. **Metade dos imóveis urbanos no país não tem escritura**. Estado de Minas, publicado em: 28/07/2019, 2019. Disponível: [https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2019/07/28/interna\\_nacional,1072944/metade-dos-imoveis-urbanos-no-pais-nao-tem-escritura.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2019/07/28/interna_nacional,1072944/metade-dos-imoveis-urbanos-no-pais-nao-tem-escritura.shtml). Acesso em: 05 jun. 2023.

RIOS, Thiago Meneses. Direito de propriedade, função social e limitações constitucionais. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 3919, 25 mar. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/27032>. Acesso em: 6 out. 2023.

RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento: antecedentes, significados e consequências**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

SANTOS. Welligton Ramos. **Questões notarias acerca da usucapião extrajudicial**. Escola Da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. Artigo científico apresentado como exigência de conclusão do Curso de Pós-Graduação Lato Sensu. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos\\_conclusao/1semestre2019/pdf/WellingtonRamosdosSantos%20.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2019/pdf/WellingtonRamosdosSantos%20.pdf). Acesso em: 20 de abr. de 2023.

SERRA, Marcio Guerra, SERRA, Monete Hipólito. **Col. Cartórios - Registro de imóveis I:** parte geral. Coordenador CASSETARI, Christiano. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

TARTUCE, Fernanda. SILVA, Érica Barbosa e. **O novo CPC e os atos extrajudiciais cartoriais:** críticas, elogios e sugestões. Fernandatartuce.com, 2016. Disponível em: <http://www.fernandatartuce.com.br/wp-content/uploads/2016/12/Atos-extrajudiciais-cartoriais-no-NCPC.pdf>. Acesso em 14 de jan. de 2023.

TRINDADE, Alexsandro. **A desjudicialização do acesso à justiça.** Revista Jus Navigandi, ano 20, n. 4243, p.1-3, fev. 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/30997/a-desjudicializacao-do-acesso-a-justica>. Acesso em: 16 jun. 2023.

ZANINI, Leonardo Estevam de Assis. **Direito Civil:** direito das coisas. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.



## APÊNDICES

### Apêndice 1 – Questionário 1.



Universidade de Araraquara - UNIARA  
Programa de Mestrado Profissional em Direito e Gestão de Conflitos

Olá, Entrevistado!

Agradeço por concordar em participar desta entrevista como parte da pesquisa do meu Mestrado em Direito e Gestão de Conflitos sobre a baixa incidência de procedimentos de usucapião extrajudicial em serventias, apesar da existência do Provimento 65 do CNJ, que permite tal ação.

Portanto, seu conhecimento e experiência são extremamente valiosos para este estudo.

Antes de começarmos, gostaria de esclarecer que todas as informações fornecidas serão tratadas de forma confidencial e utilizadas apenas para fins acadêmicos. Além disso, a duração estimada desta entrevista é de aproximadamente 30 a 40 minutos, mas fique à vontade para compartilhar informações adicionais ou fazer perguntas ao longo do processo.

#### Questionário:

1. Qual é o Ofício de Registro de Imóveis que você trabalha ou tem experiência?
2. Quais municípios estão dentro da área de abrangência do Ofício de Registro de Imóveis em que você trabalha?
3. Quais leis são utilizadas pela serventia em que você trabalha para verificar/aplicar procedimento de usucapião extrajudicial? Você poderia explicar brevemente como essa legislação é aplicada na prática?
4. Quais documentos são comumente exigidos pela serventia para dar entrada em um processo de usucapião extrajudicial? Se possível, poderia fornecer uma breve explicação sobre a finalidade de cada documento?
5. Gostaria de saber o número de procedimentos administrativos de usucapiões propostos em cada um desses anos 2019, 2020, 2021, 2022 e 2023. Caso sua serventia de registro de imóveis possui mais de um município de competência territorial, favor especificar por município o número de usucapiões propostos.
6. Gostaria de obter informações sobre o destino das usucapiões propostas, nos anos de 2019, 2020, 2021, 2022 e 2023. Quantas foram impugnadas? Obs. Caso sua serventia de registro de imóveis possui mais de um município de competência territorial, favor especificar por município o número de impugnadas e por ano.
7. Quantas foram deferidas, nos anos de 2019, 2020, 2021, 2022 e 2023 e nos respectivos municípios?
8. Quantas foram indeferidas, nos anos de 2019, 2020, 2021, 2022 e 2023, e nos respectivos municípios?



Universidade de Araraquara - UNIARA  
Programa de Mestrado Profissional em Direito e Gestão de Conflitos

9. Quantas houveram desistência, nos anos de 2019, 2020, 2021, 2022 e 2023, e nos respectivos municípios?
10. Entre as usucapiões propostas, poderia me dizer qual espécie/modalidade de usucapião foi mais comumente requerida na área de abrangência do Ofício de Registro de Imóveis em que você trabalha? Se possível, fornecer o número de cada modalidade?
11. Para os casos de usucapião extrajudicial que foram deferidas, qual é a duração média do processo no Ofício de Registro de Imóveis em que você trabalha? Existem fatores específicos que contribuem para uma redução dessa tramitação?
12. Quais são os principais fatores que levam à rejeição das usucapiões na área de abrangência do Ofício de Registro de Imóveis em que você trabalha? Poderia fornecer exemplos concretos de casos em que esses motivos foram aplicados?
13. Com base em sua experiência, quais sugestões você teria para melhorar o procedimento da usucapião extrajudicial? Quais são os possíveis desafios que podem surgir ao implementar essas sugestões?
14. Quais são as principais dificuldades que o Ofício de Registro de Imóveis em que você trabalha sente na aplicação do procedimento administrativo extrajudicial do usucapião?

Novamente, agradeço sinceramente pela sua participação nesta entrevista. Suas contribuições são inestimáveis para o avanço da pesquisa. Se houver algo, que você gostaria de compartilhar ou se tiver alguma pergunta adicional, sinta-se à vontade para fazer isso neste momento.

Obrigada pelo seu tempo e colaboração!

Andressa de Souza Mestranda em Direito e Gestão de Conflitos Universidade de Araraquara/ UNIARA Celular: (65) 99229 8418 (whatsapp)
--

## Apêndice 2 – Questionário 2.



Universidade de Araraquara - UNIARA  
Programa de Mestrado Profissional em Direito e Gestão de Conflitos

Olá, Entrevistado!

Agradeço por concordar em participar desta entrevista como parte da pesquisa do meu Mestrado em Direito e Gestão de Conflitos.

A banca examinadora do meu mestrado solicitou que fosse respondido mais duas perguntas a apenas!

### Questionário:

- 1- Quais os motivos das impugnações, caso teve no seu RI?
- 2- Quais os motivos do indeferimento, caso teve no seu RI?

Obrigada pelo seu tempo e colaboração!

Andressa de Souza Mestranda em Direito e Gestão de Conflitos Universidade de Araraquara/ UNIARA Celular: (65) 99229 8418 (whatsapp)
--