

| GASTÃO MARQUES FRANCO

USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL:

TEORIA, PRÁTICA E
ANÁLISE CONSTITUCIONAL

A usucapião extrajudicial consolidou-se como um dos mais relevantes instrumentos de regularização da propriedade imobiliária no Brasil, representando uma significativa mudança de paradigma ao permitir o reconhecimento do direito de propriedade pela via administrativa, com maior celeridade, eficiência e desjudicialização dos conflitos.

Entretanto, a simplificação procedimental não eliminou importantes desafios práticos e jurídicos. A interpretação dos requisitos legais, a atuação dos registradores de imóveis, a aplicação dos Provimentos do Conselho Nacional de Justiça, a participação dos interessados e os limites constitucionais do procedimento continuam suscitando intensos debates na doutrina e na prática registral.

Nesta obra, o autor reúne uma abordagem técnica, crítica e objetiva sobre o procedimento extrajudicial de usucapião, examinando seus fundamentos históricos, materiais e processuais, bem como as principais controvérsias decorrentes da aplicação do art. 216-A da Lei de Registros Públicos. Ao lado da análise prática do procedimento, o livro desenvolve uma reflexão aprofundada acerca da compatibilidade constitucional de determinados aspectos do modelo atualmente vigente.

Atualizada de acordo com os Provimentos nº 65/2017 e nº 149/2023 do Conselho Nacional de Justiça, esta obra destina-se a advogados, registradores, tabeliães, magistrados, membros do Ministério Público, estudantes e pesquisadores que buscam compreender, com profundidade e segurança, um dos temas mais relevantes do Direito Imobiliário contemporâneo.

ISBN 978-65-6006-314-3



9 786560 063143 >

USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL:

TEORIA, PRÁTICA E
ANÁLISE CONSTITUCIONAL

Direção Executiva: Luciana de Castro Bastos
Direção Editorial: Daniel Carvalho
Diagramação e Capa: Editora Expert
A regra ortográfica usada foi prerrogativa do autor



Todos os livros publicados pela Expert Editora Digital estão sob os direitos da Creative Commons 4.0 BY-SA. <https://br.creativecommons.org/>
"A prerrogativa da licença creative commons 4.0, referencias, bem como a obra, são de responsabilidade exclusiva do autor"

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

F825u Franco, Gastão Marques

Usucapião extrajudicial : teoria, prática e análise constitucional /
Gastão Marques Franco. – Belo Horizonte : Expert Editora Digital, 2026.
210 p.

ISBN: 978-65-6006-314-3

Modo de acesso: <https://experteditora.com.br>

1. Usucapião. 2. Direito civil. 3. Direito de propriedade. 4. Direito
constitucional. 5. Procedimento extrajudicial.
I. Título.

CDD: 346

CDU: 347

Índices para catálogo sistemático:

Direito Civil / Usucapião – CDD 346 / CDU 347

Pedidos dessa obra:

experteditora.com.br
contato@experteditora.com.br





Prof. Dra. Adriana Goulart De Sena Orsini
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

Prof. Dr. Alexandre Miguel Cavaco Picanco Mestre
Universidade Autónoma de Lisboa, Escola.
Superior de Desporto de Rio Maior, Escola.
Superior de Comunicação Social (Portugal),
The Football Business Academy (Suíça)

Prof. Dra. Amanda Flavio de Oliveira
Universidade de Brasília - UnB

Prof. Dr. Carlos Raul Iparraguirre
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales,
Universidad Nacional del Litoral (Argentina)

Prof. Dr. César Mauricio Giraldo
Universidad de los Andes, ISDE, Universidad
Pontificia Bolivariana UPB (Bolívia)

Prof. Dr. Eduardo Goulart Pimenta
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG.
e PUC - Minas

Prof. Dr. Gladston Mamede
Advogado e escritor

Prof. Dr. Francisco Satiro
Faculdade de Direito da USP - Largo São
Francisco

Prof. Dr. Gustavo Lopes Pires de Souza
Universidad de Litoral (Argentina)

Prof. Dr. Henrique Viana Pereira
PUC - Minas

Prof. Dr. Javier Avilez Martínez
Universidad Anahuac, Universidad
Tecnológica de México (UNITEC), Universidad
Del Valle de México (UVM) (México)

Prof. Dr. João Bosco Leopoldino da Fonseca
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG.

Prof. Dr. Julio Cesar de Sá da Rocha
Universidade Federal da Bahia - UFBA

Prof. Dr. Leonardo Gomes de Aquino
UniCEUB e UniEuro, Brasília, DF.

Prof. Dr. Luciano Timm
Fundação Getúlio Vargas - FGVSP

Prof. Dr. Mário Freud
Faculdade de direito Universidade
Agostinho Neto (Angola)

Prof. Dr. Marcelo Andrade Féres
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

Prof. Dr. Omar Jesús Galarreta Zegarra
Universidad Continental sede Huancayo,
Universidad Sagrado Corazón (UNIFE),
Universidad Cesar Vallejo. Lima Norte (Peru)

Prof. Dr. Raphael Silva Rodrigues
Centro Universitário Unihorizontes
e Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

Prof. Dra. Renata C. Vieira Maia
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

Prof. Dr. Rodolpho Barreto Sampaio Júnior
PUC - Minas e Faculdade Milton Campos

Prof. Dr. Rodrigo Almeida Magalhães
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG.
PUC - Minas

Prof. Dr. Thiago Penido Martins
Universidade do Estado de
Minas Gerais - UEMG

A Deus, pelo caminho iluminado
que sempre me proporcionou.
Aos meus pais e meus avós.

*“Bem, posso suportar um pouco de dúvida: é
o preço que se tem de pagar pela pureza”.*
(SARTRE, 2015, p. 83)

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AR – Aviso de Recebimento
ART – Anotação de Responsabilidade Técnica
Art. – Artigo
CC – Código Civil
CGJ – Corregedoria-Geral de Justiça
CND – Certidão Negativa de Débitos
CNN – Código Nacional de Normas
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
CORI/MG – Colégio Registral Imobiliário de Minas Gerais
CPC – Código de Processo Civil
CF – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
LRP – Lei de Registros Públicos
Reurb – Regularização Fundiária Urbana
RI – Registro de Imóveis
TJMG – Tribunal de Justiça de Minas Gerais
TJRJ – Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro
TJRS – Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul
TJSP – Tribunal de Justiça de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
1. O DIREITO DE PROPRIEDADE.....	23
1.1 Trajetória histórica e atual perspectiva do direito de propriedade no Brasil..	25
1.1.1 Durante o período colonial.....	25
1.1.2 Durante o período imperial.....	28
1.1.3 Do período republicano aos dias atuais	33
1.2 O direito de propriedade atualmente: a função social como elemento estruturante.....	40
2. POSSE.....	45
2.1 A posse <i>ad usucapionem</i>	50
2.2 Posse sobre bens incorpóreos	53
3. A USUCAPIÃO.....	63
3.1 Noções introdutórias.....	63
3.2 Fundamentos da usucapião no direito brasileiro	67
3.3 Requisitos e modalidades da usucapião	72
4. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS PROCEDIMENTOS DE RECONHECIMENTO DA USUCAPIÃO	79
4.1 O procedimento judicial na vigência do Código de Processo Civil de 1973..	79
4.2 O procedimento judicial no atual Código de Processo Civil.....	83
5. A USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL.....	89
5.1 Conceito e natureza jurídica.....	89
5.2 Presença em ordenamentos jurídicos estrangeiros.....	95

5.3 Trajetória histórica do procedimento extrajudicial da usucapião no Brasil...	98
5.3.1 O Código de Processo Civil de 2015 e a consolidação da via administrativa para o reconhecimento da usucapião	98
5.3.2 A Lei nº 13.465, de 2017	103
5.3.3 Do Provimento nº 65/2017 ao Código Nacional de Normas do CNJ	107

6. O PROCEDIMENTO EXTRAJUDICIAL DA USUCAPIÃO..... 113

6.1 Cabimento	113
6.2 Requisitos	117
6.2.1 Competência territorial.....	118
6.2.2 A imprescindibilidade de representação por advogado ou defensor público	118
6.2.3 Requisitos formais do requerimento	120
6.2.4 Documentos que devem instruir o requerimento	122
6.3 Ata notarial - fase preparatória do procedimento	127
6.4 A manifestação dos titulares de direitos e demais interessados no procedimento extrajudicial de usucapião	132
6.4.1 Fundamentos, forma de manifestação e hipóteses de dispensa da anuência	133
6.4.2 A notificação dos interessados e a interpretação jurídica do silêncio no procedimento extrajudicial de usucapião	140
6.5 Resumo sobre o trâmite extrajudicial de reconhecimento da usucapião ...	148

7. QUESTIONAMENTOS SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DA PRESUNÇÃO DE ANUÊNCIA NO PROCEDIMENTO EXTRAJUDICIAL DE USUCAPIÃO153

7.1 O silêncio como concordância e sua tensão com direitos fundamentais.....	153
7.1.1 Direito de propriedade, garantia institucional e limites constitucionais à anuência presumida.....	156
7.1.2 O contraditório e a ampla defesa como limites constitucionais ao silêncio interpretado como anuência.....	164
7.1.3 O devido processo legal e os limites constitucionais da	

desjudicialização.....	173
7.2 Consequências jurídicas da inconstitucionalidade da anuência presumida	183
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS	191
REFERÊNCIAS.....	195

INTRODUÇÃO

A presente obra tem origem na dissertação de mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade Milton Campos, desenvolvida sob a orientação do Professor Doutor Felipe Quintella.

O trabalho foi inicialmente concebido no âmbito de uma investigação acadêmica voltada à análise do procedimento extrajudicial da usucapião e de suas incompatibilidades com garantias constitucionais fundamentais.

A relevância prática do tema revelou a conveniência de ampliar e atualizar a pesquisa, transformando-a na obra ora apresentada, concebida como um guia prático da usucapião extrajudicial.

A propriedade é considerada um dos mais relevantes institutos para todas as sociedades ao longo da trajetória histórica dos seres humanos, atualmente se apresentando, concomitantemente, como algo inerente à vida em uma comunidade capitalista e como um dos principais incentivos ao trabalho no mercado econômico.

No ordenamento jurídico brasileiro, a propriedade é considerada o direito real por excelência, do qual se desdobram os demais – como o usufruto, a servidão, o direito de superfície, dentre outros –, conferindo ao seu titular os denominados poderes dominiais sobre o bem, quais sejam: usar, gozar, dispor e reaver de quem injustamente o detenha.

Sendo assim, torna-se fundamental não somente para a comunidade jurídica, mas também para toda a sociedade, o estudo aprofundado sobre os diversos desdobramentos decorrentes do direito de propriedade, como as suas formas de constituição, utilização econômica, aquisição e extinção.

Além da propriedade, cabe ao direito regulamentar a posse, uma situação fática de extrema relevância social atualmente, responsável por efetivar garantias constitucionais fundamentais, como o direito à moradia digna.

Após a constitucionalização do direito civil, institutos como a posse passaram a ser tratados de maneira privilegiada, justamente por instrumentalizarem direitos constitucionais fundamentais, dispensando o formalismo de direitos materiais, como a propriedade.

A correlação entre propriedade e posse faz emergir uma das maneiras mais antigas de se adquirir a propriedade, móvel ou imóvel: a usucapião, instituto de direito material que legitima a aquisição não somente da propriedade, mas também dos direitos reais a ela inerentes, em decorrência do exercício da posse.

Com origens no direito romano, a usucapião apresenta-se como um excelente instrumento de regularização fundiária, ao concretizar um direito formal ao possuidor que, por um lapso temporal previsto em lei, efetivamente concede uma função social ao bem que foi abandonado pelo proprietário formal.

No ordenamento jurídico pátrio, essa forma de aquisição se encontra positivada em diversos diplomas legais, desde a própria Constituição Federal de 1988 e o Código Civil de 2002, até outras leis que versam sobre temas mais específicos, como o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257 de 2001) e o Estatuto do Índio (Lei nº 6.001 de 1973), o que comprova a importância prática do tema.

Até o advento da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, instituidora do Código de Processo Civil vigente, a usucapião poderia se concretizar, quase que exclusivamente, pela via judicial, mediante um procedimento especial previsto no diploma processual anterior, de 1973, tamanha sua importância na prática forense.

Ao acrescentar o artigo 216-A à Lei nº 6.015, de 1973, conhecida como a Lei de Registros Públicos, o instrumento normativo causou uma grande modificação na forma de concretização da usucapião, já que, além de extinguir o procedimento judicial especial, tornando-o um procedimento comum, passou a admitir seu reconhecimento por meio de um procedimento exclusivamente extrajudicial, feito perante o Cartório de Registro de Imóveis.

Essa inovação legislativa foi vista, inicialmente, com entusiasmo pela comunidade jurídica, principalmente pelos advogados atuantes

no setor imobiliário, já que o procedimento judicial da usucapião, assim como a maioria das demandas existentes no Poder Judiciário, exigia um alto custo, além de ser extremamente morosa, o que desestimulava muitos indivíduos que, apesar de terem o direito ao reconhecimento da propriedade pelo instituto, não desejavam arcar com os custos e suportar a demora inerente ao procedimento judicial.

O procedimento da usucapião extrajudicial surge em decorrência de um forte clamor pela denominada desjudicialização das demandas, efetivada com o Código de Processo Civil de 2015, cujo conceito básico é a transferência de procedimentos – que outrora eram da alçada exclusiva do Poder Judiciário – para outros órgãos que podem, pelo menos em tese, resolvê-los com maior celeridade e economia, como as serventias extrajudiciais, câmaras de arbitragem e órgãos responsáveis pelo incentivo à conciliação e mediação.

A usucapião extrajudicial seguiu a linha de outros procedimentos já admitidos em cartórios, como o inventário e o divórcio extrajudiciais, limitando-se aos casos em que o procedimento não fosse conflituoso, ou seja, nos quais os antigos titulares de direitos sobre o bem objeto da usucapião, bem como sobre os imóveis confinantes, concordassem expressamente com esse requerimento feito pelo usucapiente.

Se não houvesse essa concordância expressa, esses indivíduos – titulares de direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel e dos imóveis confinantes – eram notificados para se manifestarem sobre o requerimento e, caso não se pronunciassem após essa notificação, o procedimento extrajudicial seria extinto, já que o silêncio desses interessados era interpretado como discordância ao reconhecimento da usucapião, não afastando a possibilidade de continuidade do requerimento perante o Poder Judiciário.

Essa regra, apesar de se fundamentar em direitos importantes, que serão objeto de estudo aprofundado nesta obra, era interpretada como um grande entrave por parte da doutrina para a efetivação do procedimento extrajudicial de usucapião, já que bastava aos interessados permanecerem inertes para extingui-lo.

O principal argumento dessa parcela doutrinária era: nenhum antigo titular de direito sobre o bem, principalmente o antigo proprietário, teria interesse em concordar com um pedido dessa natureza, por mais que reconhecesse a ocorrência da usucapião, bastando seu silêncio para extinguir o procedimento extrajudicial.

No entanto, com o advento da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, a regra de presunção sobre o silêncio dos titulares de direitos após a notificação do cartório, assim como algumas outras regras procedimentais, foi modificada, passando a presumir-se a concordância tácita desses indivíduos em relação ao requerimento da usucapião.

Com a inversão da regra original, a euforia por um procedimento célere e menos custoso para concretização da usucapião assumiu papel entre os operadores do Direito, principalmente entre aqueles atuantes na área, que vislumbraram apenas aspectos positivos decorrentes da modificação procedimental.

Com certa razão, um procedimento que poderia perdurar anos no Poder Judiciário, agora pode ser feito de forma muito mais célere perante a serventia extrajudicial, principalmente se o requerente detiver todos os documentos necessários, inclusive a assinatura dos demais indivíduos envolvidos, dispensando sua eventual notificação.

Sabe-se que, no Brasil, onde a propriedade se transfere efetivamente com o registro do título, o popular “contrato de gaveta”, ou seja, aquele contrato de direito obrigacional que não foi levado a registro, ainda é bastante usual, principalmente na compra e venda de imóveis.

Nesse contexto, a usucapião extrajudicial é uma realidade e apresenta-se como uma excelente ferramenta de regularização dessas propriedades irregulares, o que é vantajoso para o mercado imobiliário como um todo, pois facilita, por exemplo, a compra e venda de imóveis e a destinação em garantia para efetivar outros negócios jurídicos, além de facilitar a cobrança de impostos pelo Poder Público.

Por essa razão, a obra pretende ser um guia prático para estudantes, leigos interessados e demais profissionais da área jurídica,

abordando os principais aspectos da usucapião extrajudicial na prática, incluindo casos concretos e a mais recente jurisprudência sobre procedimentos que acabaram remetidos ao Poder Judiciário.

Mas, além disso, o grande diferencial aqui abordado diz respeito aos questionamentos constitucionais que surgem em face desse procedimento administrativo de usucapião.

Pouco se debateu até o momento, tanto no meio profissional como na área acadêmica, sobre a constitucionalidade material do procedimento extrajudicial da usucapião, principalmente após a inovação legislativa que modificou as regras de interpretação sobre o silêncio dos interessados no procedimento.

Ora, seria constitucional a norma editada que, ao interpretar o silêncio de algum titular de direito real sobre o imóvel, principalmente do direito de propriedade, após teoricamente ter sido notificado pelo cartório, até mesmo por edital, estabelece uma presunção de concordância tácita em relação ao pedido de reconhecimento da propriedade ou de outro direito real?

Para responder a todas as questões e fornecer um guia prático ao leitor, a obra se divide em capítulos que tratam sobre o tema principal e sobre os temas conexos indispensáveis.

O capítulo 1 dedica-se ao estudo do direito de propriedade, inicialmente a partir de uma perspectiva histórica, examinando a trajetória de formação do instituto no Brasil, com destaque para suas transformações ao longo dos períodos colonial, imperial e republicano.

Em seguida, o capítulo aborda a função social da propriedade, elemento que passou a ocupar posição central na compreensão contemporânea desse direito, especialmente após a constitucionalização do direito civil e a consolidação de novos parâmetros interpretativos decorrentes da Constituição Federal de 1988.

No capítulo 2, o estudo volta-se ao instituto da posse, cuja relevância ultrapassa a mera dimensão fática tradicionalmente atribuída pela clássica doutrina civilista, adquirindo contornos complexos na atualidade.

Serão examinadas as principais teorias possessórias desenvolvidas ao longo da evolução do Direito Civil e analisada a função social da posse e sua relação com a efetivação de direitos fundamentais, culminando com o exame da denominada posse *ad usucapionem*, que constitui o fundamento fático indispensável à aquisição da propriedade por meio da usucapião.

O capítulo 3 passa a examinar diretamente o instituto da usucapião, apresentando noções introdutórias acerca de sua formação histórica, seus fundamentos jurídicos e sua importância para a estabilização das relações patrimoniais.

Também serão analisados os principais fundamentos da usucapião no direito brasileiro, bem como seus requisitos e modalidades atualmente reconhecidos pelo ordenamento jurídico.

No capítulo 4, será apresentada a trajetória histórica dos mecanismos de concretização da usucapião no Brasil, com especial atenção ao procedimento judicial tradicional.

Inicialmente, será examinado o procedimento previsto no Código de Processo Civil de 1973, que durante décadas constituiu a principal via para o reconhecimento desse direito, e em seguida será analisado o procedimento judicial da usucapião no atual Código de Processo Civil, permitindo estabelecer uma base comparativa relevante para a compreensão das mudanças introduzidas pela via extrajudicial.

O capítulo 5 dedica-se especificamente ao estudo da usucapião extrajudicial. Nesse momento, serão examinados o conceito e a natureza jurídica desse procedimento, bem como sua presença em ordenamentos jurídicos estrangeiros e sua trajetória histórica no direito brasileiro.

Também serão analisadas as transformações legislativas que contribuíram para a consolidação do instituto, com destaque para a importância do Código de Processo Civil de 2015, para as modificações introduzidas pela Lei nº 13.465, de 2017, e para a regulamentação estabelecida pelo Conselho Nacional de Justiça.

No capítulo 6, o estudo passa a abordar detalhadamente o procedimento extrajudicial da usucapião propriamente dito: hipóteses

de cabimento, seus requisitos e os principais elementos formais que devem instruir o requerimento apresentado perante o Cartório de Registro de Imóveis.

Nesse contexto, especial atenção será dedicada à regra que admite a interpretação do silêncio dos interessados como manifestação de concordância com o pedido de usucapião, aspecto que se revela central para a análise crítica desenvolvida na obra.

Por fim, o último capítulo traz um questionamento sobre a (in)constitucionalidade parcial do procedimento extrajudicial da usucapião, ao analisar as regras que estabelecem uma presunção de concordância tácita dos interessados sobre o pedido do usucapiente, após uma suposta notificação, algo que, salvo melhor juízo, é raramente encontrado na doutrina especializada sobre o tema.

Ressalta-se que o questionamento constitucional será realizado do ponto de vista material, ou seja, em relação ao seu conteúdo, e não em relação ao processo legislativo que criou a norma, para determinar se as regras contidas no procedimento extrajudicial de usucapião violam algum dos seguintes direitos constitucionais fundamentais: o direito de propriedade; o direito ao contraditório e à ampla defesa; e o direito ao devido processo legal.

Utilizando-se do método dialético e da vertente metodológica jurídico dogmática, pretende-se concluir que, em virtude das regras relativas à presunção de concordância dos titulares de direitos sobre o bem e sobre os imóveis confinantes, o procedimento extrajudicial se apresenta, do ponto de vista material, como parcialmente inconstitucional, e que isso poderá, no futuro, acarretar graves prejuízos de ordem prática.

1 O DIREITO DE PROPRIEDADE

A necessidade de detenção e transformação dos recursos naturais pelo ser humano, bem como os direitos decorrentes dessa apropriação, sempre foi objeto de diversas abordagens nas ciências sociais e jurídicas.

O direito de propriedade constitui elemento essencial para a compreensão da estrutura e forma de organização das civilizações, acompanhando a trajetória histórica das sociedades humanas desde os tempos mais remotos.

Nesse contexto jurídico-histórico, John Locke, filósofo inglês considerado o pai do liberalismo e fundador do empirismo, argumentava que a necessidade que os indivíduos tinham, após apropriarem-se naturalmente dos bens da natureza, de proteger essas posses, foi uma das razões centrais para que se reunissem e se submetessem a um governo (LOCKE, 1994, p. 134).

A propriedade para Locke é concebida como um impulso natural em um estado de natureza, pois mesmo que os indivíduos se encontrem em uma terra comum a todos, cada um será proprietário de sua própria pessoa, do trabalho de seu corpo e das coisas produzidas por exercício laborativo, já que tudo foi concedido a todos, originalmente, sem discriminação.

Já em sentido diametralmente oposto, Pierre-Joseph Proudhon (1875, p. 246), anarquista famoso por relacionar a propriedade com o roubo, admitia que a posse seria a condição da vida em sociedade, valorizando mais o aspecto possessório do que o proprietário:

A posse individual é a condição da vida social; cinco mil anos de propriedade o demonstram: a propriedade é o suicídio da sociedade. A posse está no direito; a propriedade é contra o direito. Suprimam a propriedade conservando a posse; e apenas por essa modificação no princípio modificareis tudo

nas leis, no governo, na economia, nas instituições:
expulsareis o mal da terra.

Pensamentos tão divergentes comprovam a fluidez e a necessidade constante de análise sobre o direito de propriedade e suas consequências, como as formas de aquisição, dentre elas a usucapião extrajudicial.

Mesmo sob uma ótica estritamente jurídica, para compreender a propriedade é necessário inseri-la no contexto histórico adequado, sendo papel do historiador utilizar o conceito apenas como um artifício verbal, conforme afirma Paolo Grossi (2006, p. 5):

Sobre isso o historiador não pode não consentir; para ele ‘propriedade’ deve ser somente um artifício verbal para indicar a solução histórica que um ordenamento dá ao problema da relação jurídica mais intensa entre um sujeito e um bem, ou, em outras palavras, a resposta à questão central sobre a consistência mínima do ‘meu’ jurídico; soluções e respostas que são duplamente múltiplas, segundo os vários climas históricos e segundo aquele invólucro aberto e disponível que convencionalmente identificamos como propriedade.

Por exemplo, nada representaria mais essa fluidez conceitual apontada por Paolo Grossi do que a forte transição da propriedade liberal, responsável pela liberdade e igualdade na medida em que a lei assegurasse o respeito absoluto às propriedades individuais, perpassando pela concepção da propriedade como o grande mal da humanidade, até seu atual paradigma funcional.

O ideal burguês sobre o direito de propriedade, principalmente durante o Século XIX, representava a vida em uma “civilização do *ter*, em que tanto mais se é quanto mais se tem, e em que o protagonista é o patrimônio (...)” (GROSSI, 2021, p. 42).

A ruptura com esse pensamento iniciou-se com uma contrariedade ainda mais radical, marcada pelas ideias oriundas do socialismo, do comunismo e do anarquismo, ao relacionarem a propriedade privada com a perpetuação de desigualdades, mediante a divisão do trabalho e o abandono da produção coletiva em prol do bem comum, como defendido por Friedrich Engels (2016, p. 214-215).

Por esses motivos, torna-se necessário um breve contexto histórico sobre como ocorreu o desenvolvimento do direito de propriedade no Brasil, algo que irá apenas corroborar a importância da usucapião como instrumento de regularização fundiária e concretização da função social da propriedade.

1.1 TRAJETÓRIA HISTÓRICA E ATUAL PERSPECTIVA DO DIREITO DE PROPRIEDADE NO BRASIL

1.1.1 DURANTE O PERÍODO COLONIAL

O dia 22 de abril de 1500 é de grande importância para o Brasil, considerando que essa foi a data na qual a esquadra portuguesa, comandada por Pedro Álvares Cabral, desembarcou no local atualmente conhecido como Monte Pascoal, no estado da Bahia (BUENO, 2010, p. 28).

Naturalmente, o descobrimento do que viria a ser o Brasil foi motivo de imediata ocupação pelos portugueses, cujo intento era dirigido à colonização das novas terras e, por conseguinte, o aumento de sua riqueza.

Segundo Nelson Nozoe (2006, p. 588), a legislação fundiária no Brasil era composta por uma gama de avisos, resoluções, cartas de doação, forais e as Ordenações do Reino de Portugal, que se tornou proprietário dessa extensa e rica área localizada na América do Sul.

Portugal já observava, desde 1375, a Lei das Sesmarias, criada durante o reinado de Fernando I de Portugal, em resposta à crise agrícola e demográfica que atingia o reino desde meados do século XIV, agravada pelos efeitos da peste negra, pelo abandono das terras

cultiváveis e pela escassez de mão de obra rural, editada com o objetivo de fomento à produção agrícola e ao cultivo de terras (STEFANINI, 1978, p. 32).

As Ordenações Manuelinas, por exemplo, faziam remissões expressas às Sesmarias, com limitações de concessões de porções de terra e requisitos mínimos de doação para quaisquer pessoas, de todas as condições, desde que fossem cristãs (ROCHA, 2000, p. 35).

Em 1530, foi enviado o nobre e militar português Martim Afonso de Souza, a mando do Rei D. João III, para a mais nova Colônia Portuguesa, com a função, dentre outras, de dividir as terras desde o Rio Maranhão até o Rio da Prata, organizando a costa brasileira em capitanias medidas em léguas, na qual o Rei concederia a um administrador, que passou a ser chamado de Donatário (AB'SABER et al.; 2007, p. 107 e 108).

Durante esse procedimento inicial de divisão das terras, Portugal fracionou o território brasileiro em 15 Capitanias Hereditárias (AB'SABER et al.; 2007, p. 107 e 108).

Com a intenção de intensificar ainda mais o povoamento e proteger o território, em 1548 o Rei nomeou Tomé de Souza como Governador Geral do Brasil e implementou expressamente o Regime de Sesmarias, no qual era previsto que o Donatário poderia doar porções de terra para quem as fosse explorar, com o devido registro no Livro do Tombo, como apontado por Oswaldo Opitz (2012, p. 51):

Com a vinda de Tomé de Souza como primeiro governador do Brasil, modificou-se a legislação sobre as doações, passando-se às sesmarias, pois se dizia: “Dar-se-hão de sesmaria – conforme o Regimento do Governador Geral – as terras das ribeiras vizinhas a pessoas, que tenham posses para estabelecer engenhos de assucar, ou outras coisas, dentro de um certo prazo lhes será assignado.

O Regime de Sesmarias marcou o início da concentração de terras no Brasil, mas já indicava que deveria ser observado o aproveitamento das áreas pelos beneficiários, sob pena de confisco, o que para alguns autores caracteriza-se como a primeira lei que previa uma possível reforma agrária, visto que adotava o princípio da função social da terra, embora privilegiasse uma classe especial (ROCHA et al., 2015, p. 65 e 66).

Com a intensificação do povoamento da Colônia Brasileira, associada às propriedades territoriais concentradas, descontrole na demarcação de terras e dificuldade na fiscalização, o resultado não poderia ser outro senão extensas brigas na justiça e desorganização fundiária que acabou por perdurar por séculos entre proprietários de terra e posseiros, que utilizavam do cultivo e moradia como substrato jurídico para ali permanecerem (NOZOE, 2006, p. 596).

Portanto, a propriedade no período colonial brasileiro foi marcada por indefinição e insegurança jurídica: de um lado, os donatários e beneficiários não sabiam até que ponto as terras eram de sua propriedade, considerando a possibilidade de confisco e necessidade de preenchimento de requisitos mínimos para que as mantivessem; de outro, os posseiros, ocupando uma porção territorial ínfima se comparados aos beneficiários das Sesmarias, mantinham uma posse justa nos termos da legislação vigente, mas não possuíam titularidade ou registro.

Essa realidade, principalmente em relação aos posseiros, já representava um indício do grau de relevância que o instituto milenar da usucapião iria adquirir no ordenamento jurídico brasileiro.

Fato é que tamanho desarranjo refletiu anos mais tarde na Assembleia Constituinte de 1823, como um dos temas que mais demandaram atenção dos legisladores, como será visto no próximo tópico.

1.1.2 DURANTE O PERÍODO IMPERIAL

A data de 14 de julho de 1789 marca o início da Revolução Francesa, que se deu com a Queda da Bastilha, mais tarde popularmente conhecida como o Dia Internacional da Liberdade, movimento que iria impactar a história de quase todas as nações ocidentais, incluindo o Brasil.

A ideia do direito de propriedade, por exemplo, concebido como algo absoluto, sagrado e inviolável, fez parte do fenômeno positivista que surgiu após o triunfo do pensamento liberal, principalmente após a Revolução Francesa de 1789, tendo influenciado diretamente o Código Civil de 1916.

Caberia ao Direito, sob essa ótica, tornar esses institutos concretos, aplicáveis e seguros, por meio das leis e outras convenções normativas legalmente estabelecidas, conforme defendido por Jean-Jacques Rousseau (2003, p. 159):

Portanto, é preciso que haja convenções e leis para que os direitos se associem aos deveres fazendo assim com que a justiça atinja a sua meta. No estado da natureza, onde tudo é comum, nada devo a quem nada prometi, e só admito que pertence a outra pessoa aquilo que não me traz utilidade.

Doutrinadores contemporâneos ainda afirmam, com base nos ideais que surgem após a Revolução Francesa, que a liberdade individual é diretamente interligada ao direito de propriedade, que representaria uma exteriorização livre da vontade, reservando ao Estado apenas a função de assegurar o respeito a este direito, como expõe Dennis Lerrer Rosenfield (2008):

Se há um direito indissociavelmente vinculado ao da propriedade é o direito de querer, o direito que cada um tem de dispor de si mesmo em todos os níveis

subjetivos e objetivos, fazendo com que a liberdade de escolha seja o princípio mesmo da ação individual. (...) Há, portanto, um significado propriamente subjetivo da propriedade, uma propriedade inalienável do cidadão: o direito de querer, a livre escolha.

Esses pensamentos surgem no contexto da revolução movida pelos ideais Iluministas de liberdade e igualdade, concebidos por filósofos como John Locke, Voltaire e Jean-Jacques Rousseau.

Essa ideologia, somada à miséria e pobreza do povo francês, guiada juntamente com a burguesia, cuja importância estava em rápida ascensão devido ao seu protagonismo na atuação econômica, desencadearam a Revolução de 1789 (AQUINO et al., 2003, p. 206 e 207).

Com a tomada do governo e a queda de Luís XVI, foi estabelecida a Assembleia Nacional Constituinte e promulgada a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão ainda no ano de 1789.

Esse documento, inspirado na doutrina jusnaturalista, previa, em seu artigo 2º, a propriedade como direito natural e absoluto do homem, devendo ser preservado de quaisquer interferências indevidas, principalmente do Estado (AQUINO et al., 2003, p. 209 a 213), e em seu artigo 2º previa a propriedade como direito natural e absoluto do homem.

Com o fim do sistema absolutista e dos inúmeros privilégios, o objetivo dos revolucionários era garantir que não ocorresse a concentração de poder nas mãos de poucos, considerando a situação vivida durante séculos pela população (AQUINO et al., 2003, p. 213).

A Revolução Francesa e o Iluminismo influenciaram movimentos liberais importantes ao redor do mundo, como a independência de várias colônias espanholas e portuguesas e a própria Inconfidência Mineira.

De maneira bastante resumida, cabe ressaltar que o expansionismo francês no início do século 19 levou à fuga da Família Real portuguesa para o Brasil, elevando a até então colônia brasileira a Reino Unido, junto a Portugal e Algarves.

Com a queda de Napoleão, ocorrida em 1815, e a exaltação da população para mudanças, ocorre a Revolução Liberal do Porto, que exigia o retorno da Família Real a Portugal para a elaboração de uma nova Constituição (BUENO, 2010, p. 154).

Posto isso, Dom Pedro decide permanecer no país, se tornando Príncipe Regente, enquanto intensas brigas políticas se iniciaram em Portugal, cujos representantes advogavam de maneira enfática pelo retorno do Brasil ao status de colônia.

Ao ser requisitado de volta ao seu país natal, Dom Pedro, de maneira contundente, em 9 de janeiro de 1822, declara que permaneceria em território brasileiro, data nacionalmente conhecida como Dia do Fico.

Alguns meses depois, em 7 de setembro de 1822, é decretada a Independência do Brasil e, em 1824, é outorgada a Constituição Imperial de 1824, com base nos preceitos elaborados para uma Monarquia (AB'SABER et al.; 2007, p. 17)

A separação dos poderes evidenciava a lógica monarquista: Executivo, Legislativo, Judiciário e Moderador, sendo que esse último se sobrepunha aos demais e permitia ao Imperador impor a sua vontade, de forma totalmente contrária ao defendido pelos movimentos políticos que deram azo à Independência, como ensinado por Paulo Bonavides (2000, p. 59):

O poder constituinte originário, dos governados, teve a sua soberania golpeada e embargada, não sendo portanto partícipe da obra criadora das nossas primeiras instituições públicas, como Estado e Nação; e o poder constituinte derivado do absolutismo, o poder constituinte do príncipe que fez a Carta Imperial; ao invés da promulgação, uma outorga; ao invés do ato de soberania de um colégio constituinte, o mesmo ato por obra da vontade e do livre arbítrio de um imperador, que na Carta Fundamental decretara a autolimitação de seus poderes.

Em nenhum outro país da América Latina houve semelhante ato de poder. Ali as constituintes fundaram repúblicas; aqui, nesta parte do continente, a constituinte não pôde cumprir sua tarefa, dissolvida que foi pelo Golpe de Estado de 1823. Houve tão somente a metamorfose de uma monarquia absoluta em monarquia constitucional, abrangendo esta ao longo de sua trajetória o Primeiro Reinado, a Regência e o Segundo Reinado; três épocas políticas que marcaram o Império sob a égide da Constituição outorgada, a célebre Carta de 1824.

Em relação ao direito de propriedade, a Constituição Imperial foi inovadora, em consonância com outras cartas influenciadas pela doutrina liberal, como se observa em seu art. 179 (BRASIL, 1824):

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

XXII. E'garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indenmisado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação.

A única exceção à plenitude e inviolabilidade do direito de propriedade se daria por meio de necessidade pública, com prévia e justa indenização, previsão que serviria de base para todas as Constituições brasileiras seguintes, verificando forte semelhança, inclusive, com a atual.

Com o afastamento do Brasil de Portugal, pouco antes da Declaração de Independência do Brasil, em 17 de julho de 1822, foi

editada a Resolução nº 76, que suspendia a concessão de sesmarias futuras até a convocação da Assembleia Geral Constituinte, marcando o fim do Regime de Sesmarias e o início do Regime de Posses, que duraria até o ano de 1850.

Pela imensidão do território brasileiro e a dificuldade dos grandes latifundiários de ocuparem seus territórios, muitos deles desistiam de algumas extensões, fato que levava os colonos brasileiros a se espalhar pelas terras despovoadas.

Por meio de descrições informais dos terrenos, os ocupantes marcavam seu domínio e iniciavam atividades de plantio e construção, com o objetivo de, além de prover sua própria subsistência, provar juridicamente a sua posse qualificada, já em semelhança ao exigido para se adquirir a propriedade pela usucapião.

Posteriormente, foi editada a Lei nº 601 de 1850, também conhecida como o Registro do Vigário ou Lei de Terras, que se tratava de uma ampla reforma fundiária promovida, dando maior segurança jurídica para os posseiros, tendo utilizado os termos “ocupação” e “posse” como sinônimos.

A primeira medida, prevista no art. 1º, foi a proibição de aquisições de terras devolutas por outro título que não fosse o de compra, enquanto o art. 3º do referido diploma legal trouxe o conceito de terras devolutas para os respectivos efeitos (BRASIL, 1850):

Art. 3º São terras devolutas:

§ 1º As que não se acharem applicadas a algum uso publico nacional, provincial, ou municipal.

§ 2º As que não se acharem no dominio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em commissão por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.

§ 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de

incursas em comisso, forem revalidadas por esta Lei.

§ 4º As que não se acharem occupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei.

Nesse sentido, tanto as sesmarias quanto as posses mansas e pacíficas garantiram o domínio como aquisição primária da propriedade, nos termos do art. 4º e 5º respectivamente, desde que fossem respeitadas duas condições: as terras fossem cultivadas e existisse morada habitual.

Já o Decreto nº 1.318 de 30 de janeiro de 1854, que regulamentou a Lei de Terras, dispunha que em qualquer uma das duas hipóteses, com os requisitos preenchidos, os possuidores de terras se achariam garantidos em seu domínio.

Com o declínio do Império brasileiro, por desgastes políticos e econômicos, o ideal Republicano ganhou força, tendo sido proclamada a República em 15 de novembro de 1889.

De forma similar, marcada pelos ideais liberais, a primeira Constituição Republicana, no que se refere ao direito de propriedade, não divergiu muito da Imperial, como será visto no próximo item.

1.1.3 DO PERÍODO REPUBLICANO AOS DIAS ATUAIS

Conhecida como República Velha, ou Primeira República, esse primeiro período da história da República Brasileira teve início com a sua proclamação, em 1889, se estendendo até 1930.

Por se tratar de um processo conduzido pelas elites dominantes e pelo exército brasileiro, os privilégios dessas classes foram reforçados, somados aos grandes latifundiários do café, comandados pelos paulistas e mineiros, que dominaram o contexto político até 1930 (FAUSTO, 1995, p. 245 e 246).

A Constituição Federal de 1891, refletiu esse cenário no que tange ao direito de propriedade, de forma praticamente idêntica à

Constituição Imperial. Em seu art. 72, § 17, ao apresentar a “Declaração de Direitos”, assim preconiza (BRASIL, 1891):

Art. 72. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no paiz a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á segurança individual e á propriedade nos termos seguintes
§ 17. O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade, ou utilidade publica, mediante indemnização prévia. As minas pertencem aos proprietarios do solo, salvas as limitações que forem estabelecidas por lei a bem da exploração deste ramo de industria.

Durante esse período, marcado por uma dominância da exportação de café, houve investimentos iniciais no setor industrial, motivo pelo qual o final do século XIX e início do século XX é conhecido como o início da Revolução Industrial no Brasil, desenvolvendo-se também a classe operária e suas demandas sociais.

Após as reivindicações trabalhistas ocorridas em todos os países afetados pela industrialização, ocorre o surgimento do Estado Social, marcado pela intervenção do governo em setores que necessitavam de correções e almejando um apoio social, abandonando o período marcado pelo liberalismo econômico.

O modelo de Estado Social impactou diretamente o paradigma jurídico brasileiro, já que a proteção e o estímulo ao aumento do patrimônio passaram a ser elencados em igualdade com a busca pela garantia dos direitos individuais e sociais, como afirma Ricardo Quatim de Moraes (2014):

O Estado Social nascido no século XX como consequência do clamor das massas e dos desafios econômicos postos a seu cargo é o Estado Social Material, aquele modelo de Estado historicamente determinado pelo fim da Segunda Guerra Mundial

e que veio superar o neutralismo e o formalismo do Estado Liberal. O adjetivo “social”, dessa maneira, refere-se à correção do individualismo clássico liberal pela afirmação dos chamados direitos sociais e realização de objetivos de justiça social.

Os marcos históricos iniciais relacionados à garantia dos direitos sociais foram a Constituição Mexicana (1917) e a de Weimar (1919) (ASSIS, 2008, p. 785). Nesse sentido, Norberto Bobbio (2004, p. 12) assim sustenta:

(...) os direitos do homem constituem uma classe variável, como a história destes últimos séculos demonstra suficientemente. O elenco dos direitos do homem se modificou, e continua a se modificar, com a mudança das condições históricas, ou seja, dos carecimentos e dos interesses, das classes no poder, dos meios disponíveis para a realização dos mesmos, das transformações técnicas, etc. Direitos que foram declarados absolutos no final do século XVIII, como a propriedade sacre et inviolable, foram submetidos a radicais limitações nas declarações contemporâneas; direitos que as declarações do século XVIII nem sequer mencionavam, como os direitos sociais, são agora proclamados com grande ostentação nas recentes declarações.

Também surgia a denominada Sociedade de Riscos, em razão do fim do liberalismo e início da intervenção do estado na economia, se intensificando ainda mais com o rápido desenvolvimento industrial e tecnológico, criando riscos sociais até então inexistentes (BECK, 1998, p. 25).

No Brasil, associa-se ainda o fato de que a ausência de infraestrutura básica e condições mínimas para a população mais

pobre acabou por assolar o país em diversos conflitos, como a Guerra de Canudos e a Revolta da Vacina.

Esse conjunto de fatores contribuiu para uma Revolução de Estado cívico-militar que depôs o presidente da República Washington Luís em 24 de outubro de 1930, encerrando o período conhecido como República Velha.

O movimento armado resultou na formação de um Governo Provisório chefiado por Getúlio Vargas em 3 de novembro do mesmo ano, inaugurando um novo ciclo político e institucional no país: a Era Vargas (SAMPAIO, 1981, p. 32 e 33).

Antes de se adentrar nas novidades trazidas com esse novo modelo de Estado, voltado para um maior assistencialismo e interferência nas relações econômicas, importa destacar a promulgação do Código Civil de 1916, que ainda trazia consigo ideais liberais, garantindo ao Direito de propriedade um título específico (Título II), abrangendo os artigos 524 ao 673, trazendo maior segurança jurídica aos proprietários de imóveis, assim como para os possuidores (BRASIL, 1916).

Nesse sentido, nos termos do art. 530, estabeleceu-se que a propriedade seria adquirida com (i) a transcrição do título de transferência no Registro do Imóvel; (ii) a acessão; (iii) a usucapião e; (iv) o direito hereditário, representando a primeira lei em vigor que previa o instituto da usucapião no Brasil.

A entrada de Getúlio Vargas, período conhecido como Governo Provisório, em razão da ausência de constituição, foi marcada pela posterior promulgação da Constituição de 1934, editada na esteira da derrota do movimento constitucionalista paulista de 1932 e da subsequente Assembleia Constituinte (FAUSTO, 1995, p. 343 a 352).

Correspondendo aos ideais de um Estado Social, houve importantes reformas. Com a propriedade privada não poderia ser diferente: o art. 113, item 17 do texto constitucional, trouxe essas mudanças de forma evidente (BRASIL, 1934):

Art 113. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos

direitos concernentes á liberdade, á subsistencia, á segurança individual e á propriedade, nos termos seguintes:

17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou colectivo, na fórmula que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade publica far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indemnização. Em caso de perigo imminente, como guerra ou commoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem publico o exija, ressalvado o direito á indemnização ulterior.

Pela primeira vez uma Constituição Federal estabelecia no Brasil o interesse social e coletivo sobre o particular no que tange ao direito de propriedade privada, uma inovação constitucional que acabou sendo seguida e desenvolvida até a atual.

A doutrina promocional da função social da propriedade, um contraponto ao absolutismo e sacralidade até então vigentes, é marcada com o trabalho de Léon Duguit (2009, p. 39), que afirmou a importância desse direito integrado com a comunidade, já que o homem não vive isolado em sua individualidade e deve respeitar sempre a solidariedade:

O homem vive em sociedade e só pode assim viver; a sociedade mantém-se apenas pela solidariedade que une seus indivíduos. Assim uma regra de conduta impõe-se ao homem social pelas próprias contingências contextuais, e esta regra pode formular-se do seguinte modo: não praticar nada que possa atentar contra a solidariedade social sob qualquer das suas formas e, a par com isso, realizar toda a atividade propícia a desenvolvê-la organicamente. O direito objetivo resume-se nesta fórmula, e a lei

positiva, para ser legítima, deve ser a expressão e o desenvolvimento deste princípio.

Avançando a história brasileira, sob a máxima de defender o país do comunismo, ameaçado pelo Plano Cohen e pela Intentona Comunista, Vargas promove um golpe de estado em 10 de novembro de 1937, instalando um novo regime de governo: o Estado Novo.

Com características autoritárias e influência das ditaduras fascistas (FAUSTO, 1995, p. 360 a 366), o início do Estado Novo também marca um período de forte apelo aos direitos trabalhistas.

Em 1937 é outorgada uma nova Constituição Federal, também de viés autoritário, com restrição aos principais direitos, como a liberdade de imprensa e a abolição dos partidos políticos.

Quanto à propriedade privada, optou-se por regulá-la também pela legislação infraconstitucional, mantendo assegurado o direito amplo de propriedade, com a exceção da desapropriação por necessidade ou utilidade pública.

Em seguida, com o fim da Segunda Guerra Mundial, a derrota sofrida pelos países de ditadura fascistas e o seu desgaste político, a União Democrática Nacional (UDN), juntamente com o Exército Brasileiro, forçaram Vargas a renunciar, iniciando um processo de redemocratização, cujo primeiro presidente eleito foi Eurico Gaspar Dutra, sendo posteriormente promulgada a Constituição de 1946.

A Constituição, em seu Título V, que tratava da “Ordem Econômica e Social”, reforçou a base da função social da propriedade, em seu art. 147 (BRASIL, 1946):

Art. 147: O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.

Mesmo com a alternância de presidentes seguida por Getúlio Vargas, inicialmente, seguido por Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e, por fim, João Goulart, os problemas sociais permaneceram, a desigualdade se mantinha e os problemas advindos da urbanização aceleradas crescia vertiginosamente.

Com o medo generalizado durante o governo de Goulart, pela sua aproximação com o comunismo, as elites dominantes apoiaram o Exército Brasileiro a assumir o comando do país em 1o de abril de 1964.

Em 1967 é promulgada outra Constituição que, apesar de oriunda de um governo autoritário e ditatorial, foi de extrema relevância para o direito de propriedade, mantendo o interesse social e estabelecendo que a ordem econômica tinha como fim realizar a justiça social com base em vários princípios, dentre eles, a função social da propriedade, nos termos do art. 157, inciso III.

Os militares também aprovaram a Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, que dispõe sobre o Estatuto da Terra, momento no qual foi criado o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), objetivando a reforma agrária e o cadastro de imóveis rurais.

Outros programas de ação regional foram criados nesse ínterim, visando o mesmo fim (NOGUEIRA, 1968, p. 111-130), mas as medidas não se mostraram eficazes, já que o papel dos municípios nesse tipo de ação tinha de ser fundamental, enquanto os entes estavam desatendidos por um governo principal e forte.

Os últimos governos militares, presididos por Geisel e Figueiredo, iniciaram um processo de redemocratização, período que passou a ser conhecido como Nova República.

Em 1988, após a queda da ditadura militar, é promulgada a atual Constituição da República, garantindo o direito de propriedade como direito fundamental, assim como a necessidade de observar sua função social.

1.2 O DIREITO DE PROPRIEDADE ATUALMENTE: A FUNÇÃO SOCIAL COMO ELEMENTO ESTRUTURANTE

Na contemporaneidade, principalmente nos países influenciados pela tradição jurídica romano-germânica, o direito de propriedade é assegurado pelas constituições e pela legislação privada, que não conferem ao titular um poder absoluto, irrestrito e ilimitado, nos termos concebidos pelos ideais liberais.

Essa realidade está positivada na Constituição da República de 1988, que confere ao direito de propriedade um caráter de direito fundamental, garantindo a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil a sua inviolabilidade, nos termos do artigo 5º, inciso XXII, mas também destaca que esse direito deve observar a sua função social (inciso XXIII).

Embora o legislador não apresente uma definição específica do conceito de função social, são apontados comportamentos e obrigações comuns dos proprietários que indicam quando essa está sendo cumprida, tais como: utilização do bem sem prejudicar outras pessoas, respeito ao meio ambiente e às legislações urbanísticas, comprovação de exercício possessório e não abandono, dentre outros.

O Código Civil de 2002, em seu artigo 2.035, parágrafo único, ratifica o texto constitucional ao consagrar valores humanos fundamentais em diversos dispositivos, como quando estabelece que nenhuma convenção prevalecerá se contrariar preceitos de ordem pública, para assegurar a função social da propriedade e dos contratos (BRASIL, 2002).

No mesmo sentido, em seu artigo 1.228, § 1º, dispõe que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais, e de modo que sejam preservados, em 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).

Dessa forma, o direito de propriedade, que segundo Rudolf von Ihering (2004, p. 39) representa “o eixo convergente de todo o direito das coisas”, está cada vez mais afastado de premissas normativas absolutas tradicionais, inserindo-se em um sistema principiológico de caráter constitucional, funcionalizando-se para a consecução de direitos e garantias fundamentais, sem deixar de assegurar ao proprietário os poderes de uso, gozo, fruição, disposição e reivindicação sobre o bem.

Essa ampla transição paradigmática ocorrida até os dias atuais é bem resumida por Marcos Alcino Torres (2009, p. 81):

No entanto, todos sabemos que o direito de propriedade sofreu, como de regra acontece com todos os institutos jurídicos ao longo do tempo, influências das ideias de cada tempo, do momento histórico e cultural de cada nação, sendo que nos últimos 200 anos podemos destacar três momentos marcantes na caracterização da propriedade: a propriedade feudal; a passagem da propriedade feudal para a propriedade democratizada após a revolução francesa, estribada em ideais liberais, considerada propriedade burguesa, sob domínio pleno e ilimitado de seu titular e o terceiro, ainda em conformação, o reconhecimento de uma propriedade funcionalizada, como um instituto voltado para o atendimento do homem como pessoa e não simplesmente como o bem componente de seu patrimônio ou como riqueza particular.

Parte da doutrina brasileira entende que a função social adquiriu, com a promulgação da Constituição da República de 1988, o nível de princípio jurídico, dotada de alto grau de abstração que irradia por todo o ordenamento jurídico, como defendido por Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco (2014).

Doutrinadores como Pietro Perlingieri (2007) constataram que a propriedade moderna tem na função social algo mais relevante que

apenas um elemento restritivo do direito, mas um fator promocional e estruturante do próprio direito de propriedade.

Essa visão foi atribuída inicialmente ao jurista italiano Stefano Rodotà, que dissertou sobre o tema já em 1960, sendo posteriormente consolidada por Pietro Perlingieri e outros autores, como indica Paolo Grossi (2021, p.55):

Somente em 1960, como se disse acima, Stefano Rodotà, jovem civilista aluno de Rosario Nicolò, dotado de coragem cultural de derrubar cômodos comportamentos elusivos e utilizando algumas proposições de Enrico Finzi e Salvatore Pugliatti, se fará portador de uma visão mais correta (correta em relação aos desígnios dos Constituintes) que compreende a função social como caráter interno e intrínseco à estrutura jurídica de toda propriedade.

Para essa corrente doutrinária, a função social não limita o exercício dos poderes inerentes à propriedade, previstos no artigo 1.228 do Código Civil (usar, gozar, dispor e reaver a coisa), mas faz parte da própria estrutura fundante desse complexo instituto.

O posicionamento parece ter sido recepcionado no Brasil, principalmente pela legislação constitucional e infraconstitucional, bem como pelos doutrinadores pátrios, afirmando na função social um elemento estruturante do complexo direito de propriedade, inserido no contexto de solidariedade social (TORRES, 2009).

A função social da propriedade se relaciona diretamente com a usucapião, já que o exercício possessório qualificado sobre um bem por anos, sem oposição, faz presumir que o possuidor alcança a função social e, preenchidos os requisitos legais, possa adquiri-lo de forma originária.

Um imóvel abandonado, por exemplo, por vários anos, que é ocupado de maneira pacífica e sem oposição por um comerciante, que

ali desenvolve suas atividades, revitaliza o bem, gera empregos, arca com as taxas e impostos, pode ser adquirido por esse possessor pela usucapião, justamente pela consagração da função social.

O fato é que, apesar do caráter social inerente ao direito de propriedade, não se deve perder de vista que ele permanece sendo um direito fundamental e de extrema relevância em um modelo de sociedade capitalista, assim como o direito à saúde, à liberdade, dentre outros.

O interesse coletivo só é alcançado quando o Estado adota uma postura firme e garantidora da legalidade em relação ao direito de propriedade, coibindo práticas abusivas, garantindo a segurança jurídica e punindo indivíduos ou organizações que, sob um falso pretexto de garantia do interesse social, legitimam violações contra propriedades privadas, ou seja, a função social da propriedade é garantida não contra o direito de propriedade, mas por meio dele.

Dessa forma, a usucapião não pode servir como instrumento para invasores de terrenos e grileiros de terras, que tentam usurpar a função do Estado sob o falso pretexto de promoverem a função social ou até a reforma agrária, atribuição exclusiva do Poder Público em um Estado Democrático de Direito.

2 POSSE

A posse representa elemento estruturante da usucapião, positivada no Livro III da Parte Especial do Código Civil de 2002, também figurando como objeto de inúmeras teorias e debates doutrinários, que versam sobre sua natureza jurídica, seus desdobramentos e suas funções na modernidade.

Assim como a propriedade, a concepção jurídica sobre a posse sofreu influências diversas e passou por transformações estruturais, sendo impactada, principalmente, pelos estudos de Rudolf von Ihering e Friedrich Karl von Savigny.

Savigny, um dos principais juristas do século XIX e representante da Escola Histórica do Direito, compreendia o Direito como fenômeno social complexo em constante transformação, devendo representar os desejos conforme a história e consciência do povo, não podendo ser imobilizado em códigos formais com aspirações universais.

Com sua obra intitulada *Das Recht des Besitzes* (O Tratado da Posse), publicada em 1803 e difundida posteriormente em outros idiomas, ao aprofundar a pesquisa sobre o que o direito romano prescrevia, demonstrou importantes aspectos sobre a posse, como sua proteção independentemente do direito de propriedade, justificando a existência das ações possessórias e sua distinção em relação às ações reivindicatórias de propriedade (SAVIGNY, 2022, p. 12).

O principal impacto dos ensinamentos de Savigny, que “dominou a ciência jurídica do século XIX” (BARBOSA, 2008, p. 45) em matéria possessória, foi a defesa dos elementos imprescindíveis que caracterizam a posse: o exercício de fato sobre a coisa (*corpus*) e a intenção de usar como se proprietário fosse (*animus*) (SAVIGNY, 2002, p. 35).

Para ele, apenas o exercício de fato de algum dos poderes do proprietário, sem o ânimo de dono, configurava uma mera detenção, exigindo esse aspecto subjetivo para a configuração da posse, motivo pelo qual esse pensamento ficou conhecido como teoria subjetiva da posse.

A autonomia da posse em relação à propriedade foi extremamente marcante na teoria subjetiva de Savigny, que concebeu a posse como um “fato na origem e um direito nas consequências” (FARIAS e ROSENVALD, 2019, p. 65).

A teoria subjetiva de Savigny, apesar de ter exercido influência em diversos sistemas jurídicos, acabou não explicando de maneira satisfatória algumas situações, principalmente relacionadas ao desdobramento da posse, como corriqueiramente acontece em virtude de relações obrigacionais, conforme destaca Orlando Gomes (2008, p. 33):

Ao exigir o *animus domini* como requisito indispensável à configuração da posse, a doutrina subjetiva considera simples detentores o locatário, o comodatário, o depositário, o mandatário e tantos outros que, por títulos análogos, têm poder físico sobre determinadas coisas.

Não comporta, rigorosamente o desdobramento da relação possessória, visto que não admite a posse por outrem. Muitas dificuldades de ordem prática se dissipam, todavia, diante da presunção estabelecida em lei pela qual o possuidor é tido como proprietário, se possui esse título.

Diante dessa lacuna, Rudolf von Ihering, que também analisou a posse com base nas disposições do direito romano, diferiu substancialmente de Savigny em suas conclusões, ao construir a denominada teoria objetiva da posse (GOMES, 2008, p. 34).

O autor defendeu uma relação intrínseca entre propriedade e posse (IHERING, 2004, p. 8):

A posse do proprietário traz consigo o direito de possuir (*jus possidendi*).

A importância prática que para ele apresente esse direito é evidente. A utilização econômica da

propriedade tem por condição a posse. A propriedade sem a posse seria um tesouro sem chave para abri-lo, uma árvore frutífera sem a competente escada para colher-lhes os frutos.

Segundo Ihering, as proteções possessórias seriam um complemento indispensável ao direito de propriedade, já que, na maioria dos casos, presume-se que o possuidor é o proprietário que exterioriza os atos de quem é dono da coisa (IHERING, 2004, p. 24).

A teoria objetiva, ao analisar os mesmos elementos que Savigny – *corpus* e *animus* –, afasta a imprescindibilidade do elemento puramente subjetivo sobre a identificação da posse, já que essa vontade de possuir como dono já estaria implícita no poder de fato exercido, ou seja, a posse seria a “exterioridade, a visibilidade da propriedade” (IHERING, 2004, p. 24).

Entre as distinções propostas por Ihering, destaca-se que o *animus* não representaria a intenção de ser proprietário, mas sim o comportamento do possuidor de agir como agiria o proprietário; enquanto o *corpus* não seria apenas a possibilidade de disposição da coisa, como visualizado por Savigny, mas a visibilidade da propriedade em algum dos seus elementos, concluindo que (2004, p. 28):

A posse constitui a condição de fato da utilização econômica da propriedade; assim, o direito de possuir é um elemento indispensável da propriedade; a posse é a guarda avançada da propriedade; a proteção possessória apresenta-se como uma posição defensiva do proprietário, com a qual pode ele repelir com mais facilidade os ataques dirigidos contra a sua esfera jurídica; nega-se, por conseguinte, onde quer que seja, que a propriedade seja juridicamente excluída. Em todas as partes, pois, reproduz-se a relação da posse com a propriedade.

Ambas as teorias foram desenvolvidas a partir de uma análise das disposições contidas no direito romano, que desconhecia qualquer tipo de realidade imaterial dos bens, como atualmente, motivo pelo qual o próprio Ihering já admitia uma necessidade de transposição da análise fechada na doutrina romanista (IHERING, 2004, p. 45 – 46):

A doutrina romanista não deu mais um passo até hoje, limitou-se a conservar a noção material originária. Os seus esforços para conciliá-la com o desenvolvimento real da posse no direito moderno assemelham-se à intenção de fazer entrar o corpo de um homem amadurecido nas roupas que usara quando criança; a roupa rasgar-se-ia naturalmente por todos os lados.

A construção brasileira doutrinária clássica, encabeçada por Pontes de Miranda (2012, p. 58), afirma que a posse representa um estado de fato que interessa ao mundo jurídico em virtude de algum outro ato ou negócio jurídico:

A posse é estado de fato, em que acontece poder, e não necessariamente ato de poder. A relação possessória é inter-humana e a posse exerce-se por atos ditos possessórios; mas tem-se de distinguir, ainda no mundo fático, o poder e o exercício do poder (...). O legislador brasileiro definiu a posse, vendo-a do mundo jurídico, mas sabendo que ela está no mundo fático, que é apenas elemento fático que pode vir a entrar no mundo jurídico em virtude de algum ato jurídico ou negócio jurídico que a tome como um dos elementos, ou em virtude de ato-fato ou, ainda, de fato jurídico puro. Quando se exerce, com a posse, direito, tal exercício é fato do mundo fático, que toca ao titular.

Dessa forma, a posse, por ser um estado de fato, seria a representação do império natural do homem sobre as coisas, enquanto a propriedade, formalizada juridicamente conforme os designios sociais, consagra o império legal (RIBAS, 1883, p. 2).

Segundo o artigo 1.196 do Código Civil de 2002, texto praticamente idêntico ao contido no código de 1916, “considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade” (BRASIL, 2002), ou seja, todo aquele que puder dispor, usar, gozar e reaver a coisa, será considerado possuidor.

Parece evidente que a legislação brasileira adotou como base a teoria de Ihering, reservando as considerações de Savigny para aspectos possessórios que podem representar o fundamento de um direito, no caso da aquisição originária da propriedade por usucapião.

A posse também sofreu influência da funcionalização do Direito das Coisas, motivo pelo qual se aceita, atualmente, a função social da posse, algo ainda não expresso em leis, decorrente do efeito irradiante dos princípios constitucionais e de uma interpretação e aplicação normativa que os respeite, ganhando cada vez mais força entre aqueles que estudam sobre o assunto (ALBUQUERQUE, 2002, p. 54).

A teoria da função social da posse teve como um de seus precursores Antonio Hernandez Gil (1969, p. 54), que relacionou o tema com a própria função social da propriedade:

A função social da propriedade somente pode ser desempenhada mediante o cumprimento da função social da posse, pois é essa que representa o exercício de fato dos poderes inerentes ao domínio; consequentemente se essa não estiver contribuindo para o bem-estar coletivo, atendendo assim sua função social, também não estará a propriedade.
(tradução livre)

O doutrinador, extrapolando os limites estabelecidos pelas teorias de Savigny e Ihering, reconheceu a importância contemporânea

da autonomia conferida à posse em relação à propriedade (GIL, 1969, p. 39), algo representado, por exemplo, na dispensa da prova de propriedade em ações propostas pelo locador em face do locatário.

No entanto, no que diz respeito à usucapião, não basta apenas a qualificação do exercício possessório para possibilitar a aquisição da propriedade, mas sim uma posse juridicamente qualificada.

2.1 A POSSE AD USUCAPIONEM

A posse qualificada e apta a gerar a aquisição da propriedade pela usucapião é denominada posse *ad usucapionem*, revestida de pressupostos mínimos para sua caracterização.

A expressão latina *ad usucapionem* significa “para usucapião”, indicando que nem toda posse possui aptidão para conduzir à aquisição da propriedade, apenas aquela com os requisitos exigidos pela legislação civil.

Trata-se de categoria que transcende o simples exercício material sobre a coisa, exigindo a conjugação de fatores objetivos e subjetivos que demonstrem a exteriorização do domínio incontestável e a aptidão da posse para conduzir à aquisição da propriedade pelo decurso do tempo.

Marcelo Milagres (2024, p. 94) destaca que, se toda posse é *ad interdicta*, suscetível de embasar interditos possessórios, nem toda posse é *ad usucapionem*:

Se toda posse é *ad interdicta*, nem toda é *ad usucapionem*. A posse objeto de usucapião deve ser mansa, pacífica, sem nenhuma oposição. Ainda que dispensáveis o justo título e a boa-fé, a posse deve ser velha.

A posse que qualifica a usucapião deve ser exercida de forma mansa, pacífica, ininterrupta e com *animus domini*, ou seja, como se dono fosse (RIBEIRO, 2006, p. 701-702).

Os atos praticados pelo possuidor decorrentes de mera permissão ou tolerância do proprietário não induzem posse, bem como aqueles exercidos em virtude de uma relação obrigacional, como explica César Fiuza (2014, p. 1068) ao discorrer sobre a posse *ad usucapionem*:

Para que a posse se repute *ad usucapionem*, serão essenciais a relação externa entre possuidor e coisa, ainda que indireta (*corpus*), e a vontade de ser dono, de se assenhorear da coisa (*animus*). Esta vontade deve estar presente desde o primeiro momento da posse. O locatário, por exemplo, ainda que venha a ter vontade de se assenhorear da coisa, jamais poderá requerer usucapião, pois que, num primeiro momento, possui em nome do locador, sem o *animus domini*. Assim, para que enseje usucapião, a posse deverá se caracterizar pelo *animus domini* desde o início; o possuidor deverá possuir em seu nome desde o primeiro instante.

Nota-se que o autor defende a necessidade de *animus domini* desde o início do exercício possessório, não admitindo, em um primeiro momento, a interversão da posse (*interversio possessionis*), que ocorre quando o possuidor, que inicialmente detinha o bem sem intenção de ser dono (como um locatário ou comodatário), passa a agir de forma inequívoca como se fosse o verdadeiro proprietário.

Portanto, para que ocorra a usucapião, a posse, obrigatoriamente, deverá ser “mansa, pacífica, ininterrupta, sem oposição e com ânimo de dono”, como explicam Marcello Antunes e Ceres Linck dos Santos (2016, p. 140), além dos outros requisitos legais que variam conforme a modalidade de usucapião pretendida.

Importante mencionar um ponto controvertido, sustentado por Marcus Eduardo de Carvalho Dantas, em sentido diverso da doutrina

majoritária, de que toda posse *ad usucapionem* é, necessariamente, uma posse injusta sob o aspecto formal, uma vez que sempre representa o exercício de uma posse não autorizada e incompatível com o interesse do proprietário registral (DANTAS, 2016, p. 3).

Essa constatação não impede a aquisição originária da propriedade, pois a injustiça formal da posse não se confunde com a avaliação material acerca da legitimidade constitucional da usucapião.

Segundo o autor, a confusão entre essas duas acepções de “injustiça” levou parte significativa da doutrina a desenvolver construções teóricas destinadas ao chamado “saneamento” dos vícios possessórios, embora tais mecanismos sejam desnecessários para explicar o fenômeno da aquisição originária pela usucapião (DANTAS, 2016, p. 2-5).

Com base nessa visão, a usucapião, fundamentada na posse qualificada, não deve ser compreendida como simples mecanismo sancionatório da inércia do proprietário, mas como instrumento de estabilização das relações jurídicas e de concretização de valores constitucionais (DANTAS, 2016, p. 19).

O entendimento majoritário sustenta que a posse apta à usucapião deve ser justa, isto é, desprovida dos vícios previstos no art. 1.200 do Código Civil (violência, clandestinidade e precariedade).

No caso da posse violenta ou clandestina, a contagem do prazo prescricional somente poderia se iniciar após a cessação desses vícios, conforme dispõe o art. 1.208 do Código Civil, enquanto na posse precária, por decorrer da quebra de uma relação de confiança, em regra não se convalesce para fins de usucapião.

A posse *ad usucapionem* deve ser justa, não sendo presumidamente injusta apenas pelo exercício incompatível com os interesses do proprietário registral, como resume Flávio Tartuce (2026, p. 178):

A posse usucapível deve se apresentar sem os vícios objetivos, ou seja, sem a violência, a clandestinidade ou a precariedade. Se a situação fática for adquirida por meio de atos violentos ou clandestinos, não

induzirá posse para os fins de usucapião, enquanto não cessar a violência ou clandestinidade (art. 1.208, 2a parte, do CC). Se for adquirida a título precário a posse injusta jamais se convalidará, segundo o entendimento majoritário outrora exposto.

Em síntese, a posse *ad usucapionem* distingue-se da posse ordinária por reunir características que a tornam juridicamente capaz de fundamentar a aquisição originária da propriedade, de maneira que revele estabilidade, continuidade, publicidade e seja exercida com *animus domini*.

2.2 POSSE SOBRE BENS INCORPÓREOS

Uma questão controversa debatida pela doutrina é a possibilidade do exercício possessório sobre bens incorpóreos, o que pode gerar consequências relevantes para o alcance da usucapião extrajudicial.

Ainda no início do Século XX, Rui Barbosa realiza uma reflexão importante, ao defender a posse dos direitos pessoais e a libertação da doutrina civilista das amarras do Direito Romano, advogando por uma constante atualização sobre os conceitos jurídicos.

O autor constatou que a doutrina sempre teve dificuldade em admitir a posse sobre bens incorpóreos, principalmente pela influência decorrente da construção teórica clássica sobre o instituto feita por Savigny e Ihering.

No Brasil, o instituto possessório foi norteado para os bens corpóreos, desde a Constituição de 1891, apesar de Clóvis Beviláqua reconhecer seu exercício sobre os direitos reais no Código Civil de 1916 (WALD, 2021, p. 114).

Para boa parte da doutrina, como a detenção física seria elemento imprescindível para caracterização da posse, tornava-se inviável seu reconhecimento sobre bens intangíveis (PEREIRA, 2004, p. 74):

Os dois elementos que em sua reunião formam a posse estão de si mesmos indicando quais as coisas sobre que ela pode recair.

Não há posse sem detenção física. Não podem, portanto, ser objeto dela senão as coisas corpóreas, susceptíveis de serem apreendidas (...).

Lafayette Rodrigues Pereira reservava aos bens incorpóreos, representados exclusivamente pelos direitos reais, o conceito de “quase posse”, aplicável quando o titular agisse como se possuísse o direito, mesmo sem a posse direta e total do objeto físico (PEREIRA, 2004, p. 74).

Essa concepção material da posse é inerente ao direito romano no início de sua história, que não reconhecia sua possibilidade sobre os direitos decorrentes do direito de propriedade, o que se modificou quando seus desmembramentos, como a servidão, foram popularizados (WALD, 2021, p. 115):

Depois de reconhecer a posse que correspondia a uma exteriorização da propriedade na integralidade dos seus atributos, conheceu o direito romano a exteriorização de uma parte, de um desmembramento do direito de propriedade, passando os autores a tratarem da posse das servidões.

Foi sobre essa base que as principais teorias possessórias foram construídas e incorporadas no ordenamento jurídico brasileiro, deixando de lado, por exemplo, a influência histórica do Direito Canônico, responsável por “hipertrofiar o conceito de posse, dando-lhe um sentido muito mais amplo” (WALD, 2021, p. 115).

Ihering, responsável pela teoria objetiva da posse, adotada desde o Código Civil de 1916, reconhecia a possibilidade da posse de direitos, pois o instituto já existia no direito romano através da posse

dos direitos de usufruto, uso, servidão e superfície, como exposto anteriormente (IHERING, 2004, p. 52).

Percebe-se que Ihering restringia aos direitos reais a possibilidade do exercício possessório, por estarem intimamente interligados com a propriedade, além de utilizar o conceito da “quase posse” para os direitos pessoais. No entanto, ao refletir sobre a posse sobre os direitos, já admitia sua relevância na prática (IHERING, 2004, p. 53):

Pode-se, pois, considerar que a quase-posse implica uma pretensão de um direito. (...)

A posse dos direitos é de suma importância para a teoria possessória. Uma verdade que nem sempre se viu clara como motivo da posse das coisas, isto é, que a posse não é o poder físico sobre a coisa, mas o exercício, a exterioridade do direito, manifesta-se aqui com tal clareza que é impossível desconhecê-la. Os atos de exercícios isolados que o possuidor legal de uma servidão verifica nas propriedades de outrem de modo nenhum podem ser olhados como uma relação de poder.

Interessante constatar que o clássico autor, ao discorrer sobre a aplicação da “quase posse” sobre os direitos pessoais, já indicava que isso poderia se modificar no futuro, para uma posse jurídica plena:

A determinação exata da extensão que pode reclamar a ideia da quase-posse em o nosso direito e no nosso processo, completamente modificados em todos os sentidos, é um problema a resolver. Não posso admitir que nenhum direito do futuro chegue a abandoná-la completamente; ela é boa demais para ele; a legislação não pode tratar senão de traçar suas linhas exatas. Pouco nos importa que se queira ou não servir-se nisso da palavra posse jurídica; o jurisconsulto saberá o que deve decidir e que termos deve empregar

quando a lei protege provisoriamente um estado de fato, cuja legitimidade ainda não está demonstrada. Na realidade, haverá sempre posse de coisas e de direitos; o nome pouco vale para o caso.

Diante dessa sedimentação doutrinária, Rui Barbosa, no início da Primeira República brasileira, realizou a defesa de professores da Escola Politécnica, que haviam sido suspensos sem vencimentos, por certas críticas à administração da instituição. Contra esse ato, o autor ajuizou interdito possessório para a defesa dos direitos pessoais violados.

Cabe ressaltar que, na época em que Rui Barbosa publicou essas opiniões, também fazia parte da Comissão responsável pela elaboração do Código Civil de 1916, focada nos conceitos de Ihering (posse jurídica corpórea e desmembramentos), fator que levou à contestação pública do autor que defendia a posse como exercício de um direito de qualquer natureza (BARBOSA, 2008, p. 7).

A relevância do argumento desenvolvido pelo autor foi demonstrar para a doutrina que a criação do Direito Romano não implicava a imutabilidade do instituto, que sofreu influências de outras fontes do direito, principalmente canônico, questionando (BARBOSA, 2008, p. 37):

E havemos de perder todo esse terreno ganho para a civilização, para a simplificação da defesa e do direito, há mais de três séculos, unicamente por servil submissão às prevenções escolásticas de um romanismo pedantesco e morto, encarnado em alguns juristas modernos, cujo único título de abono é a legenda savigniana, mal justificada, mal entendida e mal aplicada?

Enquanto os romanos enxergavam a posse como criação do solo, a Igreja a entendia como decorrente de sua jurisdição sobre a área, possibilitando a posse sobre o direito do dízimo, aduana, entre outros.

A tese teve, em um primeiro momento, certa aceitação como meio de defesa dos direitos pessoais pelos interditos possessórios, mas acabou enfraquecida com a criação de instrumentos mais eficazes, como o mandado de segurança.

A defesa do jurista, apesar de não ter sido acolhida pela maior parte da doutrina e pelo Código Civil de 1916, certamente influenciou diversos estudos que, desde o Século XX, advogaram pela aplicação dos interditos possessórios sobre bens incorpóreos, alguns dos quais obtiveram acolhimento jurisprudencial.

Não obstante, destacam-se alguns importantes exemplos doutrinários adeptos da teoria preconizada acima, ampliando o escopo da posse aos direitos pessoais (DIAS, 2010, p. 43):

Não podemos, contudo, desprezar *in totum* a teoria da posse dos direitos pessoais preconizada por Rui Barbosa e seguida por ilustres mestres tais como Edmundo Lins, Lacerda de Almeida, Vicente Ráo e Lino de Moraes Leme, devendo extrair dela *cum granu salis* as hipóteses que ainda nela se sustentam. Sustentam referidos autores que o legislador admite a posse de direitos sem qualquer discriminação entre reais e pessoais, sendo, portanto defeso ao intérprete fazê-lo, segundo regra basilar da hermenêutica. Com efeito, o Código Civil está permeado de direitos que seguem o vocábulo *posse*, tais como a *posse da herança*, *posse do estado de filho*, etc.

Com o passar dos anos, parte relevante da doutrina passou a sustentar que a essência da posse não reside na materialidade do objeto, mas na possibilidade de exercício de poderes que se apresentam socialmente como próprios de um titular, com aparência

de legitimidade e aptidão para exclusão de terceiros (MAIA, 2023, p. 307).

Se os bens incorpóreos se realizam exteriormente, gerando efeitos concretos para o titular do poder fático, não se pode negar a condição essencial da posse e a segurança jurídica, estando presentes o “exercício exterior, a possibilidade de ação e a visibilidade dela” (BARBOSA, 2008, p. 63).

Arnaldo Rizzardo (2012, p. 33) é um exemplo de defensor da posse sobre bens imateriais, especificamente em relação ao que denominava como as formas de energia:

Há, também, o que se denomina posse de formas de energia, como a elétrica, a telefônica, a radiofônica, a televisiva e a térmica. Por meio delas, as pessoas têm a luz, a comunicação a distância por telefone, a audição, a presença da imagem, o calor. Constituem esses valores bens, embora incorpóreos, de extrema importância nos tempos atuais, sendo objeto de proteção possessória, se verificada a turbacão ou o esbulho. Quem se apropria indevidamente de formas de energias comete esbulho, não se negando a ação reintegratória. De igual modo, aquele que, tendo a concessão ou o uso, sofrer um atentado à posse, socorre-se das ações possessórias para reaver o proveito.

Nelson Rosenvald e Cristiano Chaves de Farias também modificaram o entendimento e passaram a admitir a posse sobre bens incorpóreos. Segundo os ensinamentos dos autores (FARIAS; ROSENVALD, 2019, p. 118 – 119):

Porém, após meditarmos sobre a temática, passamos a entender que inexistente razão para cercear a posse ao campo das coisas, sendo cabível a sua extensão a determinadas hipóteses de exercício de poderes

de fato sobre bens imateriais (incorpóreos ou semicorpóreos). (...)

Se somente há posse onde houver propriedade e esta, em determinada hipótese, apresenta-se delimitada e definida no poder fático de uma pessoa, serão suscetíveis de posse não só os bens corpóreos, como os incorpóreos. Assim, quando o fornecedor promove o corte de eletricidade ou telefonia, o bem que se vai consumir já se considera na órbita do poder fático do consumidor e a ameaça de lhe ser suprimido o fornecimento já gera a proteção possessória.

Fabio Dias (2010, p. 122) advoga pela possibilidade não somente da posse sobre bens imateriais, mas da aquisição de determinados bens dessa natureza por usucapião, como a propriedade industrial, da energia elétrica, linhas telefônicas e bens virtuais.

A construção doutrinária que combatia a restrição da posse sobre o universo material refletiu na jurisprudência, que se viu obrigada a analisar diversos casos nos quais se pretendia a proteção possessória e até usucapião sobre bens jurídicos incorpóreos dos mais variados.

O Superior Tribunal de Justiça editou a Súmula no 193, dispondo que “o direito de uso de linha telefônica pode ser adquirido por usucapião” (BRASIL, 1997), admitindo a posse qualificada sobre bem incorpóreo.

Nessa oportunidade, a Corte Superior argumentou que a usucapião sobre linha telefônica foi permitida com base na regra de que direitos reais podem ser usucapidos, assim como o direito real específico de uso sobre as linhas.

Em outra oportunidade, também foi admitido o manejo de interdito proibitório destinado a proteger patente industrial de invenção, neste caso com o claro reconhecimento do caráter incorpóreo do bem jurídico tutelado (BRASIL, 1991, REsp 7.196/RJ):

CIVIL - INTERDITO PROIBITORIO - PATENTE DE INVENÇÃO DEVIDAMENTE REGISTRADA - DIREITO DE PROPRIEDADE.

I - A doutrina e a jurisprudência assentaram entendimento segundo o qual a proteção do direito de propriedades, decorrente de patente industrial, portanto, bem imaterial, no nosso direito, pode ser exercida através das ações possessórias.

II - O prejudicado, em casos tais, dispõe de outras ações para coibir e ressarcir-se dos prejuízos resultantes de contrafação de patente de invenção. Mas tendo o interdito proibitório índole, eminentemente, preventiva, inequivocamente, e ele meio processual mais eficaz para fazer cessar, de pronto, a violação daquele direito.

III - Recurso não conhecido.

No ano de 1999, posteriormente aos julgamentos citados, o Superior Tribunal de Justiça afastou a possibilidade da utilização de interdito proibitório sobre direito autoral, editando a Súmula 228: “é inadmissível o interdito proibitório para a proteção do direito autoral” (BRASIL, 1999).

A exclusão das tutelas possessórias nesse caso ocorreu mais pela existência de medidas específicas e eficazes de proteção, como a ação de busca e apreensão e a tutela inibitória, do que pela absoluta impossibilidade de posse de bem intangível (FARIAS; ROSENVALD, 2019, p. 120).

Adota-se, diante de todo exposto, a posição de autores como Roberta Maia, Cristiano Farias, Nelson Rosenvald, Marcelo Milagres, Rui Barbosa e Arnaldo Rizzardo, admitindo o exercício possessório sobre bens incorpóreos.

Admitido o exercício possessório sobre bens incorpóreos, impõe-se, como consequência dogmaticamente coerente, admitir também, em hipóteses de posse qualificada e sem contestações, a aquisição da propriedade desses bens, quando preenchidos os requisitos legais da usucapião.

Nesse sentido, Pedro Marcos Nunes Barbosa (2012, p. 147) defende a usucapião de patentes, mediante a concessão da titularidade para exploração econômica, resguardando o conhecimento do ato criativo do inventor, não existindo qualquer óbice legal para isso.

Judith Martins-Costa (2008, p. 651), analisando o regime jurídico de determinadas ações (ao portador, nominativas e escriturais), segue entendimento semelhante, admitindo a aquisição da propriedade por usucapião:

Ações são valores mobiliários, mas, estando sujeitas a um mercado, são mercadorias. Na comparação com os títulos de crédito se apresentam mais como *res* do que como créditos. Como *res* que são, ingressam, por definição do direito, na categoria das coisas móveis e fungíveis e portanto, no regime protetor da posse, que se ampara em dois eixos, um conceitual, outro operativo. Conceitualmente a ideia de posse vem revestida pela ideia de legitimação, ou investidura formal, enquanto a propriedade acionária é dita titularidade. Operativamente, pelas formas através das quais se opera o *modus acquisitionis*.

Essa posição também é defendida por Cássio Augusto Barros Brant (2010, p. 102), em relação à hipótese de usucapião sobre a propriedade intelectual:

A questão de lidar com os bens imateriais, não lhes dando o tratamento de propriedade, também é algo incoerente com o sistema. A visão de patrimônio sustentada pelo tratamento destinado ao bem imobiliário não se adéqua à dimensão trazida pela propriedade intelectual, seja no aspecto econômico seja no social. A usucapião de bens imateriais é possível e tal situação não pode ser descartada pelo ordenamento jurídico, visto que é um dos instrumentos de aquisição da propriedade diante do

abandono de um possuidor inerte que não exerce a destinação do bem. A propriedade intelectual também se insere nessa situação e está sujeita à usucapião.

Se a usucapião extrajudicial é cabível para todas as modalidades previstas em lei, pelo menos em tese, será que poderia se cogitar a realização desse procedimento para aquisição de um bem incorpóreo? A resposta para essa reflexão poderá ser obtida após análise dos capítulos seguintes e pela prática forense.

3 A USUCAPIÃO

Com o propósito de estabelecer a base teórica indispensável à compreensão da temática desenvolvida, procede-se, inicialmente, à análise do instituto da usucapião, enquanto forma originária de aquisição da propriedade e de outros direitos reais, à luz do direito material.

A compreensão do conceito, da evolução histórica, das modalidades previstas no ordenamento jurídico brasileiro e, sobretudo, dos fundamentos que legitimam o instituto da usucapião revela-se essencial para a adequada compreensão da relevância do procedimento destinado à sua efetivação.

3.1 NOÇÕES INTRODUTÓRIAS

O direito de propriedade constitui um dos mais relevantes para todas as sociedades ao longo da evolução humana, sendo algo inerente à vida em comunidade e representando, no sentido humano, a própria liberdade individual (ROSENFELD, 2008, p. 48), tornando-se de suma importância o conhecimento sobre seus desdobramentos, bem como sobre suas formas de aquisição.

Em relação à propriedade imóvel o Código Civil de 2002 disciplina as principais formas de aquisição, quais sejam: pelo registro do título, por acessão, pela sucessão hereditária e pela usucapião.

Usucapião é uma palavra proveniente do latim *usucapio*, que significa tomar pelo uso, um instituto proveniente do Direito Romano, delineado na Lei das Doze Tábuas, datada de 455 anos antes de Cristo.

A Lei das XII Tábuas estabelecia o prazo de dois anos para aquisição da propriedade pela usucapião de imóveis e de um ano para os bens móveis, além de outras condições, como: coisa idônea (*res habilis*), posse continuada durante um certo prazo, justo título ou justa causa (*iustus titulus* ou *iusta causa*) e boa-fé (CHAMOUN, 1954, p. 194).

O jurisconsulto romano Modestino a conceitua como: “*usucapio est adjectio dominii per continuationem possessionis temporis lege definiti*”, significando a aquisição da propriedade pela posse continuada durante certo lapso de tempo, além dos requisitos estabelecidos em lei (GOMES, 2008, p. 151).

A função da *usucapio* era permitir exclusivamente aos cidadãos romanos que exerciam posse sobre bens imóveis por dois anos, sobre bens móveis por um ano, com a presença de outros requisitos legais, a aquisição da propriedade (RIBEIRO, 2006, p. 140-141).

Inicialmente, a usucapião era destinada apenas aos cidadãos romanos, sendo que, com o passar dos anos, aos estrangeiros fora concedido um direito semelhante, denominado *praescriptio longi temporis*, que permitia a defesa da posse duradoura contra eventuais ações reivindicatórias, mas não conferia ao possuidor o direito de propriedade.

Com a evolução da legislação romana, surgiram várias restrições para essa modalidade de aquisição da propriedade em decorrência da posse, utilizada como uma forma de regularização do título de propriedade que, por diversos motivos, se separava do verdadeiro detentor do domínio.

A *usucapio* não se confunde com a *praescriptio longi temporis*, ou prescrição aquisitiva, tendo aquela surgido mais de dois séculos antes desta, que aparece posteriormente como um instrumento de defesa para aqueles que não podiam se valer da *usucapio* por diversos motivos.

Apesar da diferença entre os institutos, ainda é comum que grande parte da doutrina utilize os termos como sinônimos, principalmente pelo fato de terem se fundido no governo de Justiniano, em 528 depois de Cristo (FARIAS e ROSENVALD, 2019, p. 387).

Um fator que facilitou a confusão terminológica atual foi a opção de, em 1804, a usucapião ser tratada como espécie de prescrição aquisitiva pelo Código Civil Napoleônico, incluída dentre as formas de aquisição da propriedade, como no art. 2262: “*toutes les actions, tant réelles que personnelles, sont prescrites par trente ans, sans que celui*

qui allègue cette prescription soit obligé d'en rapporter un titre, ou qu'on puisse lui opposer l'exception déduite de la mauvaise foi”.

No Brasil, Clóvis Beviláqua foi o responsável por utilizar o conceito de usucapião dentro da disciplina da aquisição da propriedade imóvel, já em seus Projetos Primitivo e Revisto de legislação cível, pois em ambas as versões, o instituto é concebido como modo originário de aquisição do domínio (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1917).

A tramitação do Projeto de Código Civil de Clóvis Beviláqua perante a Comissão Especial da Câmara dos Deputados foi marcada por intenso debate acerca da natureza jurídica da usucapião e de sua localização sistemática no Código.

Durante os debates, Clóvis Beviláqua sustentou que a usucapião se fundamentava exclusivamente na posse, afirmando que sua função consistia em consolidar uma situação fática já existente, transformando a posse prolongada em direito de propriedade (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1917).

Em consequência dessa compreensão, Beviláqua defendeu a separação dogmática entre prescrição e usucapião, já que, enquanto a prescrição incidiria sobre os direitos patrimoniais em geral, produzindo efeitos extintivos, a usucapião destinava-se exclusivamente à criação do direito de propriedade, motivo pelo qual deveria integrar a Parte Especial do Código, no âmbito do Direito das Coisas (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1917).

Esse entendimento foi positivado no Código Civil de 1916, que separou claramente os institutos, tratando a prescrição como um instituto que extingue a pretensão pelo decorrer do tempo e a usucapião como uma forma de aquisição originária da propriedade e outros direitos reais.

Um fato curioso sobre a positivação da usucapião no Brasil diz respeito ao emprego erudito da própria palavra, que deveria ser no gênero feminino, pela origem latina (*usucapio*), algo modificado por Rui Barbosa no projeto do Código Civil de 1916, que tratou a Seção IV como “DO USUCAPIÃO”, erro sanado no plano legislativo apenas com o Código Civil de 2002 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1917).

Orlando Gomes (2008, p. 185) destaca que a confusão entre usucapião e prescrição aquisitiva já não se sustenta:

A confusão entre os dois institutos não se justifica, tais os traços que os separam. É verdade que se aproximam, mantendo ostensivos pontos de semelhança. Têm com efeito como condição o decurso de tempo, em ambos necessário à produção dos efeitos específicos. [...]. Mas diferenças profundas afastam-nos. A prescrição é um modo de extinguir pretensões. A usucapião, um modo de adquirir a propriedade e outros direitos reais, conquanto acarrete, por via de consequência, a extinção do direito para o antigo titular. A prescrição opera com base na inércia do sujeito de direito durante certo lapso de tempo. A usucapião supõe a posse continuada.

A moderna doutrina brasileira passou a compreender a usucapião não apenas como mecanismo de estabilização das relações patrimoniais, mas também como importante instrumento de concretização da função social da propriedade e da posse.

É conceituada por Ana Clara Amaral Arantes Boczar e Letícia Franco Macula Assumpção (2018, p. 18-19) como uma forma de aquisição da propriedade e dos direitos reais a ela inerentes, mediante o exercício da posse por um ou mais indivíduos durante um lapso temporal previsto em lei, juntamente com o cumprimento de outros requisitos legais, que podem variar conforme a espécie de usucapião presente no caso concreto.

De forma mais sintética, nas palavras de Silvio Rodrigues (2003, p. 108), “é modo originário de aquisição do domínio, através da posse mansa e pacífica, por determinado espaço de tempo, fixado na lei”.

Segundo Natal Nader (1998, p. 5), a usucapião terá a função de declarar a propriedade de um ou mais possuidores que não detinham o título de proprietário sobre o bem, mas que irão adquiri-lo pelo exercício da posse em conjunto com outros requisitos previstos em lei.

A doutrina majoritária classifica o instituto como forma originária de aquisição da propriedade, já que representa a concretização de uma situação fática sem relação de causalidade entre a nova propriedade reconhecida e o antigo proprietário do bem, não havendo transmissão de vícios ou limitações anteriores sobre ele (GOMES, 2008, p. 163).

Pela relevância histórica do autor, é importante mencionar que Caio Mário da Silva Pereira (2018, p. 120) considera a usucapião uma forma de aquisição derivada da propriedade, sob o fundamento de que a negligência do antigo proprietário “é algo inerente a essa situação, havendo, assim, uma relação entre quem perdeu e quem adquiriu o domínio após a ocorrência da usucapião”.

Embora tradicionalmente concebida como simples modo originário de aquisição da propriedade pelo decurso do tempo aliado à posse qualificada, a usucapião passou a ser compreendida, especialmente após a constitucionalização do Direito Civil, como instrumento destinado à concretização da função social da propriedade e da função social da posse, deixando de representar mera sanção à inércia do proprietário.

Dessa maneira, o entendimento dominante, adotado pela legislação para fins cíveis e tributários, é de que se trata de modo originário de aquisição da propriedade, principalmente graças aos efeitos decorrentes da aquisição, que não guardam relação entre o antigo e o novo proprietário.

3.2 FUNDAMENTOS DA USUCAPIÃO NO DIREITO BRASILEIRO

Outro aspecto indispensável à compreensão da usucapião consiste na identificação de seus fundamentos jurídicos, isto é, das razões que justificam o reconhecimento da propriedade ou de outro direito real em favor daquele que, embora anteriormente não ostentasse essa titularidade, passou a preencher os requisitos legalmente exigidos para sua aquisição.

Parte da doutrina, principalmente pela sua relevância histórica, menciona a divisão da fundamentação da usucapião em duas teorias: subjetiva e objetiva (PEREIRA, 2018, p. 121).

Para a teoria subjetiva, presume-se uma intenção do antigo proprietário em renunciar ao direito, em virtude do seu desinteresse pela coisa, enquanto a teoria objetiva, mais aceita entre os doutrinadores, considera a utilidade social como fundamento principal do instituto (GOMES, 2008, p. 187):

As teorias subjetivas procuram fundamentar a usucapião na presunção de que há o ânimo da renúncia ao direito por parte do proprietário que não exerce. O raciocínio é este: se o dono de uma coisa se desinteressa de sua utilização durante certo lapso de tempo, é porque a abandonou ou está no propósito de abandoná-la. [...] As teorias objetivas fundamentam a usucapião em considerações de utilidade social.

Embora a distinção entre as teorias subjetiva e objetiva permaneça relevante sob o ponto de vista histórico, observa-se que a doutrina contemporânea praticamente consolidou a prevalência da teoria objetiva, especialmente após a constitucionalização do Direito Civil e a crescente valorização da função social da propriedade e da posse como fundamentos legitimadores da usucapião.

Portanto, para os adeptos da teoria objetiva, a usucapião encontra fundamento na utilidade social proporcionada pela consolidação de situações possessórias prolongadas e socialmente relevantes, não se tratando propriamente de uma recompensa para o possuidor, mas de reconhecer juridicamente uma situação consolidada no tempo, na qual a posse passou a desempenhar finalidade econômica ou social mais compatível com os valores constitucionais do que a simples titularidade formal negligenciada pelo proprietário (PEREIRA, 2018, p. 121).

Dessa concepção decorrem diversos fundamentos específicos do instituto, dentre os quais se destacam a função social da propriedade, a função social da posse, a regularização fundiária e a promoção da justiça social.

A função social da propriedade consiste em princípio constitucional expresso no art. 5º, inc. XXIII, e no art. 170, inciso III, da Constituição da República de 1988, que consagra o caráter social obrigatório inerente à utilização da propriedade, que deverá atender à “sua função social”.

Mais do que simples limitação ao exercício do direito de propriedade, representa verdadeiro elemento integrante de seu conteúdo jurídico, condicionando o exercício dos poderes dominiais ao atendimento de interesses socialmente relevantes (PERLINGIERI, 2007, p. 226).

Um terreno abandonado por seu proprietário, acumulando resíduos e tornando-se ambiente propício à proliferação de doenças e outros riscos à coletividade, constitui exemplo de imóvel que deixa de atender à função social constitucionalmente exigida.

A partir do momento em que esse terreno é ocupado por um terceiro, que passa a exercer posse mansa e pacífica sobre ele por um longo período, dando uma destinação econômica ou até mesmo utilizando-o para sua moradia, começa a cumprir sua função social, circunstância que, uma vez preenchidos os requisitos legais exigidos para a modalidade correspondente, poderá conduzir à aquisição da propriedade pela usucapião, ou seja (RODRIGUES, 2003, p. 109):

[...] a usucapião dá prêmio a quem ocupa a terra, pondo-a a produzir. É certo que o verdadeiro proprietário perdeu seu domínio contra sua vontade. Mas não é injusta a solução legal, porque o prejudicado concorre com sua desídia para a consumação de seu prejuízo. Em rigor, já vimos, o direito de propriedade é conferido ao homem para ser usado de acordo com o interesse social, e, evidentemente, não o usa

dessa maneira quem deixa sua terra ao abandono por longos anos.

Dessa forma, a função social da propriedade não constitui mera limitação externa ao exercício do domínio, mas integra o próprio conteúdo jurídico da propriedade contemporânea, condicionando a legitimidade do exercício dos poderes do proprietário ao atendimento das finalidades econômicas e sociais constitucionalmente protegidas.

O descumprimento dessa exigência pode justificar, entre outras consequências previstas pelo ordenamento jurídico, a incidência da usucapião quando presentes os respectivos requisitos legais.

A função social da posse, embora não esteja expressamente prevista em dispositivo legal específico, decorre da interpretação sistemática da Constituição da República, da disciplina da posse no Código Civil e da incidência direta dos direitos fundamentais nas relações privadas.

Conforme leciona Ana Rita Vieira Albuquerque (2002, p. 26), trata-se de construção doutrinária amplamente consolidada, segundo a qual a posse exerce relevante papel na concretização de valores constitucionais, especialmente o direito à moradia, o trabalho e a dignidade da pessoa humana.

A função social da propriedade não se confunde com a função social da posse. Enquanto a primeira condiciona o exercício do direito dominial ao atendimento de interesses socialmente relevantes, a segunda está relacionada à utilização efetiva do bem como instrumento de concretização de direitos fundamentais, especialmente a moradia, o trabalho, a dignidade da pessoa humana e o desenvolvimento da personalidade (ALBUQUERQUE, 2002, p. 28).

A regularização fundiária constitui outro importante fundamento da usucapião, sobretudo diante da necessidade de conferir segurança jurídica às relações imobiliárias que, no Brasil, ainda são bastante informais e irregulares.

Um levantamento divulgado pela Associação dos Notários e Registradores do Brasil (ANOREG/BR, 2025) aponta que mais de cinco

milhões de brasileiros vivem em imóveis que não se encontram devidamente registrados, situação que compromete a segurança jurídica das relações patrimoniais, dificulta a circulação de riquezas, restringe o acesso ao crédito imobiliário e favorece a perpetuação de conflitos fundiários.

Reforçando essa realidade, conforme notícia divulgada pelo Colégio Notarial do Brasil — Seção Ceará (2026), com base em dados atribuídos ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, cerca de 50% dos imóveis no Brasil possuem algum tipo de irregularidade, sendo a ausência de escritura a situação mais comum, atingindo aproximadamente metade dos 60 milhões de domicílios urbanos existentes no país.

Nesse contexto, a usucapião desempenha papel de destaque como mecanismo de regularização dominial, aproximando a realidade possessória da situação registral e promovendo maior estabilidade ao sistema imobiliário brasileiro.

Além disso, a regularização do título imobiliário é algo vantajoso não só para o particular, que passa a poder realizar negócios jurídicos envolvendo o bem com o título de propriedade, mas também para o Estado, que terá mais informações sobre quem são os verdadeiros proprietários dos bens sujeitos à tributação.

A consolidação registral da propriedade reduz situações de informalidade, facilita a circulação de riquezas, fortalece o mercado imobiliário e harmoniza-se com as modernas políticas públicas de regularização fundiária, especialmente após o fortalecimento dos instrumentos introduzidos pela Lei nº 13.465/2017.

O último fundamento da usucapião representa, em realidade, a síntese dos fundamentos anteriormente examinados, podendo ser compreendido como manifestação da justiça social na distribuição e utilização socialmente adequada dos bens.

A usucapião deixa de privilegiar a mera titularidade formal para reconhecer juridicamente aquele que efetivamente conferiu ao bem destinação compatível com os valores protegidos pelo ordenamento jurídico, promovendo estabilidade das relações jurídicas e

concretização da função social da propriedade e da posse (GOMES, 2008, p. 164).

Como instituto de direito material, essa forma de aquisição da propriedade se desdobra em modalidades específicas, que terão requisitos diferenciados para se concretizarem, conforme será demonstrado, de forma sucinta, no próximo tópico.

3.3 REQUISITOS E MODALIDADES DA USUCAPIÃO

A usucapião possui diversas modalidades, cada uma com requisitos e características peculiares, tais como: tempo necessário de posse, a necessidade ou não de justo título, natureza do bem usucapiendo, dentre outros.

No entanto, existem requisitos aplicáveis a todas as espécies de usucapião, relacionados à capacidade das partes envolvidas, às características do objeto que se pretende usucapir e ao exercício da posse pelo lapso temporal legalmente exigido, conforme pontua Paulo Nader (2016, p. 125):

Para obter a propriedade por intermédio da usucapião, o interessado há de satisfazer os seguintes requisitos, que se apresentam em três categorias: a) requisitos pessoais – dizem respeito à capacidade do possuidor; b) requisitos reais – referem-se à coisa e aos direitos suscetíveis de usucapião; c) requisitos formais – guardam pertinência com a posse e seus predicados.

Em relação aos requisitos pessoais, merece destaque a regra prevista no art. 1.244 do Código Civil, segundo a qual se aplicam ao possuidor as causas impeditivas, suspensivas e interruptivas da prescrição.

Assim, conforme leciona Marcelo de Rezende Campos Marinho Couto (2019, p. 55), não corre prazo aquisitivo contra o titular da propriedade absolutamente incapaz, categoria que, após a entrada

em vigor do Estatuto da Pessoa com Deficiência, passou a abranger apenas o menor de 16 (dezesseis) anos.

Os requisitos reais dizem respeito aos bens e direitos suscetíveis de aquisição por usucapião, sendo imprescindível destacar que, no direito brasileiro, os bens públicos não podem ser adquiridos por usucapião, conforme dispõem os arts. 183, § 3º, e 191, parágrafo único, da Constituição da República, bem como o art. 102 do Código Civil.

Por fim, os requisitos formais são aqueles que se relacionam com o exercício da posse por aquele que vislumbra a aquisição do domínio pela usucapião.

Como visto anteriormente, não será qualquer tipo de posse capaz de embasar o pedido de usucapião, já que a posse *ad usucapionem* deverá ser exercida pelo possuidor de forma mansa, pacífica, ininterrupta e com *animus domini*, ou seja, como se dono fosse (RIBEIRO, 2006, p. 701-702).

Além disso, conforme dispõe o Código Civil, os atos de mera permissão ou tolerância não induzem posse, assim como, em regra, a posse exercida em razão de relação obrigacional — como ocorre com o locatário, o comodatário ou o depositário — não se qualifica como *ad usucapionem*, salvo hipóteses excepcionais de inequívoca interversão da posse.

Cada uma das modalidades desse instituto possui requisitos diferenciados para a concretização da aquisição da propriedade, sendo comum entre elas apenas a necessidade de “a posse ser mansa, pacífica, ininterrupta, sem oposição e com ânimo de dono” (ANTUNES e SANTOS, 2016, p. 140), além dos requisitos pessoais e reais.

No Código Civil de 1916, a disciplina geral da usucapião contemplava duas modalidades principais: a extraordinária, que inicialmente exigia trinta anos de posse, independentemente de título e boa-fé; e a ordinária, que exigia posse por dez anos entre presentes e vinte anos entre ausentes, desde que acompanhada de justo título e boa-fé.

Esses prazos foram reduzidos posteriormente com o advento da Lei nº 2.437, de 7 de março de 1955, para vinte anos no caso da

usucapião extraordinária, e dez anos entre presentes e quinze entre ausentes para a forma ordinária.

Com a Constituição de 1934, surgiu também a figura da usucapião rural, posteriormente preservada e reelaborada, estando atualmente prevista no art. 191 da Constituição da República de 1988.

O Código Civil de 2002 trouxe mais modalidades em seu texto, como a usucapião especial rural, urbana e a usucapião familiar; outros diplomas legais previram outras espécies do instituto, como o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257 de 2001), que trata da usucapião especial urbana e o Estatuto do Índio (Lei nº 6.001 de 1973), que cuida da usucapião indígena.

Atualmente, portanto, são previstas em lei as seguintes modalidades de usucapião: extraordinária, ordinária, especial rural e urbana, familiar, tabular, coletiva e indígena (ANTUNES; SANTOS, 2016, p. 140-142).

A usucapião extraordinária é aquela que exige, com exceção da usucapião de servidão, cujo prazo é de vinte anos, o maior tempo de posse para a aquisição do domínio, de quinze anos, podendo tal prazo ser reduzido para dez anos caso o possuidor comprove que estabeleceu sua moradia no imóvel ou realizou “obras ou serviços de caráter produtivo” (parágrafo único, do art. 1.238, do Código Civil de 2002).

A grande vantagem dessa modalidade é a dispensabilidade de título ou boa-fé, devendo o possuidor comprovar, única e exclusivamente, o exercício da posse *ad usucapionem*.

A modalidade ordinária da usucapião, prevista no art. 1.242 do Código Civil, por outro lado, exige justo título e boa-fé para ser concretizada, mas, em compensação, requer o exercício da posse pelo prazo de dez anos.

A usucapião especial rural encontra-se positivada tanto no art. 1.239 do Código Civil quanto no art. 191 da Constituição da República, sendo destinada ao possuidor que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, exerça posse por cinco anos ininterruptos, sem oposição, sobre área rural não superior a cinquenta hectares,

tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família e tendo nela sua moradia (GONÇALVES, 2014, p. 262).

A usucapião especial urbana, por sua vez, está prevista no art. 183 da Constituição da República, no art. 1.240 do Código Civil e no art. 9º do Estatuto da Cidade, beneficiando aquele que, não sendo proprietário de outro imóvel urbano ou rural, possua como sua, por cinco anos ininterruptos e sem oposição, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, utilizando-a para sua moradia ou de sua família (ANTUNES e SANTOS, 2016, p. 141).

A usucapião tabular é disciplinada no parágrafo único do art. 1.242 do Código Civil, que prevê a redução do prazo para cinco anos quando o imóvel houver sido adquirido onerosamente, com base em registro posteriormente cancelado, desde que os possuidores nele tenham estabelecido sua moradia ou realizado investimentos de interesse social e econômico.

A usucapião familiar, introduzida no Código Civil pela Lei nº 12.424/2011, possui elemento característico próprio: o abandono do lar por um dos cônjuges ou companheiros, aliado ao exercício exclusivo da posse pelo outro, em imóvel urbano de até duzentos e cinquenta metros quadrados, utilizado para moradia própria ou de sua família.

Conforme previsto no art. 1.240-A do Código Civil, adquire o domínio integral aquele que exercer, por dois anos ininterruptos e sem oposição, posse direta, com exclusividade, sobre imóvel urbano de até duzentos e cinquenta metros quadrados cuja propriedade divida com ex-cônjuge ou ex-companheiro que abandonou o lar, desde que utilize o imóvel para sua moradia ou de sua família e não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Nessa modalidade, em regra, o usucapiente já titulariza parcela ideal do imóvel em comunhão com o ex-cônjuge ou ex-companheiro, passando, após o reconhecimento da usucapião, a adquirir o domínio integral sobre o bem.

Ao adentrar na esfera familiar, Suzana Oliveira Marques Brêtas (2018, p. 211) chama atenção para o fato de que, trazendo o abandono de lar como elemento para a caracterização dessa espécie

de usucapião, grande parte da doutrina passou a criticá-la, pois para configurar um abandono seria necessária uma discussão sobre culpa, que já se encontra ultrapassada no âmbito do Direito de Família.

O Estatuto da Cidade é responsável por regular a usucapião coletiva, que permite a aquisição do domínio em decorrência do exercício da posse por um conjunto de pessoas residentes em “núcleos urbanos informais” (ANTUNES; SANTOS, 2016, p. 141).

Para que ocorra essa modalidade de usucapião, torna-se necessário que um conjunto de pessoas exerça posse por mais de cinco anos, sem oposição, sobre área urbana com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupada por população de baixa renda para sua moradia, desde que não seja possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor e desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

A usucapião indígena, prevista no art. 33 da Lei nº 6.001/1973, destina-se à proteção possessória dos indígenas, ao estabelecer que “o índio, integrado ou não, que ocupe como próprio, por dez anos consecutivos, trecho de terra inferior a cinquenta hectares, adquirir-lhe-á a propriedade plena”.

Por fim, parte da doutrina ainda menciona a chamada usucapião administrativa, expressão tradicionalmente utilizada para designar mecanismos de regularização fundiária decorrentes da atuação do Poder Público, especialmente aqueles relacionados à legitimação de posse e à sua conversão em propriedade.

Embora a Lei nº 11.977/2009 tenha desempenhado papel relevante nesse contexto, a matéria foi substancialmente reformulada pela Lei nº 13.465/2017, que passou a disciplinar a Reurb e os instrumentos de legitimação fundiária e legitimação de posse. (COUTO, 2019, p. 96.)

Não se trata, propriamente, de modalidade autônoma de usucapião nos moldes clássicos, mas de instrumento de regularização fundiária urbana instituído e conduzido pelo Poder Público, mediante o qual determinadas situações possessórias consolidadas podem ser convertidas em propriedade, desde que preenchidos os requisitos legais.

A aproximação com a usucapião decorre do reconhecimento jurídico de uma situação fática prolongada no tempo, embora o procedimento e seus pressupostos sejam próprios da legislação de regularização fundiária.

Essa multiplicidade de modalidades demonstra que a usucapião não possui fundamento único e uniforme, mas desempenha funções distintas conforme a hipótese legal examinada.

Em alguns casos, privilegia-se a estabilidade das relações patrimoniais; em outros, a moradia, a produtividade, a regularização fundiária, a proteção familiar ou a tutela de comunidades específicas.

Essa diversidade confirma a relevância contemporânea do instituto e justifica a existência de procedimentos adequados, céleres e seguros para seu reconhecimento, como a usucapião extrajudicial.

Para os fins do presente estudo, importa compreender que, até a entrada em vigor do Código de Processo Civil de 2015, o reconhecimento da aquisição da propriedade e de outros direitos reais pela usucapião ocorria quase exclusivamente pela via judicial, mediante procedimento geralmente moroso e custoso para as partes envolvidas, conforme será demonstrado no próximo capítulo, ao se analisar a trajetória histórica do procedimento judicial a partir do Código de Processo Civil de 1973.

4 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS PROCEDIMENTOS DE RECONHECIMENTO DA USUCAPIÃO

O estudo desenvolvido até este momento permitiu compreender os fundamentos materiais da usucapião e sua importância para o sistema jurídico brasileiro, sendo pertinente agora examinar a evolução dos mecanismos destinados ao seu reconhecimento, especialmente sob a perspectiva procedimental, de modo a contextualizar o surgimento da via extrajudicial.

Não se pretende realizar um levantamento histórico exaustivo acerca da evolução processual da usucapião, sendo feito um recorte histórico recente, utilizando, como ponto de partida, a Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, instituidora do Código de Processo Civil, que vigorou até o ano de 2016.

O exame desse procedimento possui relevância que ultrapassa a mera reconstrução histórica, pois diversas soluções adotadas pelo procedimento judicial tradicional servem como importante parâmetro comparativo para a análise crítica do atual procedimento extrajudicial, especialmente quanto às garantias constitucionais que serão examinadas nos capítulos finais.

4.1 O PROCEDIMENTO JUDICIAL NA VIGÊNCIA DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 1973

Até a entrada em vigor do Código de Processo Civil de 2015, em 18 de março de 2016, a aquisição da propriedade por usucapião era concretizada, em regra, mediante procedimento judicial (CARVALHO, 2016, p. 32-33).

Esse procedimento judicial seguia um rito especial, previsto no Livro IV, Título I, Capítulo VII, da Lei nº 5.869 de 1973, que elencava algumas regras específicas de bastante importância, sendo aplicado para as modalidades ordinária e extraordinária da usucapião.

As modalidades especiais disciplinadas em legislação própria, como a usucapião especial urbana, rural e coletiva, submetiam-se predominantemente aos procedimentos previstos em suas respectivas leis, aplicando-se subsidiariamente o Código de Processo Civil de 1973.

Por diversos motivos, esse procedimento era muito utilizado na prática, já que a usucapião se apresenta como uma solução para regularização das propriedades advindas de contratos que não chegaram a ser levados a registro no Cartório de Imóveis, os populares “contratos de gaveta”.

Essa expressão amplamente difundida na prática imobiliária é utilizada para designar negócios jurídicos válidos entre as partes, mas desprovidos da publicidade registral necessária à produção de efeitos reais perante terceiros.

Justamente nessas situações a usucapião frequentemente desempenha importante função de regularização dominial, motivo pelo qual o legislador à época teve especial atenção ao criar esse procedimento especial.

Tratava-se de ação judicial declaratória, ou seja, o usucapiente buscava a declaração do domínio por meio de uma sentença que, caso confirmasse o direito, seria enviada por meio de mandado ao Cartório de Registro de Imóveis competente para sua transcrição (RIBEIRO, 2008, p. 1097-1099).

Parte da doutrina não admitia a possibilidade de reconhecimento da usucapião por uma via administrativa alternativa à judicial, utilizando o argumento de que a contenciosidade considerada inerente ao procedimento judicial se fazia bastante presente nesses casos, tendo em vista a importância do direito envolvido na lide (RIBEIRO, 2008, p. 1.099):

É inviável proceder ao reconhecimento da prescrição aquisitiva nos estreitos limites da via administrativa. Cuida-se de hipótese impossível de acontecer, cingindo as discussões, na maioria das vezes, a registros públicos, em especial ao imobiliário, quer por

procedimentos de dúvidas, quer por requerimentos dirigidos ao oficial ou ao juiz competente.

A posição não prevaleceu, sendo criada uma via administrativa no ordenamento pátrio, prevista na Lei nº 6.969 de 1981, que previa uma espécie de usucapião especial administrativa em terras devolutas.

A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer expressamente a imprescritibilidade aquisitiva dos bens públicos (arts. 183, §3º, e 191, parágrafo único), retirou a utilidade prática daquele procedimento administrativo, cuja incidência recaía justamente sobre terras devolutas.

Posteriormente, a Lei nº 11.977 de 2009 instituiu mecanismo de regularização fundiária que contemplava procedimento administrativo relacionado à conversão da legitimação de posse em propriedade, representando importante antecedente histórico do atual procedimento de usucapião extrajudicial.

O procedimento judicial da usucapião constituía regra, com exceção apenas dos procedimentos mencionados acima, além de conter algumas regras peculiares de extrema importância prática.

Por exemplo, a obrigatoriedade da intervenção do Ministério Público refletia a compreensão predominante de que a usucapião extrapolava interesses exclusivamente patrimoniais privados, envolvendo aspectos relacionados à ordem jurídica, à regularização fundiária e à própria segurança do sistema registral (art. 944 do Código de Processo Civil de 1973).

Além dos requisitos específicos previstos em lei, o Supremo Tribunal Federal também elaborou dois entendimentos aplicáveis ao procedimento de usucapião, consolidados nas Súmulas 263 e 391, respectivamente: “O possuidor deve ser citado pessoalmente para a ação de usucapião”; “O confinante certo deve ser citado, pessoalmente, para a ação de usucapião”.

Ou seja, o STF consolidou entendimento segundo o qual a citação pessoal do possuidor e dos confinantes certos constituía garantia indispensável à validade do procedimento, não se admitindo

a citação por correio, o que gerava maior segurança jurídica para esses indivíduos.

O autor também deveria requerer, em sua petição inicial, a citação por edital de eventuais interessados e do réu, caso este se encontrasse em lugar incerto (art. 942 do Código de Processo Civil de 1973).

Além disso, como a propriedade não é apenas interesse privado, mas também público, deveriam ser intimados, por correio, “os representantes da Fazenda Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios” (art. 943 do Código de Processo Civil de 1973).

Caso a ação fosse julgada procedente, o procedimento padrão era o envio pelo Poder Judiciário da sentença por mandado para o Cartório de Registro de Imóveis competente, para que promovesse sua transcrição e a efetiva aquisição do domínio.

A exigência de ampla publicidade, da participação obrigatória do Ministério Público, da citação pessoal de determinados interessados e da intervenção jurisdicional refletia a preocupação em compatibilizar a aquisição originária da propriedade com a preservação das garantias inerentes ao direito de propriedade e ao devido processo legal.

Esse panorama permaneceu praticamente inalterado até a promulgação do Código de Processo Civil de 2015, que além de extinguir o procedimento especial anteriormente previsto, promoveu profunda transformação no sistema brasileiro ao admitir, pela primeira vez em caráter geral, o reconhecimento da usucapião diretamente perante o Registro de Imóveis.

A partir desse momento, a aquisição originária da propriedade deixou de depender exclusivamente da atuação jurisdicional, inaugurando um novo paradigma de desjudicialização cuja evolução será examinada no capítulo seguinte.

4.2 O PROCEDIMENTO JUDICIAL NO ATUAL CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

A Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, instituiu o atual Código de Processo Civil, promovendo profunda reformulação da disciplina processual brasileira.

Além da reorganização sistemática do procedimento civil, o novo diploma consolidou princípios já desenvolvidos pela Constituição Federal de 1988, conferindo maior protagonismo à cooperação processual, à solução consensual dos conflitos e à racionalização da atividade jurisdicional.

Nesse sentido, Fredie Didier Júnior (2016, p. 23) ressalta a importância da elaboração democrática do instrumento legal:

Após mais de quatro anos de tramitação legislativa, o Brasil tem um novo Código de Processo Civil: o primeiro Código de Processo Civil publicado em regime democrático; o primeiro código, *tour court*, cuja tramitação legislativa se deu totalmente em regime democrático.

Entre as diversas diretrizes que orientam o Código de Processo Civil de 2015, merece destaque o incentivo aos meios adequados de solução de conflitos, especialmente à autocomposição, à arbitragem e aos mecanismos de desjudicialização, em consonância com a política pública de ampliação do acesso à justiça e de racionalização da atividade jurisdicional.

Além disso, o código surge em um momento de revolução tecnológica que impacta o Direito Processual, diante de fenômenos como emprego de medidas de constrição virtuais, automação de atos processuais, audiências virtuais e vários outros exemplos.

Dierle Nunes (2020, p. 17) destaca a importância de adequação do CPC de 2015 à virada tecnológica, mas também sua importância ao construir um microssistema de litigiosidade repetitiva:

(...) já tivemos oportunidade, há uma década, de propor uma diferenciação procedimental em conformidade com as espécies de litigiosidade, que em alguma medida foi adotada no CPC/2015 ao se delinear um microssistema de litigiosidade repetitiva e de formação de precedentes.

Também foi extinta a distinção entre procedimento ordinário e procedimento sumário, adotando o procedimento comum como regra geral para as ações de conhecimento, sem prejuízo da manutenção de determinados procedimentos especiais previstos na própria legislação processual ou em leis específicas.

Um ponto relevante foi a supressão do procedimento especial da usucapião, o que não significou a eliminação das peculiaridades inerentes às ações de usucapião, pois diversas exigências historicamente associadas à proteção do direito de propriedade permaneceram presentes na legislação processual ou foram preservadas pela construção jurisprudencial, justamente em razão da natureza sensível dos interesses envolvidos.

O requerente deve respeitar os requisitos processuais gerais em sua petição inicial, previstos no art. 319 do atual diploma processual, como a indicação clara do juízo, os fatos e fundamentos legais do pedido, as provas que pretende produzir, dentre outros, além dos documentos indispensáveis à demonstração dos requisitos materiais da modalidade de usucapião invocada.

Evidentemente, o autor também deverá demonstrar sua legitimidade ativa e o interesse processual, este compreendido, na concepção contemporânea, como a necessidade da tutela jurisdicional e a adequação do provimento judicial pretendido às circunstâncias concretas do caso (DIDIER JÚNIOR, 2016, p. 344).

Além disso, a citação dos confinantes deve continuar sendo realizada de forma pessoal, como positivado pelo art. 246, §3º, cujo texto é claro: “Na ação de usucapião de imóvel, os confinantes serão citados

pessoalmente, exceto quando tiver por objeto unidade autônoma de prédio em condomínio, caso em que tal citação é dispensada”.

A manutenção dessa exigência demonstra que, mesmo após a simplificação procedimental promovida pelo Código de Processo Civil de 2015, o legislador continuou atribuindo especial relevância às garantias relacionadas ao direito de propriedade, preservando mecanismos destinados a assegurar o efetivo conhecimento da demanda pelos titulares potencialmente afetados.

Alguns outros requisitos também são exigidos na prática forense, conforme preconiza Luiz Antônio Scavone Júnior (2016, p. 1.084), como a descrição do imóvel acompanhada tanto da planta quanto do memorial descritivo e certidão do Registro de Imóveis para demonstrar a legitimidade passiva dos proprietários.

Conforme a modalidade invocada e as peculiaridades do caso concreto, poderão ser exigidos outros elementos probatórios capazes de demonstrar o preenchimento dos requisitos legais, como justo título, documentos comprobatórios da posse qualificada, prova do abandono do lar, documentos fiscais, registros administrativos ou outros meios de prova admitidos em direito.

A natureza jurídica da demanda permaneceu inalterada, como uma ação judicial declaratória, seguindo o procedimento comum que, caso defira o pedido de aquisição do domínio, ensejará uma sentença válida como título para a aquisição da propriedade perante o Cartório de Registro de Imóveis, como ensina Ribeiro (2008, p. 1.098-1.099):

A sentença declara o direito do usucapiente e também constitui título hábil para o registro (transcrição, segundo os termos utilizados no CC de 1916). [...] Em suma, a sentença no processo de usucapião, declarando o direito constituído e anteriormente consumado, produzindo efeitos *ex tunc*, não é atributiva da propriedade, muito embora decorra eficácia no tocante ao seu registro, com publicidade a terceiros (validade *erga omnes*) e possibilidade

de regular transmissão do bem usucapido (*jus disponendi*).

A observação do autor permanece atual, especialmente porque evidencia que o registro imobiliário possui função publicitária e de oponibilidade perante terceiros, sem alterar a natureza originária da aquisição da propriedade decorrente da usucapião.

Não obstante as relevantes alterações promovidas na disciplina do procedimento judicial, a principal inovação introduzida pelo Código de Processo Civil de 2015 não consistiu propriamente na remodelação da ação de usucapião, mas na inauguração de um modelo completamente distinto para o reconhecimento desse direito.

Ao inserir o artigo 216-A na Lei nº 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos), o legislador passou a admitir, pela primeira vez em caráter geral, que a aquisição originária da propriedade pudesse ser reconhecida diretamente perante o Registro de Imóveis, independentemente da instauração de processo judicial.

Esse é um dos exemplos dos denominados métodos alternativos de soluções dos conflitos, que surgem para promover maior celeridade, menos custos e alívio da alta demanda perante o Poder Judiciário, diante dos motivos expostos por Marcelo Ribeiro (2023, p. 173):

Identificar o meio adequado para a solução do conflito, para além da identidade dos envolvidos, também nos coloca questões como: os custos de seguir pela via judicial; qual a importância de resolver rapidamente a questão, já que temos toda ciência da inevitável morosidade judicial; e, ainda, a relevância do sigilo para o desenvolvimento da solução, já que hodiernamente o processo civil trabalha com a publicidade dos atos.

No mesmo contexto, Alexandre Freitas Câmara (2016, p. 7) destaca que os métodos consensuais, principalmente após o CPC de 2015, merecem incentivo e estímulo:

Os métodos consensuais, de que são exemplos a conciliação e a mediação, deverão ser estimulados por todos os profissionais do Direito que atuam no processo, inclusive durante seu curso (art. 3o). É que as soluções consensuais são, muitas vezes, mais adequadas do que a imposição jurisdicional de uma decisão, ainda que esta seja construída democraticamente através de um procedimento em contraditório, com efetiva participação dos interessados. E é fundamental que se busquem soluções adequadas, constitucionalmente legítimas, para os conflitos, soluções estas que muitas vezes deverão ser consensuais.

Essa transformação e busca pela desjudicialização, em relação à usucapião, representa um dos mais relevantes marcos do movimento contemporâneo de desjudicialização do Direito Privado brasileiro e constitui o objeto central dos capítulos seguintes.

5 A USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL

5.1 CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA

Conforme demonstrado nos capítulos anteriores, a usucapião constitui modo originário de aquisição da propriedade e de determinados direitos reais, decorrente do exercício qualificado da posse pelo lapso temporal previsto em lei.

Trata-se de instituto de direito material cuja efetivação depende da existência de mecanismos procedimentais capazes de reconhecer, em cada caso concreto, a aquisição já consumada sob o aspecto substancial (RODRIGUES, 2003, p. 108).

Como todo instituto de direito material, cabe ao ordenamento jurídico disciplinar sua forma de concretização, ou seja, criar um procedimento legítimo, por meio da atuação legislativa, que efetive o direito da forma mais justa para todos os indivíduos.

Não basta que o ordenamento reconheça abstratamente a possibilidade de aquisição da propriedade por usucapião, sendo igualmente indispensável que estabeleça um procedimento capaz de assegurar segurança jurídica, observância das garantias fundamentais e efetiva concretização desse direito.

Nesse contexto, a disciplina procedimental exerce papel essencial na concretização do direito material, razão pela qual diversos princípios processuais receberam status constitucional, entre eles o devido processo legal, o contraditório, a ampla defesa, a imparcialidade do julgador e o acesso à justiça.

Elucidou-se que o legislador pátrio, até a edição do Código de Processo Civil de 2015, disciplinou, com exceção de duas hipóteses sem grande aplicabilidade prática, apenas o procedimento judicial da usucapião, que era previsto no Livro IV, Título I, Capítulo VII, da Lei nº 5.869 de 1973.

Ao introduzir o art. 216-A na Lei de Registros Públicos, o Código de Processo Civil de 2015 admitiu, pela primeira vez em

caráter geral, que a aquisição originária da propriedade pudesse ser reconhecida diretamente perante o Registro de Imóveis, mediante procedimento conduzido pelo oficial registrador, sem necessidade de pronunciamento jurisdicional.

Esse procedimento passou a ser denominado, pela doutrina majoritária e pela comunidade jurídica, como usucapião extrajudicial (ANTUNES; SANTOS, 2016, p. 137):

Nesta esteira de novas modalidades, o Código de Processo Civil (CPC) de 2015 alterou a Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/1973 – LRP) para inserir um único artigo que trata de usucapião (art. 216-A), o qual se opera perante o oficial do registro de imóveis. A comunidade jurídica passou a chamá-lo de usucapião extrajudicial, muito embora a legislação não tenha intitulado a modalidade com essa denominação.

Importante esclarecer que a usucapião extrajudicial, apesar da nomenclatura sugerir uma nova modalidade de usucapião, nada mais é do que uma nova forma de instrumentalização das demais espécies previstas em lei, seguindo novos trâmites procedimentais e prescindindo da participação do Poder Judiciário (COUTO, 2019, p. 117).

Dessa forma, esse procedimento extrajudicial encontra-se alinhado com vários outros que surgiram em decorrência do fenômeno da desjudicialização das demandas, como o divórcio extrajudicial e o inventário extrajudicial, fundamentadas na conveniência e na necessidade de se atribuírem prerrogativas judiciais às serventias extrajudiciais em busca de efetividade e redução de custos.

Outro argumento pela criação dessas vias extrajudiciais é a necessidade de amenizar a quantidade de demandas perante o Poder Judiciário, destaca Ricardo Dip, no prefácio da obra de Leonardo Brandelli (2016, p. 10) intitulada “Usucapião Administrativa: de acordo com o novo código de processo civil”:

Pese embora o relevo jurídico da usucapião, sobretudo à vista de seu caráter de clave derradeira para o status de domínio – não passemos ao largo de que a função social da propriedade está firmada em demarcar o que é de um e o que é de outro –, não se conta entre seus requisitos clássicos a jurisdicionalidade. Deve pensar-se aqui em algo parecido com a irrelevância (ou mesmo inconveniência) da judicialidade nos casos da *in iure cessio* e dos processos fingidos (concluídos com a *confessio in iure* e a *confessio in iudicio*).

A usucapião extrajudicial pode ser definida como “apenas uma forma de se reconhecer a aquisição da propriedade com base em algum tipo de usucapião já existente em nosso ordenamento jurídico” (COUTO, 2019, p. 117).

Sua principal função será concretizar um direito material previsto em lei, sem a necessidade de um processo judicial, ocorrendo, pelo menos em tese, de forma mais célere e econômica.

Uma das primeiras questões enfrentadas pela doutrina consistiu em definir a natureza jurídica desse procedimento previsto no artigo 216-A da Lei de Registros Públicos (BRANDELLI, 2016, p. 23).

Para responder a esse questionamento, deve ser feita a diferenciação entre processo e procedimento, algo de extrema importância que afeta, inclusive, a competência constitucional de legislar sobre cada um dos institutos (ANTUNES; SANTOS, 2016, p. 144).

Por exemplo, a Constituição da República de 1988 traz, em seu art. 22, inciso I, a competência privativa da União para legislar sobre direito processual, enquanto em seu art. 24, inciso XI, determina a competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre procedimentos em matéria processual.

Nas lições de Humberto Theodoro Júnior (2013, p. 64), a separação dos conceitos é algo bastante debatido pela doutrina, que, por muitas vezes, acaba elencando-os como sinônimos, sob a perspectiva de

ambos representarem um ato jurídico de natureza complexa, o que, todavia, não merece prosperar.

Enquanto o procedimento corresponde à sequência ordenada de atos destinados à obtenção de determinado resultado jurídico, o processo representa modalidade qualificada de procedimento, caracterizada pela incidência do contraditório, da participação dos sujeitos processuais e das demais garantias constitucionais inerentes ao exercício da função jurisdicional.

Apresentam-se como adequados os conceitos decorrentes da Teoria Geral do Direito, que elencam procedimento como um gênero, representado por um conjunto de atos complexos, e processo como uma espécie de procedimento, criado quando os atos procedimentais observam e respeitam os limites do contraditório e da ampla defesa, bem como as demais garantias processuais constitucionais (DIDIER JÚNIOR, 2016, p. 33).

Sob a ótica desses conceitos, pode surgir uma nova dúvida sobre a natureza do instituto: a via extrajudicial da usucapião poderia ser considerada um processo ou um procedimento administrativo? Em outras palavras, essa via, alternativa ao processo judicial, representa um conjunto de atos complexos que respeitam o contraditório e outras garantias processuais?

Por se tratar de tema que será aprofundado no último capítulo deste trabalho, cabe mencionar, desde já, o acolhimento de forma praticamente unânime que compreende a natureza jurídica do instituto como de procedimento administrativo (BOCZAR e ASSUMPÇÃO, 2018, p. 73).

Importante destacar a posição de alguns doutrinadores, tais como Antônio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido Rangel Dinamarco (2013, p. 309), que corroboram o entendimento acima, ao considerarem o procedimento como um meio pelo qual se desenvolve o processo, e que, em relação ao previsto no art. 216-A da Lei de Registros Públicos, concordam sobre a sua inegável natureza administrativa, já que (BRANDELLI, 2016, p. 23):

Parece não haver voz alguma dissonante no entendimento nacional no sentido de que a atividade registral imobiliária tenha natureza administrativa, de modo que, segundo esse entendimento reinante em solo brasileiro, o processo de usucapião extrajudicial é processo de natureza administrativa, e não jurisdicional.

[...]

Trata-se o procedimento de usucapião extrajudicial de um processo administrativo, conduzido por uma autoridade administrativa, que o preside, analisa o conjunto probatório, e, ao final, defere ou denega o pedido feito.

A existência do procedimento extrajudicial não afeta diretamente o processo judicial, por não se tratar de uma fase preliminar obrigatória ou preparatória da demanda, além de não prejudicar o acesso à justiça, já que não seria plausível obrigar o indivíduo a ingressar com o pedido administrativo (COUTO, 2019, p. 117):

A lei facultou ao usucapiente optar entre o procedimento judicial e o extrajudicial.

[...]

Por mais que haja um movimento de desjudicialização, como tentativa de desafogar o Judiciário de procedimentos em que não haja lide, obrigar a parte interessada no reconhecimento de sua propriedade, a percorrer a via extrajudicial previamente nem sempre trará um resultado útil.

A facultatividade da via extrajudicial decorre diretamente do princípio da inafastabilidade da jurisdição, previsto no artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal, razão pela qual o interessado permanece livre para optar diretamente pela tutela jurisdicional, independentemente do prévio requerimento administrativo.

Em síntese, a usucapião extrajudicial consiste em procedimento administrativo destinado ao reconhecimento da aquisição originária da propriedade ou de outros direitos reais suscetíveis de usucapião, desenvolvido perante o Registro de Imóveis, sem prejuízo da possibilidade de utilização da via judicial.

Não se trata de modalidade autônoma de usucapião, mas apenas de técnica procedimental destinada a instrumentalizar o reconhecimento das espécies já previstas no direito material (BOCZAR e ASSUMPÇÃO, 2018, p. 75).

A consolidação da usucapião extrajudicial ao longo dos últimos anos demonstra que a desjudicialização do reconhecimento da aquisição originária da propriedade não representa mera alteração procedimental, mas verdadeira redefinição da atuação dos serviços registrares imobiliários no sistema jurídico brasileiro.

O Registro de Imóveis deixa de exercer exclusivamente funções relacionadas à publicidade e à eficácia dos direitos reais para assumir papel ativo na qualificação jurídica de situações possessórias complexas, sempre sob rigoroso controle de legalidade.

Essa ampliação funcional evidencia a necessidade de examinar cuidadosamente os limites da atuação administrativa e sua compatibilidade com as garantias constitucionais inerentes ao reconhecimento da propriedade, aspecto que permeia toda a presente obra.

5.2 PRESENÇA EM ORDENAMENTOS JURÍDICOS ESTRANGEIROS

A possibilidade de reconhecimento extrajudicial da usucapião não constitui inovação exclusiva do direito brasileiro, uma vez que diversos países pertencentes à tradição romano-germânica desenvolveram mecanismos administrativos destinados ao reconhecimento da aquisição originária da propriedade, ainda que mediante soluções procedimentais distintas.

No Brasil, o Cartório de Registro de Imóveis é a serventia responsável por processar a usucapião extrajudicial, que possui extrema importância na transferência da propriedade imobiliária.

O sistema brasileiro adota modelo registral constitutivo para a transmissão *inter vivos* da propriedade imobiliária, exigindo o registro do título translativo perante o Registro de Imóveis, nos termos do artigo 1.245 do Código Civil.

Aqui, ao contrário de países como França e Itália, por exemplo, o simples contrato é insuficiente para a transferência da propriedade imóvel, gerando apenas direitos e obrigações para as partes envolvidas.

Ou seja, enquanto não ocorrer o registro do título perante a serventia extrajudicial competente, a propriedade permanecerá como de titularidade do proprietário registral, mesmo que já tenha alienado a propriedade para terceiro por meio de contrato, como leciona Flávio Tartuce (2026, p. 224):

Enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel (art. 1.245, § 1o, do CC). Além disso, enquanto não se promover, por meio de ação própria, a decretação de invalidade do registro, e o respectivo cancelamento, o adquirente continua a ser havido como dono do imóvel, o que é a consagração da teoria da aparência (art. 1.245, § 2o, do CC).

Com a criação da usucapião extrajudicial, o Cartório de Registro de Imóveis passou a ter ainda mais relevância prática, exercendo uma função atípica, podendo declarar o domínio em virtude de um direito material consubstanciado no exercício da posse: a usucapião.

No direito peruano, por exemplo, essa prerrogativa já era concedida a uma serventia extrajudicial, desde a publicação da Lei 27.157, em 20 de julho de 1999, que possibilitou a concretização da usucapião pela via notarial, como demonstra Oswaldo Arias Montoya (2008).

A principal diferença dessa modalidade de usucapião administrativa em comparação com a criada no direito brasileiro é que, no Brasil, a ata notarial possui apenas valor probatório, devendo ser analisada, após sua lavratura perante o Tabelionato de Notas, pelo Cartório de Registro de Imóveis, enquanto no Peru o procedimento é feito apenas pela via notarial, adotando as regras processuais gerais de forma supletiva (MONTAYA, 2008).

No Peru, inclusive, desde a edição da norma que criou a usucapião extrajudicial, autores argumentam sobre sua inconstitucionalidade, ao entender que o notário estaria exercendo um ato que foge de suas prerrogativas (MONTAYA, 2008).

Outro país que regula uma espécie de usucapião extrajudicial é Portugal, por meio do instituto denominado “justificação de direitos”, criado para solucionar o problema decorrente da falta de títulos registráveis pelos cidadãos portugueses, que já exerciam os poderes inerentes à propriedade (BRANDELLI, 2016, p. 21).

No caso português, esse trâmite administrativo, assim como no direito peruano, pode ser realizado apenas perante o notário, por meio da denominada “justificação de posse”, conforme dispõe o Código do Notariado do Diploma Português (1995):

Artigo 89.º: Justificação para estabelecimento do trato sucessivo no registo predial

1 - A justificação, para os efeitos do n.º 1 do artigo 116.º do Código do Registo Predial, consiste na declaração,

feita pelo interessado, em que este se afirme, com exclusão de outrem, titular do direito que se arroga, especificando a causa da sua aquisição e referindo as razões que o impossibilitam de a comprovar pelos meios normais.

2 - Quando for alegada a usucapião baseada em posse não titulada, devem mencionar-se expressamente as circunstâncias de facto que determinam o início da posse, bem como as que consubstanciam e caracterizam a posse geradora da usucapião.

No entanto, no exemplo português, em semelhança com o adotado no Brasil, a usucapião poderá ser processada nas conservatórias prediais, figuras que se assemelham aos Cartórios de Registro de Imóveis, cabendo ao interessado escolher qual via irá utilizar.

Conforme defendido por Brandelli, melhor solução parece a adotada no Brasil, já que, permitir o reconhecimento da propriedade em virtude da usucapião apenas por um fato atestado no Tabelionato de Notas seria algo bastante precário, levando em consideração o direito de propriedade, ou seja (BRANDELLI, 2016, p. 21 – 22):

Tanto no exemplo do Peru quando no de Portugal, há a possibilidade de que a usucapião seja reconhecida extrajudicialmente pela via notarial, o que, como vimos acima, não é o tecnicamente mais adequado. Melhor é a solução adotada em nosso ordenamento jurídico, que também foi reconhecida no ordenamento jurídico português no Decreto-Lei n. 273/2001, qual seja a de que o procedimento de reconhecimento da aquisição de um direito real imobiliário pela usucapião tenha trâmite no Registro Imobiliário.

Certo é que, assim como no exemplo peruano, por envolver um direito de tamanha importância, o direito de propriedade, torna-se

imprescindível um questionamento sobre a constitucionalidade do procedimento extrajudicial da usucapião, conforme será realizado adiante (MONTTOYA, 2008).

A comparação entre os diferentes modelos evidencia que a desjudicialização do reconhecimento da usucapião não constitui experiência isolada, mas tendência observada em diversos sistemas jurídicos contemporâneos.

Ao mesmo tempo, revela que cada ordenamento procurou compatibilizar a simplificação procedimental com mecanismos destinados à proteção do direito de propriedade e à preservação da segurança jurídica.

Cabe ressaltar que a simples existência de procedimentos extrajudiciais semelhantes em diferentes países não autoriza a transposição automática de soluções normativas entre ordenamentos.

5.3 TRAJETÓRIA HISTÓRICA DO PROCEDIMENTO EXTRAJUDICIAL DA USUCAPIÃO NO BRASIL

5.3.1 O CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015 E A CONSOLIDAÇÃO DA VIA ADMINISTRATIVA PARA O RECONHECIMENTO DA USUCAPIÃO

Quando o Código de Processo Civil de 2015 acrescentou o art. 216-A na Lei de Registros Públicos, muitos operadores do Direito celebraram a criação de um novo procedimento extrajudicial de usucapião, que possibilitaria o reconhecimento da propriedade de forma mais célere e menos custosa.

Isso também poderia, ao menos em tese, ampliar o acesso de diversos indivíduos à efetiva titularidade do domínio, já que a usucapião se apresenta como instrumento de regularização imobiliária (FARIAS; ROSENVALD, 2019, p. 481):

Todavia, em caráter alternativo ao devido processo legal, o CPC/15 introduziu no ordenamento jurídico o

modelo da usucapião extrajudicial, em procedimento afeto ao registro imobiliário. [...]

Esse novo caminho para a aquisição originária da propriedade, desjudicializado e célere, evidencia a preocupação do ordenamento jurídico não apenas com a garantia do direito do proprietário de excluir os não proprietários do conteúdo mínimo do domínio, como, e mais importante, permitir que a enorme coletividade de não proprietários não seja excluída do acesso à titularidade.

No entanto, a referência dos autores via extrajudicial deve ser compreendida como alternativa à jurisdição estatal, e não como afastamento das garantias constitucionais aplicáveis ao procedimento administrativo, principalmente o devido processo legal.

Também é importante ressaltar que, diversamente do que foi mencionado na citação anterior, a figura da usucapião extrajudicial enquanto via administrativa para efetivação da usucapião não foi introduzida no ordenamento jurídico pátrio em 2015.

A grande novidade do artigo 216-A consistiu em instituir, pela primeira vez em caráter geral, um procedimento extrajudicial de reconhecimento da usucapião imobiliária perante o Registro de Imóveis, aplicável, em tese, às diversas modalidades previstas no direito material.

Realizando um breve recorte histórico e utilizando como ponto de partida o Código de Processo Civil de 1973, que regulamentava o processo judicial da usucapião, temos que o procedimento extrajudicial, ainda que timidamente, foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro bem antes de 2015.

Em 10 de dezembro de 1981 foi editada a Lei nº 6.969, que trazia em seu texto, dentre outros assuntos, disposições sobre a aquisição de áreas rurais pela usucapião especial, que à época tinha requisitos bastante similares aos atuais, com exceção do limite da área usucapida, que deveria ser não excedente a vinte e cinco hectares.

No art. 4º, §2º, da referida lei, foi reconhecida a possibilidade do reconhecimento da usucapião especial pela via administrativa, quando a área fosse constituída pelas denominadas terras devolutas: “No caso de terras devolutas, em geral, a usucapião especial poderá ser reconhecida administrativamente, com a consequente expedição do título definitivo de domínio, para transcrição no Registro de Imóveis” (BRASIL, 1981).

A mesma lei, no entanto, não regulamentou o procedimento administrativo admitido por ela, concedendo, ao Poder Executivo, o prazo de noventa dias, contados da publicação, para, por meio de decreto, estabelecer o procedimento extrajudicial da usucapião especial (art. 4º, da Lei nº 6.969 de 1981).

Isso ocorreu logo no ano seguinte, em 1982, com o Decreto nº 87.620, que regulamentou o trâmite procedimental administrativo para reconhecimento da usucapião, que deveria ser requerido pelo interessado perante o órgão fundiário da União, do Estado ou do Território, que tivesse jurisdição sobre o imóvel.

Dentre os vários requisitos previstos no Decreto, estavam a necessidade de individualização do imóvel, comprovação de todos os requisitos da usucapião especial, de maneira pormenorizada, além de pedido expresso do reconhecimento administrativo da usucapião.

De acordo com Rafael Ferreira (2013, p. 36), esse procedimento era reservado às terras devolutas, ou seja, terras públicas sem destinação dada pelo Poder Público, que jamais integraram o patrimônio de um particular, mesmo que esse, porventura, estivesse exercendo a posse ao longo dos anos, de maneira irregular.

Aproximadamente sete anos após o reconhecimento da possibilidade do procedimento extrajudicial da usucapião pelo ordenamento jurídico, foi promulgada a Constituição da República de 1988, trazendo a vedação expressa de usucapião sobre bens públicos e, consequentemente, tornando inócuo o procedimento extrajudicial criado, que entrou no esquecimento de vários doutrinadores (ANTUNES; SANTOS, 2016, p. 137).

Ainda em período anterior ao Código de Processo Civil de 2015, o legislador pátrio criou, novamente, uma modalidade de reconhecimento da usucapião pela via administrativa, com a edição da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

Essa lei regulamenta um importante programa social, denominado “Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV”, incentivo do Poder Público para a aquisição e reforma de propriedades.

A Lei nº 11.977, de 2009, também tinha como escopo a implementação de políticas que viabilizassem a regularização fundiária, criando também, na opinião de grande parte da doutrina, como Couto (2019, p. 86) e Boczar e Assumpção (2018, p. 77), em seu art. 60, uma nova espécie de usucapião administrativa, trazendo em seu texto que:

Art. 60 Sem prejuízo dos direitos decorrentes da posse exercida anteriormente, o detentor do título de legitimação de posse, após 5 (cinco) anos de seu registro, poderá requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião, nos termos do art. 183 da Constituição Federal.

Essa modalidade procedimental de efetivação da usucapião era denominada usucapião administrativa pois se originava de um ato da Administração Pública, ao conceder títulos de legitimação de posse para ocupantes irregulares, que, após decorrido o prazo previsto na lei, poderiam requerer a aquisição da propriedade (COUTO, 2019, p. 86).

Porém, esse novo procedimento não causou grande impacto no que diz respeito ao instituto da usucapião, já que se reservava a casos extremamente específicos, não abarcando as várias modalidades de usucapião previstas em nosso ordenamento jurídico (BOCZAR; ASSUMPÇÃO, 2018, p. 77):

Quanto à usucapião, já havia a previsão de modalidade administrativa, na Lei no 11.977/2009. No entanto, tratava-se de uma hipótese tímida e restrita, que somente permitia o reconhecimento pela via administrativa da usucapião que se tratasse de regularização fundiária de interesse social na qual havia título de legitimação de posse concedido pelo Poder Público.

Posteriormente, tais disposições foram revogadas pela Lei nº 13.465/2017, que reorganizou o regime da regularização fundiária urbana e passou a disciplinar institutos como a legitimação de posse e sua conversão em propriedade.

Com isso, a experiência da Lei nº 11.977/2009 permaneceu relevante sobretudo como antecedente histórico da atual sistemática de regularização dominial administrativa.

Percebe-se, portanto, que o Código de Processo Civil de 2015 não inaugurou toda e qualquer forma administrativa de reconhecimento da usucapião no Brasil. Seu mérito foi mais amplo e estrutural: ao inserir o artigo 216-A na Lei de Registros Públicos, criou um procedimento extrajudicial de aplicação geral, processado diretamente perante o Registro de Imóveis, sem prejuízo da via jurisdicional e mediante requerimento do interessado representado por advogado.

Ou seja, o procedimento criado não se limitou a alguma modalidade específica de usucapião, passando a admitir o seu reconhecimento pela serventia extrajudicial de maneira ampla, abarcando, pelo menos em tese, todas as espécies de usucapião, trazendo em seu texto a seguinte redação:

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: [...].

O texto foi considerado inovador e revolucionário, apontando para uma nova forma de concretização do instituto, mais célere e econômica, em contraste com o moroso e custoso procedimento judicial (BRANDELLI, 2016, p. 14).

A regulamentação posterior, especialmente pelo Provimento nº 65/2017 do Conselho Nacional de Justiça e, mais recentemente, pelo Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça, Foro Extrajudicial instituído pelo Provimento CNJ nº 149/2023, reforçou a centralidade do procedimento e consolidou sua importância prática no sistema registral brasileiro.

Assim, o Código de Processo Civil de 2015 deve ser compreendido como verdadeiro marco na trajetória histórica da usucapião extrajudicial brasileira, mas não por ter criado a primeira experiência administrativa sobre o tema, mas por ter instituído um procedimento geral, autônomo e diretamente vinculado ao Registro de Imóveis, inserindo definitivamente a usucapião no movimento contemporâneo de desjudicialização.

5.3.2 A LEI Nº 13.465, DE 2017

Pouco tempo após a introdução do artigo 216-A na Lei de Registros Públicos, o procedimento extrajudicial da usucapião sofreu alterações substanciais promovidas pela Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

Essa lei representa uma conversão da Medida Provisória nº 759, de 2016, possuindo como escopo principal a regularização fundiária, em áreas urbanas e rurais, bem como a liquidação de créditos relacionados aos assentados da reforma agrária.

Além de modificar diversos dispositivos legais contidos em outras leis, como o Código de Processo Civil e a Lei nº 11.977, de 2009,

a Lei nº 13.465 também promoveu alterações relevantes no Código Civil, entre elas a positivação do direito real de laje, incluído no rol do artigo 1.225 e disciplinado nos artigos 1.510-A a 1.510-E.

Versando sobre temas de extrema importância, essa inovadora lei sofreu alguns questionamentos acerca de sua constitucionalidade, em aspectos formais e materiais, por meio de Ações Diretas de Inconstitucionalidade, que não lograram sucesso.

O referido instrumento normativo impactou, inicialmente, na trajetória histórica do procedimento extrajudicial de usucapião, ao revogar o regime anterior de regularização fundiária urbana previsto na Lei nº 11.977/2009, inclusive a disciplina relativa à conversão da legitimação de posse em propriedade.

No entanto, o procedimento não foi completamente extinto, passando apenas a ser regulado, com algumas modificações, pela própria Lei nº 13.465, que trouxe em seu texto a mesma forma de legitimação da posse em decorrência do tempo:

Art. 26. Sem prejuízo dos direitos decorrentes do exercício da posse mansa e pacífica no tempo, aquele em cujo favor for expedido título de legitimação de posse, decorrido o prazo de cinco anos de seu registro, terá a conversão automática dele em título de propriedade, desde que atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição Federal, independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral.

§ 1º Nos casos não contemplados pelo art. 183 da Constituição Federal, o título de legitimação de posse poderá ser convertido em título de propriedade, desde que satisfeitos os requisitos de usucapião estabelecidos na legislação em vigor, a requerimento do interessado, perante o registro de imóveis competente.

§ 2º A legitimação de posse, após convertida em propriedade, constitui forma originária de aquisição de direito real, de modo que a unidade imobiliária

com destinação urbana regularizada restará livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio beneficiário.

Torna-se correto afirmar que a Lei nº 13.465 é, atualmente, responsável por regulamentar o que, por muitos, é considerada uma espécie de usucapião administrativa, distinta da prevista no art. 216-A, da Lei de Registros Públicos (COUTO, 2019, p. 86-87).

A afirmação, contudo, deve ser compreendida com cautela, pois o instituto se insere no regime jurídico da regularização fundiária urbana e depende da prévia expedição de título de legitimação de posse, tratando-se de fenômeno distinto do procedimento geral de usucapião extrajudicial previsto no artigo 216-A da Lei de Registros Públicos.

O impacto mais significativo da Lei nº 13.465/2017 sobre a usucapião extrajudicial ocorreu nas alterações promovidas no procedimento registral instituído pelo Código de Processo Civil de 2015.

A modificação mais relevante diz respeito à interpretação do silêncio dos titulares de direitos sobre o imóvel usucapiendo e sobre os imóveis confinantes após a notificação realizada no âmbito do procedimento.

Na redação original do artigo 216-A, a ausência de manifestação desses interessados era interpretada como discordância tácita, o que impedia o prosseguimento do procedimento extrajudicial e remetia o interessado à via judicial.

Essa solução foi duramente criticada por parte da doutrina, pois tornava excessivamente frágil a efetividade do procedimento: bastava a inércia do titular notificado para inviabilizar o reconhecimento administrativo da usucapião.

A Lei nº 13.465/2017 inverteu essa lógica, ao conferir nova redação ao §2º do artigo 216-A da Lei de Registros Públicos, dispondo

que a ausência de manifestação do titular de direito registrado ou averbado na matrícula do imóvel usucapiendo, ou na matrícula dos imóveis confinantes, passa a ser interpretada como concordância tácita com o pedido de reconhecimento extrajudicial da usucapião.

Para muitos, essa modificação legislativa foi o que tornou viável o procedimento extrajudicial da usucapião, já que a presunção da discordância após o silêncio seria considerada um verdadeiro entrave para o procedimento (BOCZAR; ASSUMPÇÃO, 2018, p. 144-145):

Nesse ponto, a Lei nº 13.465/17 alterou o artigo 216-A, da LRP, passando a interpretar como concordância a falta de manifestação do titular do direito registrado ou averbado na matrícula do imóvel usucapiendo ou do imóvel confrontante, após notificação pelo registrador de imóveis. Na redação original, a inércia dessas pessoas fazia presumir sua discordância, impedindo o prosseguimento da usucapião na via administrativa, sendo necessária sua remessa ao poder judiciário.

Todavia, justamente por conferir ao silêncio efeitos jurídicos relevantes em matéria envolvendo aquisição originária da propriedade, a modificação legislativa passou a suscitar questionamentos constitucionais de grande importância.

A questão central que será analisada adiante consiste em saber se é compatível com a Constituição Federal presumir concordância tácita de titulares de direitos reais a partir da ausência de manifestação em procedimento administrativo, sobretudo quando a notificação pode ocorrer por edital.

Além dessa modificação, a Lei nº 13.465 trouxe também algumas outras regras procedimentais importantes, que serão analisadas em conjunto com as demais, no próximo capítulo.

A Lei nº 13.465/2017 ocupa posição decisiva na trajetória da usucapião extrajudicial brasileira, já que reorganizou a regularização

fundiária urbana e disciplinou a conversão da legitimação de posse em propriedade, além de alterar substancialmente o procedimento previsto no artigo 216-A da Lei de Registros Públicos, especialmente ao modificar o regime jurídico do silêncio dos interessados.

Essa alteração aumentou a funcionalidade do procedimento extrajudicial, mas também deslocou o debate para um plano mais sensível: a necessidade de compatibilizar eficiência registral, celeridade procedimental e desjudicialização com a proteção constitucional da propriedade, do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal.

5.3.3 DO PROVIMENTO Nº 65/2017 AO CÓDIGO NACIONAL DE NORMAS DO CNJ

Não foram apenas leis ordinárias, como o Código de Processo Civil de 2015, que impactaram a trajetória histórica do procedimento extrajudicial da usucapião.

O procedimento foi inicialmente regulamentado, em âmbito nacional, pelo Provimento nº 65, de 14 de dezembro de 2017, da Corregedoria Nacional de Justiça, diretrizes posteriormente incorporadas ao Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça — Foro Extrajudicial, instituído pelo Provimento CNJ nº 149/2023, que atualmente concentra a disciplina normativa nacional aplicável aos serviços notariais e registrais.

O Conselho Nacional de Justiça é um órgão pertencente ao Poder Judiciário, criado com a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, composto, em sua maioria, por magistrados, além de advogados, membros do Ministério Público, dentre outros.

José Afonso da Silva (2016, p. 574) destaca que o órgão integra a estrutura do Poder Judiciário e exerce controle da atuação administrativa e financeira desse Poder, bem como fiscalização do cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados.

Apesar de não pertencerem ao Poder Judiciário, os Cartórios de Registro de Imóveis, ao executarem os atos delegados pelo Poder Público, são por ele fiscalizados e regulados, tendo em vista que, nos dizeres de Mário Antônio Silveira (2007, p. 1-2):

[...] o constituinte, nos termos do artigo 236 da Constituição Federal, viabilizou que os serviços registrários fossem delegados ao particular, sem transferir-lhe o poder estatal de tais serviços, mas, sim, delegando a executoriedade dos atos de registro. No entanto, o Estado reserva para si a fiscalização dos serviços de registro imobiliário, por intermédio do Poder Judiciário, que emite normas funcionais, regula e estrutura administrativamente as unidades de registro, de forma que a sociedade continue a ser atendida conforme suas necessidades, como se o próprio Estado diretamente prestasse a atividade.

O Provimento nº 65/2017 deve ser compreendido como ato normativo administrativo da Corregedoria Nacional de Justiça, destinado a uniformizar diretrizes para a prática da usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis.

O oficial registrador, ao processar o pedido extrajudicial da usucapião, estará submetido a diversas normas impostas pelo legislador, além de valores não positivados em lei, obedecendo a uma ordem de hierarquia no exercício de sua função, em relação ao Estado e à sociedade, como analisa Silveira (2007, p. 3):

Releva-se que, na função registraria, o oficial registrador submete-se à hierarquia de valores, não só àqueles frutos das regras positivas de direito, como aos relativos à dignidade humana. O oficial registrador posiciona-se no ponto de confluência entre relações de horizontalidade, com a sociedade em que exerce

sua função registraria e, de verticalidade, com o Estado, que lhe outorgou a delegação.

Dessa forma, o Provimento nº 65 não deverá se sobrepor às regras criadas pelo Poder Legislativo, mas sim auxiliar os Cartórios de Registro de Imóveis na aplicação dessas leis, de forma mais pormenorizada, gerando uma maior segurança jurídica para todos os envolvidos, fazendo parte de um conjunto de instrumentos normativos que compõem o Direito Registral (LOUREIRO, 2014, p. 28-29).

Como o aprofundamento das regras contidas nesse provimento será feito em conjunto com as demais no próximo capítulo, cabe ressaltar aqui apenas algumas diretrizes que não eram previstas no art. 216-A, da Lei de Registros Públicos.

Entre os pontos relevantes disciplinados pelo Provimento nº 65/2017 estão a exigência de indicação da modalidade de usucapião pretendida, a necessidade de demonstração da origem e continuidade da posse, a disciplina da ata notarial, o tratamento dos emolumentos, a dispensa de comprovação do pagamento do ITBI e a orientação de que a existência de ônus reais ou gravames na matrícula não impede, por si só, o reconhecimento da usucapião. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2017).

Certo é que o Provimento nº 65, do Conselho Nacional de Justiça desempenhou papel relevante ao reduzir incertezas práticas enfrentadas pelos registradores, advogados e interessados nos primeiros anos de aplicação do artigo 216-A (BOCZAR e ASSUMPÇÃO, 2018, p. 116):

Com o Provimento 65/CNJ se tornou muito mais fácil concretizar a lei, de forma que o cidadão consiga registrar a propriedade, com todas as consequências legais e práticas, evitando transmissões à margem do registro, garantindo a segurança jurídica, valorizando o seu patrimônio e tendo acesso a crédito bancário em condições especiais.

A evolução normativa da usucapião extrajudicial não se encerrou com a edição do Provimento nº 65/2017. Em 30 de agosto de 2023, a Corregedoria Nacional de Justiça editou o Provimento nº 149, instituindo o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra).

O diploma visou reunir, sistematizar e consolidar, em um único corpo normativo, os diversos atos administrativos anteriormente editados para disciplinar os serviços notariais e registrais em âmbito nacional.

Conforme expressamente consignado em sua Exposição de Motivos, a principal finalidade do novo Código Nacional de Normas consistiu em eliminar a dispersão normativa existente, que dificultava a consulta pelos usuários e comprometia a segurança jurídica (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2023, p. 4):

Trata-se de consolidação de todos os atos normativos do Corregedor Nacional de Justiça, relativamente aos serviços notariais e registrais. O objetivo é eliminar a dispersão normativa atual, que, além de dificultar consultas pelos usuários, é potencialmente nociva à segurança jurídica, seja pela falta de sistematicidade, seja por dificultar a identificação de revogações tácitas, de uma norma por outra.

Se o Código de Processo Civil de 2015 introduziu o procedimento no ordenamento jurídico, a Lei nº 13.465/2017 removeu um dos principais obstáculos à sua efetividade, e o Provimento nº 65/2017 estabeleceu os primeiros parâmetros administrativos para sua operacionalização, o Provimento nº 149/2023 conferiu unidade e estabilidade ao regime jurídico administrativo aplicável aos serviços registrais.

Trata-se, portanto, da etapa mais recente da evolução normativa da usucapião extrajudicial, consolidando a experiência acumulada desde a criação do instituto e oferecendo aos registradores, advogados

e jurisdictionados um sistema normativo nacional mais coerente, acessível e uniforme.

6 O PROCEDIMENTO EXTRAJUDICIAL DA USUCAPIÃO

O procedimento extrajudicial da usucapião deverá respeitar um trâmite criado e aperfeiçoado por diversos instrumentos normativos, obedecendo a requisitos específicos, para que todos os envolvidos tenham a segurança jurídica necessária em um procedimento que envolve direitos de extrema importância, com natureza constitucional, como o direito de propriedade.

Este capítulo irá se dedicar ao estudo aprofundado do trâmite procedimental e dos requisitos necessários para o reconhecimento do pedido de usucapião realizado perante o Cartório de Registro de Imóveis.

Especial atenção será conferida à ata notarial, cuja lavratura constitui etapa preparatória indispensável ao procedimento extrajudicial; ao regime jurídico das anuências dos titulares de direitos reais e dos confrontantes; bem como às regras relativas às notificações e à formação da presunção de concordância dos interessados, aspecto que ocupa posição central na disciplina legal atualmente vigente.

A análise dessas etapas procedimentais, especialmente das regras que disciplinam a manifestação, ou a ausência de manifestação dos titulares de direitos potencialmente afetados pelo pedido, revela-se indispensável para a investigação desenvolvida no final da obra, na medida em que permitirá examinar, sob perspectiva constitucional, a compatibilidade do procedimento extrajudicial da usucapião com as garantias do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

6.1 CABIMENTO

Após as modificações ocorridas com a Lei nº 13.465, de 2017, o art. 216-A, da Lei de Registros Públicos, traz a possibilidade de reconhecimento extrajudicial da usucapião, perante o Cartório de Registro de Imóveis, nos seguintes termos:

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: [...].

O dispositivo consagra verdadeira hipótese de jurisdição voluntária administrativa, conferindo ao Registro de Imóveis competência para reconhecer, em caráter originário, a aquisição da propriedade ou de outros direitos reais pela usucapião, desde que observados os pressupostos legais e inexistente controvérsia incompatível com a via administrativa.

Conforme já exposto neste trabalho, o ordenamento jurídico não obriga o interessado a instaurar o procedimento extrajudicial da usucapião, deixando claro se tratar de algo facultativo, ou seja, “sem prejuízo da via jurisdicional” (art. 216-A, da Lei nº 6.015 de 1973).

Caberá ao requerente optar pela via judicial ou extrajudicial, conforme demandar seu caso concreto, tendo assegurado o seu direito constitucional de acesso à justiça, previsto no art. 5º, inc. XXXV, da Constituição da República de 1988.

Pela leitura do caput do art. 216-A percebe-se que o legislador não discriminou as espécies de usucapião cabíveis no procedimento extrajudicial, deixando claro, apenas, que o objeto do requerimento de aquisição deverá ser um bem imóvel.

A limitação decorre não apenas da redação expressa do art. 216-A, mas também da própria competência do Registro de Imóveis, órgão encarregado exclusivamente da publicidade, constituição, transmissão e aquisição dos direitos reais imobiliários.

Dessa forma, a usucapião de bens móveis, prevista no art. 1.260, do Código Civil, estará excluída do escopo de abrangência da via extrajudicial de reconhecimento da usucapião, que será cabível apenas para os bens imóveis, definidos como (PEREIRA, 2012, p. 346-347):

[...] sendo as coisas que não podem se transportar, sem destruição, de um para outro lugar, calcada num critério distintivo natural; não basta, entretanto, a uma noção perfeita. Afora o que, por natureza, é fixo como a '*terra quae in aeternum stat*', é pouco abrangente, por deixar que fujam de seus termos outros bens a que se liga o atributo a imobilidade, sob o aspecto jurídico, apesar de não se lhes aplicar a fórmula de insuscetibilidade de transporte invulnerável.

Conforme exposto anteriormente, não somente a propriedade poderá ser adquirida por usucapião, mas também os demais direitos reais a ela inerentes, como o usufruto e a servidão, como também defendem Elpídio Donizetti e Felipe Quintella (2016, p. 808).

Portanto, caberá o reconhecimento extrajudicial de usucapião para os seguintes direitos reais, além da propriedade: servidão, usufruto, uso, habitação, direito real de laje e direito de superfície, sem prejuízo das situações residuais envolvendo enfiteuses anteriormente constituídas.

Com exceção da servidão, os demais direitos reais deverão respeitar os mesmos prazos e requisitos previstos para as demais modalidades de usucapião da propriedade imóvel, como a ordinária, extraordinária etc.

Já a servidão, por uma escolha do legislador, possui um regime diferenciado em relação à aquisição por usucapião, como estabelece o art. 1.379 do CC/2002:

Art. 1.379. O exercício incontestado e contínuo de uma servidão aparente, por dez anos, nos termos do art. 1.242, autoriza o interessado a registrá-la em seu nome no Registro de Imóveis, valendo-lhe como título a sentença que julgar consumado a usucapião. Parágrafo único. Se o possuidor não tiver título, o prazo da usucapião será de vinte anos.

Apesar desse regime diferenciado em relação à servidão ser considerado, por muitos, como uma atecnia do legislador pátrio, terá esse direito real o maior prazo de exercício da posse necessário para a aquisição do direito pela usucapião, totalizando vinte anos (COUTO, 2019, p. 415).

Trata-se da única hipótese em que o Código Civil estabelece disciplina própria para a aquisição originária de direito real limitado mediante usucapião, afastando a aplicação dos prazos previstos para a usucapião da propriedade.

Como o art. 216-A, da Lei de Registros Públicos, também não faz menção expressa às modalidades de usucapião previstas no ordenamento jurídico, a doutrina majoritária entende ser possível o reconhecimento de qualquer tipo de usucapião pela via extrajudicial (BOCZAR; ASSUMPÇÃO, 2018, p. 78):

O procedimento extrajudicial, previsto no art. 216-A, da Lei no 6.015/73, pode ocorrer em qualquer espécie de usucapião, desde que tenha como objeto bens imóveis – uma vez que tramita no Registro de Imóveis – e que não haja litígio. Se houver lide, o reconhecimento, necessariamente, terá que ser pela via judicial.

Com o escopo de abrangência amplo, será cabível, pelo menos em tese, o reconhecimento da usucapião pelo procedimento extrajudicial de todas as modalidades previstas em lei, além dos demais direitos reais previstos de forma taxativa no Código Civil de 2002 (SCAVONE JUNIOR, 2016, p. 1.132).

Com isso, dependendo da modalidade aplicável ao caso concreto, variados serão os requisitos, como a necessidade de justo título, comprovação de tempo maior de posse e não titularidade de outra propriedade, comprovação de abandono de lar pelo ex-cônjuge ou companheiro, dentre outros.

Assim, verifica-se que o legislador atribuiu ampla abrangência ao procedimento extrajudicial, permitindo sua utilização para praticamente todas as modalidades de usucapião imobiliária e para outros direitos reais suscetíveis de aquisição originária pela posse prolongada.

A efetiva admissibilidade do requerimento depende do atendimento de diversos requisitos formais e materiais, cuja análise passa a ser realizada nos tópicos seguintes.

6.2 REQUISITOS

O procedimento extrajudicial da usucapião exige o preenchimento simultâneo de requisitos de natureza material e procedimental.

Os primeiros dizem respeito aos pressupostos próprios da modalidade de usucapião invocada, como tempo de posse, justo título, boa-fé ou demais condições previstas na legislação civil.

Os segundos decorrem da disciplina específica estabelecida pelo artigo 216-A da Lei de Registros Públicos e pelas normas administrativas editadas pelo Conselho Nacional de Justiça, atualmente sistematizadas no Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial, instituído pelo Provimento CNJ nº 149/2023.

Entre esses requisitos destacam-se a competência territorial do Registro de Imóveis, a representação obrigatória por advogado ou defensor público, a apresentação da ata notarial, a instrução documental do requerimento, a observância das regras relativas às notificações dos interessados e o cumprimento das demais exigências registrais destinadas a assegurar a regularidade do procedimento administrativo. Cada um desses requisitos será analisado individualmente nos tópicos seguintes.

6.2.1 COMPETÊNCIA TERRITORIAL

O primeiro requisito presente no caput, do art. 216-A, da Lei de Registros Públicos, diz respeito ao local em que deverá ser processado o pedido de reconhecimento extrajudicial da usucapião.

O pedido de reconhecimento da usucapião deverá ser feito perante o Oficial de Registro de Imóveis que possua atribuição territorial para processar o requerimento, ou seja, o Oficial da circunscrição imobiliária de onde está situado o imóvel objeto do pedido (BRANDELLI, 2016, p. 63).

O requisito de competência respeita o princípio da territorialidade, aplicável à atividade registral, que determina que os registradores poderão praticar os atos delegados pelo Poder Público apenas na circunscrição geográfica previamente determinada para os bens ali localizados (LOUREIRO, 2014, p. 4).

A competência territorial decorre do próprio modelo brasileiro de registro imobiliário, estruturado segundo circunscrições previamente definidas em lei, no qual cada Oficial de Registro de Imóveis exerce suas atribuições exclusivamente em relação aos imóveis matriculados dentro dos limites geográficos de sua delegação, não lhe sendo permitido praticar atos registrares relativos a imóveis situados em outra circunscrição.

Questão prática relevante surge quando o imóvel abrange área situada em mais de uma circunscrição imobiliária, hipóteses nas quais a doutrina propõe soluções específicas destinadas a preservar a continuidade do registro e evitar decisões contraditórias, devendo ser observadas as regras estabelecidas pelo Código Nacional de Normas.

6.2.2 A IMPRESCINDIBILIDADE DE REPRESENTAÇÃO POR ADVOGADO OU DEFENSOR PÚBLICO

O segundo requisito procedimental refere-se à representação obrigatória do requerente por advogado ou defensor público, exigência

expressamente prevista no artigo 216-A da Lei de Registros Públicos e reiterada pelos Provimentos do CNJ.

Embora a redação originária do artigo 216-A da Lei de Registros Públicos faça referência ao advogado, a atuação do defensor público encontra-se igualmente assegurada, tanto em razão do regime constitucional da assistência jurídica integral e gratuita (art. 5º, LXXIV, da Constituição Federal) quanto da disciplina administrativa atualmente consolidada pelo Código Nacional de Normas (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2023):

Art. 401. O requerimento será assinado por advogado ou por defensor público constituído pelo requerente e instruído com os seguintes documentos:

§ 3.º O documento oferecido em cópia poderá, no requerimento, ser declarado autêntico pelo advogado ou pelo defensor público, sob sua responsabilidade pessoal, sendo dispensada a apresentação de cópias autenticadas.

A exigência de representação técnica não decorre apenas da complexidade documental do procedimento, pois o reconhecimento extrajudicial da usucapião produz efeitos definitivos sobre situações jurídicas de elevada relevância patrimonial, podendo culminar na aquisição originária da propriedade e na extinção de direitos anteriormente inscritos na matrícula imobiliária.

Exatamente por isso, o legislador entendeu indispensável que o requerente fosse assistido por profissional habilitado, apto a orientar a escolha da modalidade de usucapião, verificar o preenchimento dos respectivos requisitos e assegurar a adequada instrução do procedimento.

A usucapião extrajudicial envolve direitos de extrema importância, além de exigir vários documentos e elaboração de requerimento técnico, o que justifica a imprescindibilidade da

presença do advogado ou do defensor público, conforme defendem Boczar e Assumpção (2018, p. 79):

Com o conhecimento técnico e jurídico do advogado, o requerente poderá tomar todas as providências necessárias para comprovar os requisitos da usucapião em questão e, finalmente, ver declarada a aquisição da propriedade ou de outro direito real. Além de facilitar o trabalho do Tabelião de Notas e do Oficial de Registro de Imóveis, a presença do advogado garante ao requerente maior celeridade e efetividade no procedimento pelo qual busca ter declarada a usucapião.

Além disso, nos termos do art. 133 da Constituição da República de 1988, o “advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei” (BRASIL, 1988).

Nos casos de hipossuficiência econômica, a atuação da Defensoria Pública concretiza o direito fundamental de acesso à justiça em sua dimensão material, permitindo que a desjudicialização não se transforme em obstáculo econômico ao reconhecimento da propriedade.

A participação obrigatória desses profissionais no procedimento extrajudicial representa importante mecanismo de proteção tanto do requerente quanto dos demais interessados, contribuindo para a correta identificação da modalidade de usucapião aplicável, para a adequada formação do conjunto probatório e para a redução de vícios capazes de comprometer a validade do procedimento administrativo.

6.2.3 REQUISITOS FORMAIS DO REQUERIMENTO

Além dos requisitos previstos no artigo 216-A da Lei de Registros Públicos, o Provimento CNJ nº 149/2023 disciplina diversos requisitos

formais que devem ser observados na elaboração do requerimento de reconhecimento extrajudicial da usucapião, consolidando e sistematizando as regras anteriormente previstas no Provimento nº 65/2017.

As exigências formais são (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2023):

Art. 400. O requerimento de reconhecimento extrajudicial da usucapião atenderá, no que couber, aos requisitos da petição inicial, estabelecidos pelo art. 319 do Código de Processo Civil (CPC), bem como indicará:

I — a modalidade de usucapião requerida e sua base legal ou constitucional;

II — 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;

III — o nome e estado civil de todos os possuidores anteriores cujo tempo de posse foi somado ao do requerente para completar o período aquisitivo;

IV — o número da matrícula ou a transcrição da área em que se encontra inserido o imóvel usucapiendo ou a informação de que não se encontra matriculado ou transcrito; e

V — o valor atribuído ao imóvel usucapiendo.

O requerimento exerce função delimitadora do procedimento administrativo, pois define a modalidade de usucapião invocada, os fatos constitutivos da aquisição originária, a extensão objetiva do pedido e os elementos que orientarão toda a atividade de qualificação registral desenvolvida pelo oficial de Registro de Imóveis.

A remissão aos requisitos da petição inicial previstos no artigo 319 do Código de Processo Civil evidencia a preocupação do legislador em assegurar que o procedimento administrativo possua estrutura lógica semelhante à demanda judicial, permitindo adequada individualização

da pretensão, dos fundamentos jurídicos e dos elementos probatórios apresentados pelo requerente (BRANDELLI, 2016, p. 70).

Em caso de impugnação apresentada por qualquer dos titulares de direitos reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo ou na matrícula dos imóveis confinantes, por ente público ou por terceiro interessado, o oficial tentará promover a conciliação ou a mediação entre as partes interessadas, nos termos do art. 415 do Provimento CNJ nº 149/2023.

6.2.4 DOCUMENTOS QUE DEVEM INSTRUIR O REQUERIMENTO

A legislação exige a apresentação de um conjunto de documentos destinados a demonstrar o preenchimento dos pressupostos materiais da usucapião e a viabilizar a adequada qualificação registral do pedido, tanto no artigo 216-A da Lei de Registros Públicos quanto no Provimento CNJ nº 149/2023.

Os primeiros documentos elencados no art. 216-A, da Lei de Registros Públicos, serão estudados em tópicos apartados neste trabalho, devido ao papel de destaque que assumem no procedimento da usucapião extrajudicial, quais sejam: a ata notarial atestando o tempo de posse do requerente de seus eventuais antecessores e a planta e memorial descritivo do imóvel, com assinatura dos titulares de direitos sobre o imóvel, bem como dos confrontantes, manifestando concordância em relação ao pedido.

Além disso, também são exigidas como requisito essencial, pelo inc. III, do art. 216-A, da Lei de Registros Públicos, as “certidões negativas dos distribuidores da comarca da situação do imóvel e do domicílio do requerente”.

O Provimento nº 65 do CNJ já tinha complementado essa exigência, ao dispor que as certidões deverão indicar a ausência de ações que possam caracterizar oposição à posse exercida no imóvel, não somente do requerente, mas de seu cônjuge ou companheiro, se

houver, do proprietário do imóvel e seu cônjuge ou companheiro, se houver, bem como dos demais sucessores, na hipótese de sucessão da posse. A regra foi mantida pelo Provimento nº 149 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2023):

IV — certidões negativas dos distribuidores da Justiça Estadual e da Justiça Federal do local da situação do imóvel usucapiendo expedidas nos últimos 30 dias, demonstrando a inexistência de ações que caracterizem 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 usucapição;

Essas certidões resguardam o direito de propriedade ou sobre outros direitos reais dos antigos proprietários do imóvel usucapiendo, ao demonstrarem, pelo menos em tese, a ausência de oposição judicial sobre a posse do requerente, como bem leciona Scavone Júnior (2016, p. 1.132):

Tal exigência se faz necessária para prova da posse, que em qualquer caso de usucapição deve ser mansa e pacífica.

A posse deve ser mansa e pacífica em relação aos titulares anteriores que, conhecendo a posse do requerente, não questionaram a existência da situação de fato durante todo o prazo.

Nesse sentido, o possuidor não sofre oposição pelo titular atual do direito real, que deve assinar a planta e pelos anteriores, em relação ao exercício de sua posse, o que se prova pelas certidões.

As certidões negativas não constituem prova absoluta da inexistência de oposição ao exercício da posse, mas representam importante elemento de convicção para o oficial registrador, permitindo verificar a inexistência de demandas judiciais conhecidas que revelem resistência ao exercício possessório.

Seguindo a linha de exigência dos instrumentos normativos reguladores da usucapião extrajudicial, surgem, como outros requisitos do requerimento, documentos de suma importância: o justo título ou quaisquer outros documentos hábeis de comprovar a origem, continuidade, natureza e tempo da posse.

Dessa forma, mesmo nas modalidades de usucapião que dispensam a existência de justo título, ainda assim o requerente deverá comprovar, por outros documentos, como os recibos de pagamento das taxas e impostos incidentes sobre o imóvel, o exercício de sua posse contínua e sem oposição (SCAVONE JÚNIOR, 2016, p. 1.133).

A respeito do justo título, Donizetti e Quintella (2016, p. 749) explicam, de forma objetiva, o seu significado:

O justo título há de ser sempre um fato jurídico pelo qual se considera possível transmitir o domínio, ainda que essa transmissão não se tenha efetivado, e independentemente dos vícios da posse. Afinal, o justo título refere-se apenas à causa da aquisição (causa *adquirendi possessionis*), e não à qualidade da posse adquirida.

Alguns exemplos mais comuns de documentos considerados pela doutrina como justo título seriam o instrumento de doação, legado, adjudicação, formal de partilha, escritura de compra e venda, dentre outros (SCAVONE JÚNIOR, 2016, p. 1.106).

Segundo Donizetti e Quintella (2016, p. 794), o justo título será, portanto, uma causa para que ocorra a transferência do domínio, ainda que, embora detivesse a aparência de hábil para transferir a propriedade ou outros direitos reais, torne-se ilegítimo em decorrência

de algum vício formal, não sendo suficiente para a transferência do domínio (FARIAS; ROSENVALD, 2019, p. 449).

Cabe ressaltar que não é requisito para a constituição de um justo título a formalidade do registro, sendo admissível, por exemplo, a promessa ou compromisso de compra e venda como documento hábil para embasar o pedido de usucapião, conforme assentado na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

Informativo nº 260: [...] o compromisso de compra e venda, ainda que desprovido de registro, é título hábil a embasar a ocorrência de usucapião ordinária. (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça,).

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. COMPROMISSO DE COMPRA E VENDA NÃO REGISTRADO. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO DE TODOS OS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO RECORRIDO. SÚMULA N. 283/STF. REAVALIAÇÃO DO CONTRATO E DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. INADMISSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS N. 5 E 7 DO STJ. DECISÃO MANTIDA.

1. “Esta Corte Superior reconhece como justo título, hábil a demonstrar a posse, o instrumento particular de compromisso de compra e venda, ainda que desprovido de registro. A promessa de compra e venda gera efeitos obrigacionais, não dependendo, para sua eficácia e validade, de ser formalizada em instrumento público” (AgInt no REsp 1325509/PE, Rel. Ministro RAUL ARAÚJO, QUARTA TURMA, julgado em 15/12/2016, DJe 06/02/2017).

[...] (AgInt no AREsp 202.871/MS, Rel. Ministro ANTONIO CARLOS FERREIRA, QUARTA TURMA, julgado em 03/04/2018, DJe 16/04/2018). (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça).

Cumprе observar que nenhum documento, isoladamente considerado, é suficiente para demonstrar a posse *ad usucapionem*,

que pressupõe análise conjunta do acervo probatório apresentado pelo requerente, cabendo ao oficial verificar se o conjunto documental revela, com grau suficiente de convencimento, o exercício contínuo, manso, pacífico e qualificado durante o período legalmente exigido.

Em relação aos demais documentos que podem ser utilizados, na ausência de justo título, a lei menciona a demonstração do pagamento de taxas e impostos sobre o imóvel apenas de forma exemplificativa, sendo cabíveis quaisquer documentos que possam comprovar o exercício da posse pelo lapso temporal exigido (SCAVONE JÚNIOR, 2016, p. 1.106).

O Provimento nº 149 do CNJ elenca, em seu art. 4º, outros documentos necessários para a instrução do requerimento, não previstos no rol do art. 216-A, da Lei de Registros Públicos, quais sejam:

- V — descrição georreferenciada nas hipóteses previstas na Lei n. 10.267, de 28 de agosto de 2001, e nos decretos regulamentadores;
- VI — instrumento de mandato, público ou particular, com poderes especiais, outorgado ao advogado pelo requerente e por seu cônjuge ou companheiro;
- VII — declaração do requerente, do seu cônjuge ou companheiro que outorgue ao defensor público a capacidade postulatória da usucapião;
- VIII — certidão dos órgãos municipais e/ou federais que demonstre a natureza urbana ou rural do imóvel usucapiendo, nos termos da Instrução Normativa Incra n. 82/2015 e da Nota Técnica Incra/DF/DFC n. 2/2016, expedida até 30 dias antes do requerimento.

Todos os documentos mencionados acima visam garantir uma maior segurança jurídica e celeridade ao procedimento, evitando que o Cartório de Registro de Imóveis tenha que notificar o requerente sobre a ausência de algum documento essencial para o reconhecimento da usucapião extrajudicial.

A robustez da instrução documental reduz a necessidade de diligências complementares, confere maior segurança jurídica aos terceiros potencialmente atingidos e contribui para que o procedimento administrativo alcance sua finalidade sem comprometer a proteção constitucional do direito de propriedade.

6.3 ATA NOTARIAL - FASE PREPARATÓRIA DO PROCEDIMENTO

A palavra ata advém do latim *acta*, que é o plural de *actum* (que significa “ato” ou “coisa feita”), instrumento utilizado na Roma Antiga para relatar e arquivar os acontecimentos e decisões do senado ou de assembleias públicas (RODRIGUES e RIBEIRO, 2018, p. 31).

A ata notarial atestando o tempo de posse do requerente e de eventuais antecessores é um documento indispensável para o requerimento da usucapião extrajudicial, exigido pelo inc. I, do art. 216-A, da Lei de Registros Públicos.

O Provimento nº 149, mais uma vez ratificando o Provimento no 65 do CNJ, delineou melhor essa exigência, pormenorizando quais fatos devem constar no teor dessa ata notarial, como extrai-se do art. 401, inc. I (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2023):

I — ata notarial com a qualificação, o endereço eletrônico, o domicílio e a residência do requerente e o respectivo cônjuge ou companheiro, se houver, e do titular do imóvel lançado na matrícula objeto da usucapião que ateste:

- a) 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;
- b) o tempo e as características da posse do requerente e de seus antecessores;
- c) a forma de aquisição da

posse do imóvel usucapiendo pela parte requerente;
d) a modalidade de usucapião pretendida e sua base legal ou constitucional;
e) o número de imóveis atingidos pela pretensão aquisitiva e a localização: se estão situados em uma ou em mais circunscrições;
f) o valor do imóvel; e
g) outras informações que o tabelião de notas considere necessárias à instrução do procedimento, tais como depoimentos de testemunhas ou partes confrontantes.

A ata notarial não tem por finalidade comprovar definitivamente a ocorrência da usucapião, mas fornecer ao registrador relevantes elementos probatórios acerca do exercício da posse alegada, em documento formal elaborado pelo notário.

Conforme destacam Luiz Roberto Ayoub, Caroline da Cunha Muller e Isaque Brasil Maia (2009, p. 63), ela é um instrumento dotado de fé pública que permite ao tabelião documentar, de maneira objetiva, fatos por ele diretamente constatados, conferindo-lhes autenticidade e constituindo relevante prova pré-constituída para utilização em procedimentos administrativos e judiciais.

A atividade notarial limita-se ao registro fiel da realidade percebida pelo notário, vedando-se qualquer juízo subjetivo ou valoração pessoal acerca dos fatos narrados pelo requerente.

Brandelli (2016, p. 67) conceitua a ata notarial como um instrumento público em que o notário constata a existência de situações fáticas:

A ata notarial é 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.

Já Boczar e Assumpção (2018, p. 81), ao utilizarem como base o conceito previsto no Código de Normas do Extrajudicial de Minas Gerais, definem a ata notarial como:

A ata notarial é o instrumento dotado de fé pública e de força de prova pré-constituída, em que o tabelião, seu substituto ou escrevente, a pedido de pessoa interessada, constata, fielmente, os fatos, as coisas, pessoas ou situações, para comprovar a sua existência ou estado, definição essa constante do art. 234 do Código de Normas do Extrajudicial de Minas Gerais (Provimento 260 da Corregedoria-Geral de Justiça de Minas Gerais) e que está totalmente de acordo com a previsão do CPC.

Utilizando os conceitos colacionados, pode-se definir a ata notarial como um instrumento público, dotado de fé pública, mediante o qual o tabelião documenta fatos por ele percebidos diretamente ou constatados a partir de elementos legitimamente apresentados pelo interessado, conferindo-lhes autenticidade e força probatória para futura utilização em procedimentos administrativos ou judiciais.

A Lei nº 8.935, de 1994, responsável por regular os serviços notariais e de registro, traz, em seu art. 7º, inc. III, o reconhecimento da competência exclusiva dos tabeliães de notas para lavrar as atas notariais.

A lavratura de uma ata notarial se apresenta como uma fase preparatória do procedimento extrajudicial de usucapião, por se tratar de um documento imprescindível, produzido fora do Cartório de Registro de Imóveis, para a análise do elemento caracterizador do direito envolvido: a posse (BOCZAR; ASSUMPÇÃO, 2018, p. 83).

Um aspecto relevante da doutrina recente consiste na crítica acerca da função desempenhada pela ata notarial no procedimento extrajudicial de usucapião, que deveria possuir natureza

eminentemente probatória, como aponta Marcus Kikunaga (2019, p. 340).

Como sua função é a documentação de fatos presentes percebidos diretamente pelo tabelião, não seria tecnicamente adequada para certificar fatos pretéritos, como a duração da posse ou a sua qualificação jurídica (KIKUNAGA, 2019, p. 341).

Nesse sentido, tanto o Provimento nº 65/2017 quanto, atualmente, o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça (Provimento nº 149/2023), deixam expresso que a ata notarial não constitui reconhecimento da propriedade nem comprovação definitiva do preenchimento dos requisitos da usucapião, servindo apenas como elemento de instrução do procedimento administrativo.

A atividade desempenhada pelo tabelião e pelo oficial de Registro de Imóveis não se confunde. Enquanto o primeiro limita-se à constatação e documentação de fatos, o segundo exerce atividade de qualificação jurídica do pedido, analisando criticamente todo o conjunto probatório apresentado e verificando o preenchimento dos requisitos legais da modalidade de usucapião invocada.

O Provimento nº 65 do CNJ estabelece, em seu art. 5º, algumas regras importantes acerca da ata notarial feita para o procedimento de usucapião extrajudicial, das quais se destacam: a competência do tabelião de notas do município onde estiver localizado o imóvel; a possibilidade de o tabelião comparecer ao local para melhor averiguar os fatos narrados pelo requerente; e a possibilidade de constar da ata notarial documentos, imagens, sons e depoimentos testemunhais.

Ressalta-se que, apesar de constituir um dos documentos comprobatórios de maior valor para fundamentar o pedido de usucapião, perante a serventia extrajudicial, a ata notarial não pode ser considerada como prova absoluta de um direito.

Todas essas diretrizes são expressas pelo art. 402 do Provimento nº 149/2023 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2023):

Art. 402. A ata notarial de que trata esta Seção será lavrada pelo tabelião de notas do município em que

estiver localizado o imóvel usucapiendo ou a maior parte dele, a quem caberá alertar o requerente e as testemunhas de que a prestação de declaração falsa no referido instrumento configurará crime de falsidade, sujeito às penas da lei. § 1.º O tabelião de notas poderá comparecer ao imóvel usucapiendo para realizar diligências necessárias à lavratura da ata notarial. § 2.º 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. § 3.º Finalizada a lavratura da ata notarial, o tabelião deve cientificar o requerente e consignar no ato 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.

Na prática registral, é comum que a ata notarial seja instruída com fotografias, imagens aéreas, documentos particulares, declarações de confrontantes, certidões públicas, recibos e outros elementos destinados a reforçar a demonstração da posse.

O Cartório de Registro de Imóveis não estará vinculado à ata notarial lavrada pelo notário, servindo apenas como um documento comprobatório, não absoluto, do direito pleiteado.

Justamente por isso, não se vislumbra qualquer afronta aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa no uso da ata notarial, já que a valoração de seu conteúdo será feita no Cartório de Registro de Imóveis, não considerando seu valor como absoluto.

Dessa forma, não somente a parte interessada poderá impugnar o conteúdo da ata notarial, mas o próprio responsável por deferir ou indeferir o pedido de reconhecimento da usucapião poderá analisar imparcialmente o documento.

6.4 A MANIFESTAÇÃO DOS TITULARES DE DIREITOS E DEMAIS INTERESSADOS NO PROCEDIMENTO EXTRAJUDICIAL DE USUCAPIÃO

Entre as diversas regras que disciplinam a usucapião extrajudicial, nenhuma despertou maior atenção da doutrina e da prática forense do que aquelas relacionadas à participação dos titulares de direitos potencialmente atingidos pelo reconhecimento da aquisição originária da propriedade.

Isso porque, embora o procedimento tenha sido concebido como instrumento de desjudicialização destinado à regularização imobiliária, sua conclusão produz relevantes efeitos sobre situações jurídicas previamente consolidadas, especialmente sobre o direito de propriedade do titular registral e sobre outros direitos reais eventualmente constantes da matrícula do imóvel.

Em razão desses efeitos, o legislador preocupou-se em assegurar que todos os sujeitos potencialmente atingidos pelo procedimento administrativo tenham efetiva oportunidade de participar do seu desenvolvimento.

Nesse contexto, além do próprio requerente, figuram como interessados no procedimento os titulares de direitos reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e dos imóveis confrontantes, os entes públicos competentes, quando exigida sua ciência, e quaisquer terceiros que demonstrem interesse jurídico na matéria.

Diferentemente do magistrado, o Oficial de Registro de Imóveis não exerce função jurisdicional, mas atividade administrativa de qualificação jurídica do título ou do requerimento submetido à sua apreciação.

Por essa razão, o procedimento extrajudicial somente pode desenvolver-se enquanto inexistir controvérsia incompatível com sua natureza administrativa, sendo que, uma vez instaurada efetiva pretensão resistida, desaparece um dos pressupostos que justificam

a atuação extrajudicial, cabendo ao interessado recorrer ao Poder Judiciário.

O próprio art. 216-A da Lei de Registros Públicos estabelece que qualquer impugnação apresentada pelos titulares de direitos registrados ou averbados, pelos entes públicos ou por terceiros juridicamente interessados impede o prosseguimento do procedimento administrativo, preservando-se ao requerente a possibilidade de buscar o reconhecimento da usucapião perante o Poder Judiciário.

A solução legislativa demonstra que a desjudicialização jamais pretendeu substituir a jurisdição nas hipóteses em que exista efetivo conflito entre os interessados, mas apenas criar uma via administrativa apta ao reconhecimento da usucapião quando inexistente controvérsia incompatível com esse procedimento.

A adequada compreensão da participação dos interessados constitui pressuposto indispensável para o exame do tema central desta obra, já que o debate constitucional que será levantado surge sobre a forma pela qual o ordenamento jurídico interpreta a ausência dessa manifestação após a regular notificação.

6.4.1 FUNDAMENTOS, FORMA DE MANIFESTAÇÃO E HIPÓTESES DE DISPENSA DA ANUÊNCIA

Reforçando a natureza não litigiosa dos procedimentos submetidos pela via administrativa, o §10º, do art. 216-A, da Lei de Registros Públicos, dispõe expressamente que, caso ocorra a impugnação por algum dos interessados, o Oficial deverá remeter o requerimento ao Poder Judiciário:

§10. Em caso de impugnação justificada do pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, 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, porém, em caso

de impugnação injustificada, esta não será admitida pelo registrador, cabendo ao interessado o manejo da suscitação de dúvida nos moldes do art. 198 desta Lei.

Dessa forma, caso algum dos interessados mencionados anteriormente se oponha ao requerimento extrajudicial, o mesmo deverá ser convertido em procedimento judicial, cabendo ao magistrado competente julgar os casos em que ocorra a lide.

Em que pese a lei mencionar que o usucapiente deverá emendar a petição inicial, com o fim de adequá-la ao procedimento comum, o que irá ocorrer, na prática, é a realização de um novo pedido, com natureza jurisdicional (SCAVONE JÚNIOR, 2016, p. 1.130).

A justificativa para essa regra é a incompetência das serventias extrajudiciais de assumirem um papel destinado ao Poder Judiciário, já que o requerimento feito perante o registrador, ao ser impugnado, passa a ter natureza conflituosa, exigindo, pelo menos nesse caso, a atuação jurisdicional.

No caso dos entes federativos, conforme disposto no §3º, do art. 216-A, da Lei nº 6.015 de 1973, caberá ao oficial registrador dar ciência acerca do procedimento, pessoalmente ou por via postal, com aviso de recebimento, para que se manifestem sobre o requerimento extrajudicial no prazo de até quinze dias.

Já para resguardar o direito de eventuais terceiros interessados no procedimento, será publicado edital em jornal de grande circulação, abrindo-se prazo para impugnação, também de quinze dias (§ 4º, art. 216-A, da Lei nº 6.015, de 1973).

Desde a criação da usucapião extrajudicial, com o Código de Processo Civil de 2015, é exigido a anuência dos titulares de direitos sobre o imóvel objeto da usucapião, bem como dos titulares de direitos sobre os imóveis confinantes e demais interessados legítimos.

Essa regra encontra-se expressa no inciso II, do art. 216-A, da Lei de Registros Públicos, após uma ligeira modificação ocorrida com o advento da Lei nº 13.465, de 2017, ao determinar que o requerimento extrajudicial da usucapião deverá ser instruído com:

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 registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo ou na matrícula dos imóveis confinantes.

O reconhecimento da usucapião implica a extinção formal do direito de propriedade do titular registral, razão pela qual sua manifestação constitui importante mecanismo de proteção dos direitos envolvidos, conforme destacado por Couto (2019, p. 211):

O reconhecimento da usucapião culmina com a extinção formal do direito de propriedade do titular registral. [...] Quando faltar a anuência, a notificação deve ocorrer para possibilitar a manifestação do interessado.

[...]

Logo, não lesar possíveis prejudicados (titular registral ou confinante) e dar a cada um o que é seu (usucapiente) são premissas a serem sempre observadas na atuação de todos, principalmente dos operadores do Direito.

A manifestação de concordância poderá ocorrer diretamente na planta e no memorial descritivo do imóvel, conforme previsto no inciso II do art. 216-A da Lei nº 6.015/1973, ou mediante declaração autônoma apresentada em documento particular com firma reconhecida ou por instrumento público.

Destacam-se as regras estabelecidas pelo Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça (2023):

Art. 401. O requerimento será assinado por advogado ou por defensor público constituído pelo requerente e instruído com os seguintes documentos: (...)

II — planta e memorial descritivo assinados por profissional legalmente habilitado e com prova da Anotação da Responsabilidade Técnica (ART) ou do Registro de Responsabilidade Técnica (RTT) no respectivo conselho de fiscalização profissional e pelos titulares dos direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo ou na matrícula dos imóveis confinantes ou pelos ocupantes a qualquer título; (...)

§ 2.º 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. § 3.º O documento oferecido em cópia poderá, no requerimento, ser declarado autêntico pelo advogado ou pelo defensor público, sob sua responsabilidade pessoal, sendo dispensada a apresentação de cópias autenticadas. § 4.º Será dispensado o consentimento do cônjuge do requerente se estiverem casados sob o regime de separação absoluta de bens. § 5.º Será dispensada a apresentação de planta e memorial descritivo se 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. § 6.º Será exigido o reconhecimento de firma, por semelhança ou autenticidade, das assinaturas lançadas na planta e no memorial mencionados no inciso II do caput deste artigo.

Dessa forma, basta que os titulares de direitos e demais interessados assinem documento legítimo, constando de maneira

expressa sua concordância, dispensando, inclusive, a participação de advogado.

Certo é que essa manifestação, mesmo após as modificações legislativas que impactaram o procedimento extrajudicial de usucapião, é algo imprescindível, justamente pelo grau de importância dos direitos envolvidos, como o direito de propriedade (SCAVONE JÚNIOR, 2016, p. 1.132).

A lei permite exceções à demonstração formal da anuência dos titulares de direitos sobre os bens envolvidos, como no caso de usucapião sobre imóvel pertencente a condomínio edilício, com construção averbada, quando bastará o aval do síndico do condomínio para reconhecimento da usucapião, nos termos do §12º, do art. 216-A, da Lei de Registros Públicos e do art. 403 do Provimento nº 149/2023 do CNJ (2023):

Art. 403. Para o reconhecimento extrajudicial da usucapião de unidade autônoma integrante de condomínio edilício regularmente constituído e com construção averbada, bastará a anuência do síndico do condomínio.

Outra exceção ocorre quando o requerente apresenta justo título ou outro instrumento apto a demonstrar a existência de relação jurídica anteriormente estabelecida com o proprietário registral, acompanhado da comprovação da quitação das obrigações assumidas e dos demais requisitos previstos no Provimento nº 149/2023 do CNJ (2023):

Art. 410. Considera-se outorgado o consentimento exigido nesta Seção, dispensada a notificação, quando for apresentado pelo requerente justo título ou instrumento que demonstre a existência de relação jurídica com o titular registral, acompanhado de prova da quitação das obrigações e de certidão do

distribuidorável expedida até 30 dias antes do requerimento que demonstre a inexistência de ação judicial contra o requerente ou contra seus cessionários envolvendo o imóvel usucapiendo. § 1.º São exemplos de títulos ou instrumentos a que se refere o caput: I — compromisso ou recibo de compra e venda; II — cessão de direitos e promessa de cessão; III — pré-contrato; IV — proposta de compra; V — reserva de lote ou outro instrumento no qual conste a manifestação de vontade das partes, contendo a indicação da fração ideal, do lote ou unidade, o preço, o modo de pagamento e a promessa de contratar; VI — procuração pública com poderes de alienação para si ou para outrem, especificando o imóvel; VII — escritura de cessão de direitos hereditários, especificando o imóvel; e VIII — documentos judiciais de partilha, arrematação ou adjudicação. § 2.º 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. § 3.º A prova de quitação será feita por meio de declaração escrita ou da apresentação da quitação da última parcela do preço avençado ou de recibo assinado pelo proprietário com firma reconhecida. § 4.º A análise dos documentos citados neste artigo e em seus parágrafos será realizada pelo oficial de registro de imóveis, que proferirá nota fundamentada, conforme seu livre convencimento, acerca da veracidade e idoneidade do conteúdo e da inexistência de lide relativa ao negócio objeto de regularização pela usucapião.

Nesse caso, é importante ressaltar que o requerente também deverá comprovar o óbice que impediu a escrituração regular da transação, além de demonstrar a existência da relação jurídica, bem como da quitação de todas as obrigações oriundas da relação com os antigos titulares registraes.

Essa regra assume papel de suma importância para evitar que o procedimento extrajudicial de usucapião seja utilizado como uma forma de burlar obrigações e custas cartorárias.

Já que a aquisição da propriedade por usucapião é originária, uma vantagem seria a não caracterização como fato gerador do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) ou do Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCD), como reafirmado pelo Provimento nº 149/2023 do CNJ (2023):

Art. 421. O oficial do registro de imóveis não exigirá, para o ato de registro da usucapião, o pagamento do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), pois trata-se de aquisição originária de domínio.

Nos casos excepcionais que dispensam a anuência, previstos no art. 410 do Provimento nº 149/2023, a concordância não é tecnicamente dispensada, mas presume-se concedida em momento anterior ao procedimento, pela relação obrigacional firmada entre as partes, como ensina Couto (2019, p. 219):

[...] o próprio titular registral emitiu declaração de vontade transferindo o bem, mas não concluiu formalmente o ato. O adquirente recebeu a posse e a exerceu pelo prazo estabelecido em lei, sem que houvesse qualquer ato do titular registral visando à rescisão do contrato, ou a cobrança de eventual crédito não pago, ou ainda à retomada da posse, de modo que a inércia do titular registral passou a ser sancionada com a perda da propriedade, que ocorre de pleno direito.

Fato é que o interessado em reconhecer a usucapião perante o Cartório de Registro de Imóveis deverá ter o ônus de comprovar a manifestação de concordância dos titulares de direitos e demais interessados sobre o bem, justamente para comprovar a ausência de litigiosidade que atrai a tutela jurisdicional.

Na ausência de comprovação das anuências necessárias para o reconhecimento da usucapião extrajudicial, o Cartório de Registro de Imóveis deverá notificar os interessados para se manifestarem sobre o procedimento.

No entanto, caso notificados e não apresentem resposta, a lei passa a presumir a concordância desses interessados sobre o requerimento, fator que enseja os questionamentos constitucionais realizados ao final desta obra.

6.4.2 A NOTIFICAÇÃO DOS INTERESSADOS E A INTERPRETAÇÃO JURÍDICA DO SILÊNCIO NO PROCEDIMENTO EXTRAJUDICIAL DE USUCAPIÃO

Comprovado que, desde a criação do procedimento extrajudicial da usucapião, é requisito imprescindível para seu reconhecimento a anuência dos interessados, cabe analisar as regras inerentes à notificação desses indivíduos na falta de manifestação prévia.

Com o advento da Lei nº 13.465/2017, as regras que disciplinam a notificação desses indivíduos, para se manifestarem sobre o requerimento extrajudicial, sofreram mudanças substanciais.

Em sua redação original, o §2º do art. 216-A da Lei de Registros Públicos, dispunha sobre a notificação dos titulares de direitos sobre o imóvel objeto do requerimento e dos imóveis confrontantes nos seguintes termos:

§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 consentimento expresso em 15 (quinze) dias, interpretado o silêncio como discordância.

Seguindo a antiga regra, caso não se constataste a presença das anuências expressas dos interessados, deveriam ser notificados, pessoalmente ou por correio com aviso de recebimento, para se manifestarem sobre o requerimento em até quinze dias.

Se, decorrido o prazo previsto, não houvesse manifestação, presumia-se que o silêncio importava em discordância desses indivíduos em relação ao pedido de reconhecimento extrajudicial da usucapião, devendo ser analisado pelo Poder Judiciário.

Essa regra se justificava, conforme será bastante aprofundado mais adiante no presente trabalho, em direitos e garantias constitucionais fundamentais, como o direito de propriedade e ao devido processo legal (SCAVONE JÚNIOR, 2016, p. 1.131-1.132).

No entanto, essa presunção de discordância após a notificação era vista por muitos como um entrave para a efetivação do procedimento criado com o Código de Processo Civil de 2015, como observa Felipe Pires Pereira (2016, p. 46):

Portanto, não estando a planta assinada pelos titulares de direito real registrados ou averbados na matrícula e na matrícula dos imóveis confinantes, esses serão notificados para oferecer concordância, interpretando o silêncio como discordância, o que acarretará na rejeição do pedido extrajudicial por inadequação da documentação (parágrafo 8º) e a obrigatoriedade de propositura de ação judicial para declaração da usucapião (parágrafo 9º), sepultando de alguma eficácia e utilidade o procedimento de usucapião extrajudicial.

Para parte da doutrina, a exemplo de Brandelli (2016, p. 132-133), a possibilidade de simples inércia dos interessados inviabilizar o procedimento estimulava a ausência de manifestação expressa, tornando-o, na prática, pouco efetivo:

Ora, se algum legitimado passivo certo recebe a notificação e se mantém silente durante o prazo para impugnar, a presunção que deve haver é a de que não tem ele interesse em impugnar. Se tivesse, o faria no prazo. Alguém que, recebendo a notificação, verifique que há afronta a seu direito, não se calará; impugnará o pedido feito. Ao contrário, alguém que, notificado, perceba que em nada lhe afeta o pedido, não terá o menor incentivo para manifestar-se positivamente no processo administrativo, salvo se por questões de amizade ou similares.

Ou seja, a inversão da regra de interpretação sobre o silêncio, para essa parte da doutrina, importaria na efetividade do procedimento extrajudicial da usucapião, contribuindo para a redução da judicialização e para maior racionalidade na distribuição de competências entre a via judicial e a extrajudicial (BRANDELLI, 2016, p. 133).

Devido a esse clamor pela efetivação do procedimento extrajudicial, em uma busca por maior celeridade e economia nos casos de reconhecimento da usucapião, a Lei nº 13.465, de 2017, resultado da conversão da Medida Provisória nº 759, de 2016, mudou drasticamente a regra de interpretação sobre a falta de manifestação dos titulares de direitos registraes envolvidos, após a notificação feita pela serventia extrajudicial.

Ao modificar o §2º, do art. 216-A da Lei nº 6.015, de 1973, foi expresso que o silêncio por parte dos interessados deveria gerar uma presunção de concordância tácita em relação ao requerimento extrajudicial de usucapião, nos seguintes termos:

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

Ocorreu uma completa inversão da regra original, criada com o Código de Processo Civil de 2015, ao exigir, obrigatoriamente, a impugnação de maneira expressa dos titulares de direitos sobre o imóvel usucapiendo ou sobre os imóveis confinantes, sob pena de presunção de concordância acerca do pedido de usucapião (BARROS, 2017, p. 57).

A modificação fundamentou-se, entre outros fatores, na necessidade de efetivação dos meios alternativos para a satisfação das pretensões, como a desjudicialização dos procedimentos, devido à crise estrutural que assola o Poder Judiciário e acaba prejudicando todos os indivíduos (ANTUNES; SANTOS, 2016, p. 145).

Além disso, em decorrência da modificação causada pela Lei nº 13.465, de 2017, tornou-se claro, no §13 do art. 216-A, da Lei de Registros Públicos, que caso o notificando não seja encontrado, estando em local incerto ou não sabido, deverá o Cartório de Registro de Imóveis promover a notificação por edital (BRASIL, 1973):

§13. Para efeito do § 2º deste artigo, caso não seja encontrado o notificando ou caso ele esteja em lugar incerto ou não sabido, tal fato será certificado pelo registrador, que deverá promover a sua notificação por edital mediante publicação, por duas vezes, em jornal local de grande circulação, pelo prazo de quinze dias cada um, interpretado o silêncio do notificando como concordância.

A lei deixa bastante claro que, mesmo após notificados por edital, caso algum titular de direito ou demais interessados não se manifestem, concordarão de maneira tácita com o requerimento de aquisição da propriedade por usucapião por aquele que não figura como proprietário registral.

Em um processo judicial de usucapião, caso os réus tenham sido citados por edital e permaneçam inertes, o juiz responsável deverá, obrigatoriamente, nomear um curador especial para defender os interesses dos réus não encontrados, até que constituam procurador nos autos.

Ou seja, o procedimento extrajudicial inovou e se afastou completamente das regras contidas no Código de Processo Civil, após a modificação ocasionada pela Lei nº 13.465, de 2017, criando presunção normativa de anuência procedimental.

Originalmente disciplinada pelo Provimento nº 65/2017 do CNJ, a matéria foi posteriormente incorporada ao Provimento CNJ nº 149/2023, que traz as regras sobre a notificação dos interessados no procedimento extrajudicial de usucapião, esclarecendo importantes pontos que anteriormente eram omissos, cujo texto merece transcrição (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2023):

Art. 407. Se a planta não estiver assinada pelos titulares dos direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo ou na matrícula dos imóveis confinantes ou ocupantes a qualquer título e não for apresentado documento autônomo de anuência expressa, eles serão notificados pelo oficial de registro de imóveis ou por intermédio do oficial de registro de títulos e documentos para que manifestem consentimento no prazo de 15 dias, considerando-se sua inércia como concordância. § 1.º A notificação poderá ser feita pessoalmente pelo oficial de registro de imóveis ou por escrevente habilitado se a parte notificanda comparecer em cartório. § 2.º Se o notificando residir em outra comarca ou

circunscrição, a notificação deverá ser realizada pelo oficial de registro de títulos e documentos da outra comarca ou circunscrição, adiantando o requerente as despesas. § 3.º A notificação poderá ser realizada por carta com aviso de recebimento, devendo 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 a instruíram. § 4.º Se os notificandos forem casados ou conviverem em união estável, também serão notificados, em ato separado, os respectivos cônjuges ou companheiros. § 5.º Deverá constar expressamente na notificação a informação de que o transcurso do prazo previsto no caput sem manifestação do titular do direito sobre o imóvel consistirá em anuência ao pedido de reconhecimento extrajudicial da usucapião do bem imóvel. § 6.º Se a planta não estiver assinada por algum confrontante, este será notificado pelo oficial de registro de imóveis mediante carta com aviso de recebimento, para manifestar-se no prazo de 15 dias, aplicando-se ao que couber o disposto no § 2.º e nos seguintes do art. 213 e dos seguintes da LRP. § 7.º O consentimento expresso poderá ser manifestado pelos confrontantes e titulares de direitos reais a qualquer momento, por documento particular com firma reconhecida ou por instrumento público, sendo prescindível a assistência de advogado ou defensor público. § 8.º A concordância poderá ser manifestada ao escrevente encarregado da intimação mediante assinatura de certidão específica de concordância lavrada no ato pelo preposto. § 9.º Tratando-se de pessoa jurídica, a notificação deverá ser entregue a pessoa com poderes de representação legal. § 10. Se o imóvel usucapiendo for matriculado com descrição precisa e houver perfeita 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 ser realizado na matrícula existente.

Além disso, o Provimento também permitiu que a notificação por edital, caso necessária, pudesse ser publicada em meio eletrônico, desde que devidamente regulado pelo tribunal competente.

Para muitos doutrinadores, a modificação da lei foi a correção necessária para que o procedimento obtivesse maior efetividade prática (BOCZAR; ASSUMPÇÃO, 2018, p. 139).

Alguns, como Farias e Rosenvald (2019, p. 486), acreditam que essa modificação legislativa trouxe tamanha efetividade para a via extrajudicial ao ponto de garantir o direito de acesso à propriedade:

O que dizer da inovação legislativa? Em princípio, há o resgate da regra geral do “quem cala consente”, ex vi do exposto, no art. 111 do Código Civil, ou seja, o silêncio como manifestação de vontade tácita, produzirá efeitos jurídicos pois já não mais subsiste a regra de contenção que tornava necessária a declaração de vontade expressa. [...] O acesso à propriedade como mínimo existencial também é privilegiado, pois a usucapião extrajudicial sai do plano das intenções e se converte em modelo jurídico que atende à diretriz da concretude, tão cara ao direito civil contemporâneo.

No entanto, os autores não se atentaram para o fato de que o art. 111 do Código Civil não consagra uma regra geral de que ‘quem cala consente’; ao contrário, admite a eficácia jurídica do silêncio apenas excepcionalmente, quando as circunstâncias ou os usos autorizarem essa conclusão e quando não for necessária declaração de vontade expressa.

A regra geral de interpretação sobre o silêncio conduz para a discordância da parte envolvida em um negócio jurídico, excepcionando-se a anuência apenas quando as circunstâncias ou os

usos autorizarem no caso concreto e for dispensada a manifestação expressa (PEREIRA, 2012, p. 404).

Como bem ressaltado por Donizetti e Quintella (2016, p. 535), o silêncio não pode ser interpretado como concordância em virtude de uma mera presunção, exigindo-se que as circunstâncias indiquem de forma clara e inequívoca a manifestação de vontade positiva (DONIZETTI; QUINTELLA, 2016, p. 535):

E o silêncio? Pode ele expressar consentimento tácito? A doutrina costuma admitir essa possibilidade, desde que o silêncio importe em manifestação positiva e inequívoca de vontade, como o leitor já deve ter imaginado. Ou seja, não vale a mera presunção. Exige-se que as circunstâncias claramente indiquem que a abstenção de manifestação expressa de vontade do sujeito, ainda quando inquirido, revelem sua intenção de contratar.

O uso popular indevido da regra de “quem cala consente”, disseminado também na doutrina brasileira, não é a posição adotada pelo Código Civil de 2002 (PEREIRA, 2012, p. 403-404):

Por via de regra, o silêncio é a ausência de manifestação de vontade, e, como tal, não produz efeitos. Mas, em determinadas circunstâncias, pode significar uma atitude ou um comportamento, e, conseqüentemente, produzir efeitos jurídicos. Neste caso, deverá ser interpretado como anuência à declaração de vontade. Não se lhe pode atribuir efeito de uma declaração volitiva, pelo simples fato de nada declarar a pessoa. Popularmente costuma-se repetir que ‘quem cala consente’, com isto significando que a falta de recusa explícita equivale a consentimento. Não é, todavia, correta a dedução.

Percebe-se que, originalmente, a Lei de Registros Públicos, ao interpretar o silêncio como discordância ao pedido de usucapião, seguia uma tendência já contida no processo judicial de usucapião, ao não impor uma declaração de vontade tácita dos interessados no procedimento extrajudicial.

Essa nova regra pode, em um caso concreto, criar uma manifestação de vontade tácita do antigo proprietário do bem em perder seu direito de propriedade, caso tenha sido, teoricamente, notificado por uma serventia extrajudicial, ainda que por edital.

Alguns doutrinadores, como Rosendal, Farias (2019, p. 486) e Scavone Júnior (2016, p. 1.132), alertam que uma regra como essa deve atentar para direitos previstos na Constituição da República de 1988, como o direito de propriedade, o contraditório, a ampla defesa e o devido processo legal.

Poderia uma norma infraconstitucional, como a Lei nº 13.465, de 2017, interferir de tal maneira em um procedimento extrajudicial criado pelo Código de Processo Civil de 2015, invertendo a regra original e autorizando a presunção do silêncio dos interessados como concordância ao pedido de usucapião? Principalmente, poderia tal regra ser considerada constitucional?

É justamente nesse limite que se situa a tensão central da usucapião extrajudicial contemporânea: viabilizar a regularização dominial pela via administrativa sem reduzir a proteção jurídica dos titulares formalmente atingidos pelo reconhecimento da aquisição originária.

6.5 RESUMO SOBRE O TRÂMITE EXTRAJUDICIAL DE RECONHECIMENTO DA USUCAPÃO

Demonstrados os requisitos necessários ao reconhecimento extrajudicial da aquisição da propriedade ou de outros direitos reais pela usucapião, cabe especificar, de forma resumida, o procedimento

desenvolvido perante o Cartório de Registro de Imóveis até a decisão final do requerimento.

Couto (2019, p. 121), adotando a sistematização proposta pelo Colégio Registral Imobiliário de Minas Gerais, descreve o procedimento por meio das seguintes etapas:

- a) 01: ingresso do título; b) 02: autuação; c) 03: análise formal dos documentos; d) 04: buscas no Registro de Imóveis; e) 05: admissibilidade do pedido; f) 06: notificação por falta de assinatura do titular registral e confinantes; g) 07: intimação dos entes públicos; h) 08: publicação de Edital; i) 09: nota fundamentada; j) 10: registro.

Cabe ressaltar que, embora a divisão procedimental proposta pelo Colégio Registral Imobiliário de Minas Gerais seja amplamente utilizada para fins didáticos, a lavratura da ata notarial perante o Tabelionato de Notas é considerada por parcela significativa da doutrina como verdadeira fase preparatória do procedimento extrajudicial de usucapião (BOCZAR; ASSUMPÇÃO, 2018, p. 139).

Protocolado o requerimento perante o Cartório de Registro de Imóveis, ocorrerá a sua autuação e consequente prenotação, cujo objetivo é atribuir um número de ordem e garantir a prioridade registral (COUTO, 2019, p. 123).

Nos termos do § 1º do art. 216-A da Lei de Registros Públicos, a prenotação do requerimento de usucapião extrajudicial não se submete ao prazo ordinário de eficácia previsto no art. 205 da mesma lei (trinta dias).

Seus efeitos permanecem preservados até o acolhimento ou a rejeição definitiva do pedido, garantindo-se a prioridade registral durante toda a tramitação do procedimento.

O Cartório de Registro de Imóveis passará, então, a realizar uma análise minuciosa sobre os documentos que instruem o requerimento da usucapião extrajudicial, como o instrumento de mandato específico,

planta e memorial descritivo do imóvel, certidões negativas, dentre outros já mencionados anteriormente.

Durante essa etapa, o oficial registrador também realizará pesquisas no próprio acervo da serventia, com o objetivo de verificar a correspondência entre as informações constantes do requerimento e aquelas existentes nas matrículas, transcrições e demais registros relacionados ao imóvel usucapiendo (COUTO, 2019, p. 240).

Concluída a análise documental e as pesquisas registrais, será realizada a qualificação jurídica do título, verificando-se o atendimento dos pressupostos legais para o prosseguimento do procedimento.

Caso identifique exigências sanáveis, poderá formular nota devolutiva para que o requerente complemente a documentação ou promova as adequações necessárias.

Superada a fase de qualificação registral, inicia-se uma das etapas centrais do procedimento: a cientificação dos sujeitos potencialmente atingidos pelo reconhecimento da usucapião, mediante as notificações legalmente previstas aos titulares de direitos reais, confrontantes, terceiros eventualmente interessados e entes públicos competentes.

Encerrada a fase de notificações e não havendo impugnações capazes de inviabilizar o procedimento, o oficial registrador proferirá decisão fundamentada sobre o requerimento, expondo as razões jurídicas que justificam o deferimento ou o indeferimento do reconhecimento extrajudicial da usucapião.

Ao final do procedimento, sendo acolhido o requerimento, será feito registro da aquisição originária da propriedade ou do direito real correspondente, ou abertura de nova matrícula, conforme as diretrizes previstas pelo Provimento CNJ nº 149/2023:

Art. 417. O registro do reconhecimento extrajudicial da usucapião de imóvel implica abertura de nova matrícula. § 1.º Na hipótese de o imóvel usucapiendo encontrar-se matriculado e o pedido referir-se à totalidade do bem, o registro do reconhecimento extrajudicial de usucapião será averbado na própria

matrícula existente. § 2.º Caso o reconhecimento extrajudicial da usucapião atinja fração de imóvel matriculado ou imóveis referentes, total ou parcialmente, a duas ou mais matrículas, será aberta nova matrícula para o imóvel usucapiendo, devendo as matrículas atingidas, conforme o caso, ser encerradas ou receber as averbações dos respectivos desfalques ou destaques, dispensada, para esse fim, a apuração da área remanescente. § 3.º A abertura de matrícula de imóvel edificado independará da apresentação de habite-se.

Percebe-se que o procedimento extrajudicial de usucapião foi estruturado de forma a reproduzir, na esfera administrativa, garantias mínimas de segurança jurídica, publicidade e participação dos interessados, sem afastar a atuação técnica do oficial de registro na qualificação do pedido.

Embora orientado pelos princípios da celeridade e da eficiência, o procedimento preserva alguns mecanismos destinados à tutela dos direitos potencialmente afetados pelo reconhecimento da aquisição originária, razão pela qual sua correta compreensão exige o exame não apenas das formalidades legais, mas também dos limites constitucionais impostos à atividade registral, aspecto que será aprofundado no capítulo seguinte, dedicado à análise crítica das controvérsias constitucionais decorrentes da interpretação do silêncio dos interessados no procedimento extrajudicial de usucapião.

7 QUESTIONAMENTOS SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DA PRESUNÇÃO DE ANUÊNCIA NO PROCEDIMENTO EXTRAJUDICIAL DE USUCAPIÃO

7.1 O SILÊNCIO COMO CONCORDÂNCIA E SUA TENSÃO COM DIREITOS FUNDAMENTAIS

Conforme exposto anteriormente, a disciplina normativa da usucapião extrajudicial revela evidente a preocupação do legislador e do Conselho Nacional de Justiça em efetivar um procedimento célere e funcional para a efetivação desse tipo de aquisição da propriedade perante as serventias extrajudiciais.

A previsão originária do art. 216-A da Lei de Registros Públicos, introduzida pelo Código de Processo Civil de 2015, embora inovadora, mostrou-se insuficiente para disciplinar, com a segurança necessária, todos os atos do procedimento extrajudicial de usucapião.

Diante disso, o Conselho Nacional de Justiça editou o Provimento n. 65/2017, posteriormente incorporado ao Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça — Foro Extrajudicial, instituído pelo Provimento n. 149/2023.

Mas foi uma alteração legislativa promovida pela Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que modificou substancialmente a usucapião extrajudicial, ao alterar a dinâmica da anuência dos interessados.

Parte da doutrina entende que a presunção de concordância tácita dos interessados no procedimento, após a notificação sem manifestação expressa, foi o que proporcionou efetividade ao procedimento (ANTUNES e SANTOS, 2016, p. 145).

Argumentou-se que a presunção de discordância após a falta de manifestação dos interessados, notificados segundo a forma legal, tornava ineficaz o procedimento criado, pois bastaria que esses indivíduos permanecessem inertes para extinguir a via extrajudicial, devendo o requerimento ser remetido ao Poder Judiciário (BRANDELLI, 2016, p. 132-134).

No entanto, após uma análise de todo o procedimento extrajudicial da usucapião, vislumbra-se que essas regras que determinam a presunção de concordância sobre o silêncio dos titulares de direitos sobre o bem, principalmente o antigo proprietário, além dos confinantes, após notificação, podem gerar questionamentos constitucionais.

A usucapião extrajudicial não se limita a organizar um procedimento administrativo de baixa complexidade, já que pode culminar no reconhecimento de aquisição originária da propriedade, com efeitos substanciais sobre a esfera jurídica de terceiros.

Por isso, a presunção de anuência extraída do silêncio, sobretudo quando dirigida ao titular registral do imóvel, deve ser examinada com especial cautela diante de direitos fundamentais.

O questionamento acerca da (in) constitucionalidade parcial do procedimento extrajudicial de usucapião é de extrema relevância prática, tendo em vista que todo o ordenamento jurídico deve, obrigatoriamente, respeitar as normas contidas na Constituição da República de 1988, devido à sua posição hierárquica superior às demais regras (SILVA, 2016, p. 48).

Caso uma norma, elaborada por autoridade legislativa competente, contrarie preceito ou princípio contido na Constituição de determinado ordenamento, estará eivada de inconstitucionalidade material, ou seja, em decorrência de seu conteúdo, como ensina José Joaquim Gomes Canotilho (2002, p. 882), ao definir o que denomina de “princípio fundamental da constitucionalidade dos actos normativos”:

[...] a parametricidade material das normas constitucionais conduz à exigência da conformidade substancial de todos os actos do Estado e dos poderes públicos com as normas e princípios hierarquicamente superior da constituição. Da conjugação destas duas dimensões – superlegalidade material e superlegalidade formal da constituição – deriva o princípio fundamental da constitucionalidade dos actos normativos: os actos normativos só estarão

conformes com a constituição quando não violem o sistema formal, constitucionalmente estabelecido, da produção desses actos, e quando não contrariem, positiva ou negativamente, os parâmetros materiais plasmados nas regras ou princípios constitucionais.

A partir dessa premissa, este capítulo examinará se as regras que atribuem ao silêncio dos interessados o efeito de anuência ao pedido extrajudicial de usucapião são compatíveis com três garantias constitucionais centrais, todas previstas no art. 5.º da Constituição da República: o direito de propriedade, o contraditório e a ampla defesa, e o devido processo legal.

Esse questionamento alcança enorme destaque prático, pois o desrespeito aos preceitos constitucionais aqui analisados poderá ensejar a submissão das regras questionadas ao crivo do controle de constitucionalidade, em possíveis ações individuais ou coletivas ajuizadas após o reconhecimento da usucapião extrajudicial.

O objetivo é investigar se a busca por eficiência procedimental pode justificar a produção de efeitos jurídicos tão relevantes a partir da inércia de sujeitos potencialmente atingidos, especialmente quando essa inércia decorre de notificação imperfeita, comunicação meramente formal ou ausência de compreensão real sobre as consequências do silêncio.

A partir da doutrina especializada, da estrutura constitucional dos direitos fundamentais e das normas legais e administrativas que disciplinam o tema, buscar-se-á demonstrar se a regra atualmente vigente pode ser preservada mediante interpretação conforme a Constituição ou se, ao contrário, apresenta incompatibilidade material com o sistema constitucional brasileiro.

7.1.1 DIREITO DE PROPRIEDADE, GARANTIA INSTITUCIONAL E LIMITES CONSTITUCIONAIS À ANUÊNCIA PRESUMIDA.

O primeiro direito constitucional examinado é o direito de propriedade, assegurado pela Constituição da República de 1988, tanto no caput do art. 5.º, ao lado da vida, da liberdade, da igualdade e da segurança, quanto no inciso XXII do mesmo dispositivo, segundo o qual “é garantido o direito de propriedade” (BRASIL, 1988).

A propriedade privada também integra a estrutura da ordem econômica brasileira, nos termos do art. 170, II, da Constituição, ao lado da livre iniciativa, da valorização do trabalho humano, da função social da propriedade, da defesa do consumidor, da redução das desigualdades regionais e sociais e dos demais princípios que conformam a atividade econômica no Estado Democrático de Direito.

O direito de propriedade é visto por parte da doutrina como algo inerente à vida em uma comunidade baseada no modelo de sistema capitalista, funcionando como uma espécie de mola propulsora para o desenvolvimento pleno de uma sociedade (ROSENFELD, 2008, p. 58-59).

Para essa mesma corrente, interliga-se com a própria liberdade individual do ser humano, ou seja, com seu livre arbítrio, cabendo ao Estado assegurar o respeito absoluto a esse direito (ROSENFELD, 2008, p. 56):

Se há um direito indissociavelmente vinculado ao da propriedade é o direito de querer, o direito que cada um tem de dispor de si mesmo em todos os níveis subjetivos e objetivos, fazendo com que a liberdade de escolha seja o princípio mesmo da ação individual. [...] Há, portanto, um significado propriamente subjetivo da propriedade, uma propriedade inalienável do cidadão: o direito de querer, a livre escolha.

Embora conserve evidente dimensão patrimonial, o direito de propriedade exerce função social constitucional: assegura uma esfera de autonomia individual, viabiliza a circulação econômica de riquezas, estabiliza relações jurídicas e serve como garantia institucional contra intervenções arbitrárias do Estado e de terceiros.

Essa concepção contrapõe-se às ideias oriundas do socialismo e do comunismo, que relacionam propriedade privada com a perpetuação de desigualdades, mediante a divisão do trabalho e o abandono da produção coletiva em prol do bem comum, como defendido por Friedrich Engels (2016, p. 214-215).

Ainda que essa crítica tenha relevância histórica e filosófica, ela não coaduna com o atual modelo jurídico e econômico vigente no Brasil, razão pela qual a Constituição da República de 1988 garante a inviolabilidade da propriedade e a eleva, simultaneamente, à condição de princípio norteador da ordem econômica (art. 170, II, CF/88).

Conforme ensinam Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco (2014, p. 1.058), por se tratar de direito fundamental, torna-se obrigatório que todo o ordenamento jurídico infraconstitucional o respeite. Normas legais ou administrativas que afetem de maneira desproporcional o conteúdo essencial da propriedade podem, por isso, ser submetidas ao controle de constitucionalidade.

Esse respeito obrigatório decorre do fato de que os direitos fundamentais representam a positivação, na Constituição da República, dos valores e necessidades de maior importância para a sociedade, gerando um dever de abstenção do Estado quanto à interferência na esfera privada, como ensina Alexandre de Moraes (2006, p. 16).

Nesse mesmo sentido, Canotilho (2002) ressalta a natureza dos direitos fundamentais como inalienáveis e naturais, explicando sua fundamental importância quando positivados na Constituição de um território (CANOTILHO, 2002, p. 375):

[...] A positivação de direitos fundamentais significa a incorporação na ordem jurídica positiva dos direitos considerados “naturais” e “inalienáveis” do indivíduo.

Não basta uma qualquer positivação. É necessário assinalar-lhes a dimensão de Fundamental Rights colocados no lugar cimeiro das fontes de direito: as normas constitucionais. Sem esta positivação jurídica, os direitos do homem são esperanças, aspirações, ideias, sob a forma de normas (regras e princípios) de direito constitucional [...].

Ao analisar terminologicamente os direitos fundamentais, Silva demonstra a relação intrínseca entre esses direitos e a própria realização da vida em sociedade (SILVA, 2016, p. 180):

No qualificativo fundamentais acha-se a indicação de que se trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive; fundamentais do homem no sentido de que a todos, por igual, devem ser, não apenas formalmente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados.

Sendo um direito fundamental, nenhum dispositivo infraconstitucional poderá desrespeitar o direito de propriedade, sob pena de ser declarado inconstitucional e de perder relevância prática para a sociedade.

As consequências dessa eventual declaração de inconstitucionalidade podem ser ainda mais graves que a simples ineficácia da norma, ao gerar insegurança jurídica sobre relações pretéritas por ela reguladas (SILVA, 2016, p. 55).

A inclusão do direito de propriedade no rol dos direitos fundamentais não é acidental: em passado não muito distante, sobretudo pela influência da corrente filosófica jusnaturalista-racionalista, esse direito foi concebido como absoluto e natural, a ponto de legitimar até mesmo atos que feriam o direito à vida de eventuais invasores da propriedade privada (FACHIN, 2001, p. 36-38).

Essa concepção encontra-se superada por força do art. 5º, inciso XXIII, da Constituição da República de 1988, que determina que o direito de propriedade deve atender à sua função social, não podendo ser interpretado como algo absoluto e indissociável da vida em comunidade.

Nesse sentido, Mendes e Branco (2014, p. 322) destacam a evolução do instituto:

O conceito de propriedade sofreu profunda alteração no século passado. A propriedade privada tradicional perdeu muito do seu significado como elemento fundamental destinado a assegurar a subsistência individual e o poder de autodeterminação como fator básico da ordem social [...].

Essa evolução fez com que o conceito constitucional de direito de propriedade se desvinculasse, pouco a pouco, do conteúdo eminentemente civilístico de que era dotado.

Importante reiterar que a propriedade moderna tem na função social não um elemento restritivo do direito, mas um fator promocional e estruturante do próprio direito de propriedade, conforme ensina Pietro Perlingieri (2007, p. 226):

Em um sistema inspirado na solidariedade política, econômica e social e ao pleno desenvolvimento da pessoa (art. 2 Const.) o conteúdo da função social assume um papel de tipo promocional [...]. Esta deve ser entendida não como uma intervenção “em ódio” à propriedade privada, mas torna-se “a própria razão pela qual o direito de propriedade foi atribuído a um determinado sujeito”, um critério de ação para o legislador, e um critério de individuação da normativa a ser aplicada para o intérprete chamado a avaliar as situações conexas à realização de atos e de atividades do titular.

Apesar do caráter constitucional social inerente ao direito de propriedade, não se deve perder de vista que ele permanece sendo um direito fundamental e de extrema relevância em um modelo de sociedade capitalista, assim como o direito à saúde, à liberdade, dentre outros, motivo pelo qual o ordenamento jurídico deve respeitá-lo e assegurá-lo (ROSENFELD, 2008, p. 56).

Daí decorre uma premissa fundamental: a função social permite a conformação constitucional da propriedade, mas não autoriza sua supressão sem observância das garantias fundamentais.

O fato de a propriedade não ser absoluta não significa que possa ser afetada por procedimentos destituídos de contraditório efetivo, ciência adequada e controle suficiente de legitimidade.

Será que a regra de presunção tácita do consentimento dos interessados sobre o procedimento extrajudicial de usucapião, após a modificação ocasionada pela Lei nº 13.465, de 2017, estaria respeitando o direito constitucional de propriedade?

Embora a usucapião seja forma originária de aquisição da propriedade e de outros direitos reais, ela produz consequência prática objetiva: a substituição da titularidade anterior pela titularidade do usucapiente.

Com a modificação das regras aqui analisadas, a maior parte dos estudiosos sobre o tema, movida por uma busca desenfreada por celeridade e economia procedimental, vislumbrou apenas aspectos positivos na presunção de concordância tácita inserida no procedimento criado pelo Código de Processo Civil de 2015 (BOCZAR; ASSUMPÇÃO, 2018, p. 136).

O argumento pragmático é relevante, mas não elimina o problema constitucional, pois a eficiência procedimental não possui valor absoluto e se torna problemática quando, em nome da celeridade, ignora preceitos constitucionais.

Mesmo para os defensores da regra atual, era inegável que o procedimento extrajudicial só poderia ocorrer com a concordância dos antigos titulares de direitos sobre o bem, além dos titulares de direitos sobre os imóveis confinantes, mesmo que essa anuência fosse

tácita, gerada pela inércia, pois não caberia ao Cartório de Registro de Imóveis dirimir pretensão resistida, tarefa incumbida ao Poder Judiciário (COUTO, 2019, p. 211):

O reconhecimento da usucapião culmina com a extinção formal do direito de propriedade do titular registral. Como se verá mais adiante, defende-se que é possível verificar a anuência por outros meios, além da assinatura na planta e da intimação (real ou ficta). [...] Quando faltar a anuência, a notificação deve ocorrer para possibilitar a manifestação do interessado.

A relevância da anuência dos interessados é evidente, já que demonstra ausência de resistência e legitima o procedimento pela via administrativa.

Poucos doutrinadores, como Farias e Rosenvald (2019, p. 486), atentaram para o fato de que essa regra, ao presumir a concordância tácita pelo silêncio dos interessados, poderia ferir o direito fundamental de propriedade, previsto no art. 5º, inciso XXII, da Constituição da República.

Scavone Júnior (2016, p. 1.131), ainda antes da modificação legislativa, já advertia que o silêncio dos interessados deveria ser interpretado como discordância, especialmente quando envolvido o titular registral.

Para o autor, inexistindo manifestação inequívoca, a controvérsia deveria ser submetida ao Poder Judiciário, e não resolvida administrativamente por presunção de concordância (SCAVONE JÚNIOR, 2016, p. 1.132).

Conforme destacado por esses doutrinadores, a busca pela desjudicialização, por mais justificada que seja pelos problemas inerentes às demandas judiciais, não pode servir de pretexto para a relativização de preceitos constitucionais fundamentais, dado seu grau superior de importância na hierarquia normativa.

Valiosa é a lição de Faris e Rosenvald (2019, p. 488-489), que enfrentaram diretamente o aspecto constitucional envolvido na usucapião extrajudicial:

Devemos ponderar o consentimento tácito pelo silêncio com a garantia institucional da propriedade, pois uma norma infraconstitucional que abstratamente suprima uma titularidade, fora do devido processo legal, ultrapassa o poder de conformação do legislador, quando não envolva expressa anuência do próprio proprietário. Só assim, se legitima a ponderação entre o espaço de liberdade do indivíduo, o direito fundamental de acesso à propriedade e o interesse da coletividade. Busca-se uma necessária compatibilização entre a urgência da desjudicialização e a exata adequação entre direitos fundamentais.

Esse argumento decorre do fato de que a aquisição do direito pela usucapião é originária em relação aos seus efeitos, mas causa, na prática, a perda de um direito legítimo de propriedade anteriormente registrado (COUTO, 2019, p. 211).

Assim, quando uma lei infraconstitucional determina que, em razão de uma suposta inércia do antigo proprietário, deve presumir-se que ele estaria concordando tacitamente com a perda de um direito constitucional fundamental, ela pode estar desrespeitando o direito de propriedade (FARIAS; ROSENVALD, 2019, p. 488).

Isso porque os direitos fundamentais, dado seu caráter de imprescindibilidade para a sociedade, só podem ser relativizados com fundamento na própria Constituição da República, ainda que por intermédio de lei infraconstitucional (MENDES; BRANCO, 2014, p. 200):

Os direitos fundamentais enquanto direitos de hierarquia constitucional somente podem ser

limitados por expressa disposição constitucional (restrição imediata) ou mediante lei ordinária promulgada com fundamento imediato na própria Constituição (restrição mediata).

No caso do direito fundamental de propriedade, o respeito deve ser ainda maior, por ele alcançar um nível de importância já destacado, servindo como parâmetro para vários outros direitos fundamentais, motivo pelo qual “a garantia institucional do direito de propriedade atua como ‘limite do limite’, ou seja, ‘um limite à própria possibilidade de limitação ou conformação do direito de propriedade’” (FARIAS; ROSENVALD, 2019, p. 487).

Não parece razoável que um procedimento extrajudicial, criado exclusivamente para os casos em que não exista pretensão resistida, possa interferir de maneira tão direta no direito de propriedade assegurado constitucionalmente, ao presumir a concordância sobre a perda de um direito após uma suposta notificação, feita até mesmo por edital, sem a garantia de que os interessados realmente obtiveram ciência sobre o requerimento.

Assim como ocorre em outros procedimentos, como o divórcio e o inventário extrajudicial, a busca pela desjudicialização não pode ferir direitos tão relevantes, de natureza fundamental, sendo reservados às hipóteses nas quais o consentimento das partes esteja demonstrado de plano.

Essa regra de interpretação do silêncio parece contrapor ainda mais o direito de propriedade nos casos em que se torna necessária a notificação por edital, pois se os antigos titulares de direitos sobre o bem ou sobre os imóveis confinantes não se manifestarem, concordarão tacitamente com um requerimento do qual, muito provavelmente, sequer tiveram conhecimento.

Ora, quando se verifica necessária a citação por edital, em um procedimento judicial, é impossível ter a plena certeza de que o citado terá realmente conhecimento sobre a demanda proposta, em virtude

da precariedade prática desse sistema, motivo pelo qual recebe a denominação de citação ficta (THEODORO JÚNIOR, 2013, p. 303).

Justamente por esse motivo, o Código de Processo Civil de 2015 determina, em seu art. 72, inciso II, de maneira expressa, que nos casos em que o réu seja declarado revel, após citação por edital, deverá ser nomeado um curador especial para acompanhar a demanda, nos seguintes termos: “O juiz nomeará curador especial ao: [...] II - réu preso revel, bem como ao réu revel citado por edital ou com hora certa, enquanto não for constituído advogado”

A comparação traz uma assimetria irracional: no processo judicial, submetido ao crivo de um magistrado, a citação ficta não implica na concordância do Réu, enquanto na via administrativa, sem estrutura jurisdicional, a falta de manifestação após notificação conduz à presunção de anuência.

Se no processo judicial a ciência ficta exige reforço de proteção, não parece coerente que, em procedimento registral, a mesma precariedade comunicacional produza efeito oposto.

Por todos esses motivos, defende-se que a regra de interpretação do silêncio após a notificação dos interessados no procedimento extrajudicial de usucapião, ao presumir a concordância, fere o direito constitucional de propriedade, especialmente nos casos em que a anuência tácita é atribuída ao antigo titular do direito de propriedade sobre o imóvel usucapiendo.

7.1.2 O CONTRADITÓRIO E A AMPLA DEFESA COMO LIMITES CONSTITUCIONAIS AO SILÊNCIO INTERPRETADO COMO ANUÊNCIA

Nos termos do art. 5º, inc. LV, da Constituição da República de 1988, é direito fundamental dos litigantes, em processo judicial ou administrativo, a garantia do contraditório e da ampla defesa, com todos os “meios e recursos a ela inerentes”.

O contraditório é considerado não apenas um direito fundamental, mas também um princípio norteador de todos os procedimentos, nos âmbitos administrativo, legislativo e judicial (DIDIER JÚNIOR, 2016, p. 81).

A própria Constituição afasta qualquer dúvida ao estender essas garantias aos procedimentos administrativos, impondo que toda decisão estatal potencialmente lesiva a direitos seja precedida de efetiva oportunidade de participação do interessado.

O direito ao contraditório não admite relativizações, devendo sempre ser respeitado como forma de assegurar uma decisão justa e fundamentada, na qual ocorra tanto a ciência plena dos envolvidos quanto sua efetiva participação, conforme ensina Theodoro Júnior (2013, p. 37):

Entende-se, na moderna concepção do processo assegurado pelo Estado Democrático de Direito, que o contraditório é mais do que a audiência bilateral das partes, é a garantia da participação e influência efetiva das partes sobre a formação do provimento jurisdicional. Daí que o juiz não pode deixar de ouvi-las, não pode deixar de levar em conta questões que suscitem nem pode decidir sem responder, na obrigatória fundamentação do julgado, às alegações adequadamente arguidas (CF, art. 93, IX).

O contraditório possui duas dimensões indissociáveis: de um lado, o direito de informação, que assegura ciência dos atos praticados; de outro, o direito de participação, que garante efetiva possibilidade de influência sobre a decisão a ser proferida. (DIDIER JÚNIOR, 2016, p. 81-82).

A mera comunicação formal de um procedimento não satisfaz o contraditório, que exige a possibilidade jurídica de manifestação do interessado, capaz de alterar o resultado da decisão.

Assim como o direito de propriedade, o direito ao contraditório representa uma garantia fundamental, devendo ser observado não somente pelo ordenamento jurídico infraconstitucional, mas também na atuação dos responsáveis pela condução de procedimentos administrativos e judiciais, que devem assegurar uma defesa pautada nesta e em outras garantias constitucionais (SILVA, 2016, p. 434).

Já em relação à ampla defesa, ela pode ser compreendida como a face interna do contraditório, representada pela garantia conferida ao participante de algum procedimento em trazer aos autos todos os elementos legítimos, até o seu próprio silêncio, como instrumentos de defesa e formação de convicção, como leciona Alexandre de Moraes (2006, p. 206):

Por ampla defesa, entende-se o asseguramento que é dado ao réu de condições que lhe possibilitem trazer para o processo todos os elementos tendentes a esclarecer a verdade ou mesmo de calar-se, se entender necessário, enquanto o contraditório é a própria exteriorização da ampla defesa, impondo a condução dialética do processo [...].

Em sentido semelhante, Mendes e Branco (2014, p. 452), ao analisarem o direito constitucional alemão, concluem que da garantia ao contraditório e à ampla defesa decorrem os seguintes direitos:

- *direito de informação (Recht auf Information)*, que obriga o órgão julgador a informar às partes os atos praticados no processo e sobre os elementos dele constantes;
- *direito de manifestação (Recht auf Ausserung)*, que assegura a possibilidade de manifestação, oralmente ou por escrito, sobre os elementos fáticos e jurídicos constantes do processo;
- *direito de ver seus argumentos considerados (Recht auf Berucksichtigung)*, que exige do julgador capacidade

de apreensão e isenção de ânimo [...]. (itálico dos autores).

Representando garantias fundamentais previstas no art. 5º da Constituição da República de 1988, o contraditório e a ampla defesa, tal como o direito de propriedade, merecem respeito por todo o ordenamento jurídico infraconstitucional, sobretudo pelas normas que regulam processos e procedimentos, no âmbito administrativo e no judicial, como a Lei de Registros Públicos e as normas do Conselho Nacional de Justiça que disciplinam a usucapião extrajudicial, hoje consolidadas no Código Nacional de Normas do Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra), instituído pelo Provimento CNJ nº 149, de 2023 (MORAES, 2006, p. 260-261).

O procedimento extrajudicial pode culminar no reconhecimento originário da propriedade e, conseqüentemente, na superação da titularidade anteriormente constante do registro imobiliário.

Diante dessa consequência jurídica, surge inevitavelmente a seguinte indagação: a interpretação do silêncio do titular registral, dos confinantes e dos demais interessados como manifestação positiva de concordância atende às exigências constitucionais do contraditório e da ampla defesa?

Assim como se deu em relação ao direito de propriedade, não houve debate suficiente por parte da maioria dos doutrinadores acerca do possível desrespeito ao contraditório e à ampla defesa após o advento da Lei nº 13.465, de 2017, que inverteu a regra de interpretação do silêncio dos interessados, passando a presumir sua concordância.

Alguns, como Brandelli (2016), já defendiam a modificação da regra aqui analisada, sob o argumento de que a presunção da discordância em razão da falta de manifestação após a notificação, principalmente dos antigos titulares de direitos sobre o bem, tornaria inócuo o procedimento extrajudicial criado com o Código de Processo Civil de 2015 (BRANDELLI, 2016, p. 132-133):

O problema que ora se enfrenta é o de que permaneça o notificado silente.

Em tal hipótese, a lei determina expressamente que se presuma que houve impugnação, o que não apenas não parece ser a melhor escolha legislativa, como terá o condão de inviabilizar grande parte das usucapiões extrajudiciais, transformando em letra letárgica um instituto que pretendeu o legislador fomentar. Ora, se algum legitimado passivo certo recebe a notificação e se mantém silente durante o prazo para impugnar, a presunção que deve haver é a de que não tem ele interesse em impugnar. Se tivesse, o faria no prazo. Alguém que, recebendo a notificação, verifique que há afronta a seu direito, não se calará; impugnará o pedido feito. Ao contrário, alguém que, notificado, perceba que em nada lhe afeta o pedido, não terá o menor incentivo para manifestar-se positivamente no processo administrativo, salvo se por questões de amizade ou similares.

Para essa parcela da doutrina, interpretar o silêncio dos titulares de direitos sobre o bem ou sobre os imóveis confinantes, após teoricamente notificados pelo Cartório de Registro de Imóveis, como concordância em relação ao requerimento de usucapião, era medida necessária para a efetiva desjudicialização do procedimento (PEREIRA, 2016, p. 4).

Valendo-se da efetividade como argumento, Farias e Rosenvald (2019), na mesma passagem em que apontaram a possível violação ao direito de propriedade por essas mesmas regras, sustentaram que, quanto ao contraditório e à ampla defesa, não haveria desrespeito constitucional, pois (FARIAS; ROSENVALD, 2019, p. 486):

Sob uma ótica puramente processual, basicamente pelo viés da efetividade, a nova hermenêutica do silêncio como anuência, não viola as garantias do contraditório e da ampla defesa, de forma que a boa-

fé usucapiente e o conjunto probatório que alicerce a lavratura da ata notarial sejam aptos a gerar a presunção contra o titular notificado por edital.

Essa parcela da doutrina entende, portanto, que a antiga regra contida no art. 216-A, da Lei de Registros Públicos feria o clássico brocardo *dormientibus non succurrit jus*, cujo significado é “o Direito não socorre a quem dorme” (BOCZAR; ASSUMPÇÃO, 2018, p. 136).

No entanto, a análise sobre o respeito ao contraditório e à ampla defesa em relação a essa norma deve ser feita de maneira mais criteriosa, tendo em vista a sua importância como direito fundamental e como alicerce para o devido processo legal (SILVA, 2016, p. 434).

Esse direito fundamental só pode ser relativizado em casos excepcionais, sendo vedado ao legislador provocar desequilíbrio entre as partes envolvidas nos procedimentos administrativos e judiciais (MENDES; BRANCO, 2014, p. 473):

Ao regular o direito ao contraditório e à ampla defesa não pode o legislador desequilibrar os interesses e as partes em conflito, estabelecendo meios necessários para que se atinja o equilíbrio entre estas, garantindo, assim, tratamento paritário entre as partes no processo.

Em um processo judicial de usucapião, conforme já demonstrado, caso o antigo titular da propriedade, por exemplo, deixe de se manifestar após uma citação por edital, terá nomeado um curador especial para defender seus interesses, até que constitua advogado no processo.

Essa regra, contida no art. 72, inciso II, do Código de Processo Civil, decorre da necessidade de respeito ao contraditório e à ampla defesa, uma vez que, na citação por edital, não há plena certeza de ciência da parte (THEODORO JÚNIOR, 2013, p. 303).

Além disso, o Código Civil de 2002 adota a regra de que o silêncio faz presumir discordância, não podendo ser interpretado como concordância por mera presunção, salvo quando as circunstâncias demonstrem, de forma inequívoca, a possibilidade de tomá-lo como manifestação de vontade positiva (DONIZETTI; QUINTELLA, 2016, p. 535).

No procedimento extrajudicial de usucapião, essa excepcionalidade acaba sendo substituída por verdadeira presunção legal de concordância, inclusive em hipóteses nas quais inexistente qualquer elemento concreto capaz de demonstrar que o interessado efetivamente tomou conhecimento do pedido ou desejou permanecer inerte.

Em sentido oposto, parcela significativa da doutrina defende que, apesar da regra aplicada nos processos judiciais, no procedimento extrajudicial não seria necessária sua utilização de maneira analógica, sendo perfeitamente cabível a interpretação do silêncio após a notificação como concordância tácita ao requerimento (COUTO, 2019, p. 173):

Entende-se como descabida a presença de curador especial no procedimento estabelecido no art. 216-A do CPC.

A Lei 13.465/2017, ao modificar a redação do §13 do art. 216-A da LRP, fixou expressamente que o efeito da inércia da pessoa intimada por edital é a sua anuência ao pedido formulado. Assim, não cabe a nomeação de um curador para impugnar o pedido, se a própria lei fixou que já houve anuência, em razão do silêncio do notificando. Ademais, no âmbito extrajudicial, não há que se falar em ‘réu’, mas, somente em interessados no procedimento.

Torna-se nítido que, para essa corrente, as normas que presumem a concordância seriam válidas, com base em dois argumentos centrais: a própria lei fixou regra diversa da aplicada no procedimento judicial e

não haveria réu na via extrajudicial, apenas interessados. No entanto, tais argumentos são passíveis de duras críticas, pois contradizem certos aspectos legais de suma importância.

Inicialmente, o problema não consiste em verificar o que dispõe a legislação infraconstitucional, isso é incontroverso com a redação conferida pela Lei n.º 13.465/2017, que efetivamente atribui ao silêncio efeito de concordância.

A questão jurídica é analisar se essa opção legislativa é compatível com as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, já que o controle de constitucionalidade presente na Constituição da República de 1988, permite ao Poder Judiciário, pelas vias adequadas, declarar a inconstitucionalidade material de uma norma que contrarie preceito constitucional, mesmo após sua entrada em vigor (SILVA, 2016, p. 54).

Em segundo lugar, ao sustentar que não existem réus em procedimento extrajudicial, a doutrina ignora que, havendo impugnação, o requerimento é remetido ao Poder Judiciário, onde o “interessado” assume a condição de réu, termo empregado de forma genérica por grande parte da doutrina (BRANDELLI, 2016, p. 79-80):

Além do mais, assim como em um processo judicial, grande parte da doutrina utiliza a nomenclatura “legitimados passivos” para os interessados no procedimento extrajudicial de usucapião, já que, dentre eles, se encontram os titulares de direitos sobre o bem, que poderão ter sua esfera jurídica afetada pelo requerimento.

Embora tecnicamente não exista relação processual litigiosa enquanto não houver impugnação, é inegável que há sujeitos cuja esfera jurídica poderá ser diretamente atingida pelo reconhecimento da usucapião, razão pela qual significativa parcela da doutrina utiliza a expressão “legitimados passivos” para designar os titulares registraes,

confinantes e demais interessados chamados a se manifestar no procedimento administrativo.

O questionamento mais adequado seria: uma lei poderia inovar, criando uma presunção absoluta de concordância com a perda de um direito, de algum interessado, principalmente o antigo proprietário, diversamente do que ocorre em um processo judicial, pautado pelas garantias constitucionais, relativizando o contraditório e à ampla defesa em um procedimento realizado perante uma serventia extrajudicial?

Ao analisar a importância e o fundamento constitucional dessas garantias, entende-se que essa presunção não parece a medida mais justa conforme à Constituição da República de 1988, mesmo perquirindo consequências práticas importantes, como a celeridade e a efetividade do procedimento.

Seria realmente indispensável presumir concordância do titular registral para assegurar a efetividade da usucapião extrajudicial? Ou existiriam mecanismos menos restritivos ao contraditório e à ampla defesa capazes de alcançar idêntico resultado?

Para compreender como essa regra fere o direito ao contraditório e à ampla defesa, recorre-se, novamente, aos ensinamentos de Canotilho, ao considerar indispensável a efetiva participação do indivíduo na decisão que visa reconhecer, modificar ou extinguir um direito fundamental (CANOTILHO, 2008, p. 73):

Com efeito, a participação no procedimento da decisão constitui, de forma imediata, uma posição subjetiva inerente ao direito fundamental. Por outras palavras: a participação procedimental é, ela mesma, o exercício de um direito fundamental.

Ora, é de notório conhecimento a dificuldade existente no momento da notificação ou citação, principalmente por edital, tornando-se comum o não conhecimento efetivo dos indivíduos em relação a um processo judicial ou procedimento extrajudicial.

Por essa razão, a regra contida no Código de Processo Civil de 2015, ao determinar a nomeação de curador especial para o réu revel citado por edital, é a que melhor se coaduna com a garantia constitucional do contraditório e à ampla defesa.

A aplicação analógica dessa regra no procedimento extrajudicial de usucapião em nada afetaria a efetividade e a celeridade do procedimento, já que, ao analisar o conjunto probatório, o Cartório de Registro de Imóveis poderia, perfeitamente, reconhecer a procedência do direito, mesmo sem a concordância tácita de algum interessado.

O que aconteceria, na prática, seria a existência de mais uma figura imparcial no procedimento, cujo objetivo primordial seria garantir o contraditório e à ampla defesa do interessado citado por edital, ao invés de, arbitrariamente, criar uma concordância tácita de mérito após uma suposta notificação, abrindo brecha para eventuais questionamentos de antigos proprietários sobre o procedimento.

Deve-se ressaltar que os problemas estruturais existentes no Poder Judiciário não podem servir como pretexto para o atropelo e o desrespeito de garantias constitucionais sob o manto da celeridade e efetividade.

Dessa forma, respeitando devidamente as opiniões doutrinárias contrárias, conclui-se que as regras que presumem a concordância dos interessados após a notificação, principalmente quando é feita por edital, não se apresentam como constitucionais, por ferirem, também, a garantia ao contraditório e à ampla defesa.

7.1.3 O DEVIDO PROCESSO LEGAL E OS LIMITES CONSTITUCIONAIS DA DESJUDICIALIZAÇÃO

Se, nos tópicos anteriores, demonstrou-se que a interpretação do silêncio como anuência suscita relevantes questionamentos quanto ao direito de propriedade e às garantias do contraditório e da ampla defesa, impõe-se agora examinar a questão sob uma perspectiva ainda mais abrangente: a do devido processo legal.

O art. 5.º, inciso LIV, da Constituição da República de 1988, estabelece que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”. Embora a redação do dispositivo pareça referir-se apenas ao processo jurisdicional, a doutrina contemporânea reconhece que seu alcance é significativamente mais amplo, irradiando efeitos sobre toda atuação estatal capaz de restringir posições jurídicas constitucionalmente protegidas, inclusive no âmbito dos procedimentos administrativos.

Esse direito, interpretado muitas vezes como um princípio, determina que nenhum indivíduo poderá ser privado da sua liberdade, ou dos seus bens, sem que ocorra o devido processo legal, entendido geralmente como um procedimento legítimo em que as demais garantias constitucionais se encontrem presentes (THEODORO JÚNIOR, 2013, p. 27).

Atuando como um princípio norteador, o direito ao devido processo legal implica o respeito obrigatório de todas as demais normas jurídicas em relação a ele, aplicando-se, portanto, nos âmbitos legislativos, administrativos e jurisdicionais (DIDIER JÚNIOR, 2016, p. 65-66).

Isso decorre do caráter de ubiquidade inerente aos direitos fundamentais, como ensina Sérgio Luiz Wetzel de Mattos (2009, p. 78):

(I) a proibição de incompatibilidade de qualquer disposição infraconstitucional (ou resultante de emenda constitucional) com os direitos fundamentais, sob pena de inconstitucionalidade; (II) a necessidade de interpretação das disposições legais em conformidade com os direitos fundamentais; e (III) o reconhecimento da eficácia dos direitos fundamentais nas relações entre particulares [...].

A doutrina pátria geralmente relaciona o devido processo com a noção de “processo justo”, atuando como um princípio norteador

de todos os demais que orientam o direito processual civil, como bem ensina Theodoro Júnior (2013, p. 28):

Nesse âmbito de comprometimento com o “justo”, com a “correção”, com a “efetividade” e a “presteza” da prestação jurisdicional, o *due process of law* realiza, entre outras, a função de um superprincípio, coordenando e delimitando todos os demais princípios que informam tanto o processo como o procedimento. Inspira e torna realizável a proporcionalidade e razoabilidade que deve prevalecer na vigência e harmonização de todos os princípios do direito processual de nosso tempo [...].

José Afonso da Silva define o direito ao devido processo legal como a instrumentalização de uma pretensão por meio legítimo, respeitando-se as demais garantias constitucionais, como a do contraditório e da ampla defesa (SILVA, 2016, p. 435):

Garante-se o processo, e quando se fala em processo, e não em simples procedimento, alude-se, sem dúvida, a formas instrumentais adequadas, a fim de que a prestação jurisdicional, quando entregue pelo Estado, dê a cada um o que é seu, segundo os imperativos da ordem jurídica. E isso envolve a garantia do contraditório, a plenitude do direito de defesa, a isonomia processual [...].

Em outras palavras, a necessidade de respeito ao devido processo legal geralmente é entendida como a obrigatoriedade do Estado de não privar algum indivíduo, por ele tutelado, de sua vida, de sua liberdade ou de sua propriedade, sem respeitar garantias essenciais previstas constitucionalmente (CANOTILHO, 2002, p. 487).

Nesse sentido, o direito ao devido processo legal torna-se algo basilar para o funcionamento de um Estado Democrático de Direito,

que se pauta pelo irrestrito respeito às garantias fundamentais de todos os indivíduos, como exemplificado por Didier Júnior (2016, p. 68):

É preciso observar o contraditório e a ampla defesa (art. 5., LV, CF/1988) e dar tratamento paritário às partes do processo (art. 5o, I, CF/1988); proíbem-se provas ilícitas (art. 5., LVI, CF/1988); o processo há de ser público (art. 5., LX, CF/1988); garante-se o juiz natural (art. 5., XXXVII e LII, CF/1988); as decisões hão de ser motivadas (art. 93, IX, CF/1988); o processo deve ter uma duração razoável (art. 5., LXXVIII, CF/1988); o acesso à justiça é garantido (art. 5., XXXV, CF/1988) etc. Todas essas normas (princípios e regras) são concretizações do devido processo legal e compõem o seu conteúdo mínimo.

A doutrina é praticamente unânime em atribuir a origem do devido processo legal à cláusula 39 da Magna Carta, outorgada em 1215 por João Sem-Terra a seus barões, na Inglaterra, que assegurava a submissão ao julgamento “pela lei da terra” (*law of the land*, do latim *legem terrae*).

A expressão *due process of law*, contudo, só viria a ser empregada em 1354, no Statute of Westminster do rei Eduardo III, ainda no direito inglês (CANOTILHO, 2002, p. 486-487).

Trazida para as colônias da América do Norte, a cláusula, embora não referida no texto original da Constituição dos Estados Unidos, foi posteriormente consagrada nas Emendas V (1791) e XIV (1868) (RAMOS, 2007, p. 104).

Foi justamente no direito norte-americano que o devido processo evoluiu de um caráter meramente formal para um sentido substancial, passando a ensejar o controle de constitucionalidade das leis sempre que estas não respeitassem o *substantive due process*. (RAMOS, 2007, p. 104).

A doutrina norte-americana divide o devido processo legal em dois aspectos, quais sejam, o adjetivo e o substantivo, sendo que o caráter tido como adjetivo acabou se incorporando de forma mais acentuada na doutrina brasileira (BORGES NETTO, 2000, p. 7).

No direito norte-americano, o devido processo legal adjetivo seria, dessa forma, aquele cujo conceito é compreendido de maneira única entre a maioria dos doutrinadores brasileiros, representando a “determinação extraída da Constituição dos EUA, que garante aos cidadãos um processo justo”, ou seja, pautado pelas demais garantias constitucionais, como o contraditório e a ampla defesa (BORGES NETTO, 2000, p. 7):

Já o devido processo legal substantivo pode ser definido como uma indicação pela Constituição sobre (BORGES NETTO, 2000, p. 7):

a existência de competência a ser exercida pelo Poder Judiciário, no sentido de poder afastar a aplicabilidade das Leis com conteúdo arbitrário e desarrazoado, como forma de limitar a conduta do legislador. Lei que não atinge um fim legítimo é inválida, como tal devendo ser declarada, por força da garantia constitucional em exame.

Ou seja, o devido processo legal substantivo não alcança somente o âmbito processual e procedimental, mas também a atuação do próprio Poder Legislativo, que deve observar os parâmetros de competência e as garantias fundamentais contidas na Constituição, no momento de elaboração das normas.

Em suma, assim como o direito de propriedade e o direito ao contraditório e à ampla defesa, o direito ao devido processo legal não pode ser desrespeitado por alguma norma infraconstitucional, já que isso atentaria contra um dos princípios basilares do Estado Democrático de Direito.

Mais uma vez, questiona-se: presumir a concordância de um titular de direito após uma suposta notificação, em um procedimento

extrajudicial de usucapião, que pode acarretar a extinção de um direito fundamental, é algo que se encontra em conformidade com o direito ao devido processo legal?

Para realizar esse questionamento constitucional serão considerados dois aspectos: o primeiro diz respeito ao conceito de devido processo legal utilizado pela maior parte da doutrina brasileira, que o relaciona com a ideia de um processo justo, pautado pelas demais garantias constitucionais; já o segundo levará em conta a ideia do devido processo legal substantivo, originária do “*due process of law*”, que inspirou a garantia incorporada na Constituição da República de 1988.

Primeiramente, cumpre destacar que o questionamento aqui realizado encontra fundamento na própria doutrina, que antes mesmo da modificação legislativa ocorrida com a Lei nº 13.465, de 2017, já ressaltava a importância da anuência expressa dos interessados, em respeito ao devido processo legal (SCAVONE JÚNIOR, 2016, p. 1.131):

Assim, não poderá haver reconhecimento de usucapião extrajudicial sem que os titulares do domínio e de outros direitos reais estejam de acordo, sob pena de ferimento do princípio segundo o qual ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal (CF, art. 5º, LIV).

Dessa forma, a necessidade de concordância dos titulares de direitos sobre o bem, principalmente o antigo proprietário, seria algo condizente com o devido processo legal, não afastando a possibilidade do ajuizamento de um processo perante o Poder Judiciário e, dessa forma, não causando nenhum desrespeito à garantia fundamental (SCAVONE JÚNIOR, 2016, p. 1.132).

Conforme já concluído, a regra que presume a concordância tácita dos titulares de direitos sobre o imóvel usucapiendo não se coaduna com a garantia fundamental do contraditório e da ampla defesa, em decorrência dos seguintes aspectos: i) a regra contida no

procedimento extrajudicial de usucapião contraria aquela aplicada no processo judicial, onde o silêncio do réu revel citado por edital não implica na concordância tácita de mérito, mas sim na nomeação de um curador especial para agir em seu interesse; ii) não parece plausível que uma norma infraconstitucional, como a Lei no 13.465, de 2017, modifique a regra de interpretação introduzida com o Código de Processo Civil de 2015, para interpretar silêncio como concordância, sob o pretexto de trazer efetividade ao procedimento extrajudicial, processado perante uma serventia extrajudicial.

Levando em consideração o conceito de processo justo, pautado nas garantias constitucionais, percebe-se que, em decorrência das conclusões obtidas anteriormente, as regras que presumem a concordância tácita presentes no procedimento extrajudicial ferem também o devido processo legal (DIDIER JÚNIOR, 2016, p. 68).

Indo além, cabe analisar se, sob o viés substantivo do devido processo legal, que limita a atuação do próprio Poder Legislativo na elaboração das normas, essas regras de presunção do silêncio como concordância de mérito se apresentam como constitucionais (BORGES NETTO, 2000, p. 7).

A Constituição da República de 1988, em seu art. 236, permite a delegação dos serviços notariais e de registro, pelo Poder Público, para serem exercidos em caráter privado.

Os Cartórios de Registros de Imóveis, portanto, representam as serventias responsáveis pelo exercício de registro dos bens imóveis, não integrando o Poder Judiciário, mas sendo por ele fiscalizados (SILVEIRA, 2007, p. 1-2).

Dessa forma, os registradores não compõem o quadro do funcionalismo público, apesar de exercerem atividade estatal, distinguindo-se dos magistrados integrantes do Poder Judiciário (LOUREIRO, 2014, p. 2).

Ao admitir que o Cartório de Registro de Imóveis pudesse processar o pedido de usucapião, sem a intervenção do Poder Judiciário, o Código de Processo Civil inovou, ao acrescentar uma

função atípica, levando em consideração o determinado pelo art. 236, da Constituição da República, para essas serventias.

Por si só, essa delegação de uma função jurisdicional para uma serventia extrajudicial, composta por funcionários que sequer integram a administração pública, já poderia ser alvo de questionamento constitucional, levando em consideração o entendimento adotado por Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade Nery (2017, p. 1.238):

O Judiciário exerce, de forma típica, a função jurisdicional. Somente esta – a função jurisdicional – é que o Poder Judiciário poderia, em tese, delegar, já que só se pode delegar aquilo que se tem. Todavia, em nosso sistema constitucional, a função jurisdicional é indelegável. Assim, o Judiciário não pode delegar sua função típica.

No entanto, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário já admitem, em hipóteses excepcionais, essa delegação de funções consideradas jurisdicionais, como no caso do inventário, do divórcio extrajudicial e, agora, da usucapião extrajudicial.

Porém, não se deve perder de vista que, em respeito à Constituição da República de 1988, essa delegação de funções deve observar as competências constitucionais, bem como as garantias fundamentais.

Também por esse motivo não se permite o reconhecimento da usucapião extrajudicial quando algum interessado manifesta sua discordância em relação ao requerimento, devendo ser o mesmo submetido ao Poder Judiciário.

Surge outra indagação: poderia um Cartório de Registro de Imóveis, já no exercício de uma função atípica, determinar que o silêncio de algum interessado, após teoricamente ter sido notificado sobre o pedido de usucapião, até mesmo por edital, seja interpretado como concordância em relação ao requerimento de aquisição da propriedade ou outro direito real?

A resposta deve levar em consideração o fato de que o Código de Processo Civil de 2015, instituidor da usucapião extrajudicial, não aplica essa regra aos casos de ausência de manifestação do réu citado por edital no processo judicial de usucapião, ao contrário do previsto para a via extrajudicial, determinando, antes, a nomeação de curador especial para defender os interesses do citado até que se constitua procurador nos autos.

Além disso, deve-se ressaltar que a lei responsável por criar o procedimento extrajudicial de usucapião aqui analisado foi justamente o Código de Processo Civil, que, acrescentando o art. 216-A na Lei de Registros Públicos, determinava a interpretação do silêncio dos interessados como discordância ao pedido.

Essa regra foi modificada por uma lei que sequer possuía como escopo principal uma diretriz processual ou procedimental, e sim a regularização fundiária, qual seja: a Lei nº 13.465, de 2017.

Ao levantar essas considerações, chega-se ao ponto pretendido nesta oportunidade: levando em conta o devido processo legal substantivo, essa modificação legislativa tão importante não parece respeitar os limites impostos ao legislador pela própria Constituição da República de 1988.

Para embasar essa conclusão basta o seguinte raciocínio lógico e comparativo: se o Código de Processo Civil, responsável por instituir o procedimento extrajudicial, não permite ao magistrado presumir uma anuência tácita após o silêncio dos interessados, como pode o Cartório de Registro de Imóveis, em uma função atípica, exercida em caráter privado, adotar essa interpretação?

Percebe-se que impor essa regra por uma norma infraconstitucional vai contra o disposto no art. 236, da Constituição da República, principalmente por atribuir ao Oficial Registrador uma prerrogativa já dentro de uma função completamente atípica, que o próprio Juiz de Direito não detém.

Mais uma vez, frisa-se: aplicar analogicamente a regra contida no Código de Processo Civil, que determina a nomeação de um curador nos casos de citação por edital, sem presumir a concordância

dos interessados, não prejudicaria a efetividade do procedimento extrajudicial.

Também de suma importância ressaltar que, interpretando o silêncio como discordância, com a consequente remessa dos autos ao Poder Judiciário, em nada estaria sendo prejudicado o usucapiente, caso realmente fizesse jus ao direito, pois já teria a condição de proprietário ou titular de algum direito real, buscando apenas a regularização pelo registro com a sentença de usucapião, cujo efeito é apenas declaratório (RIBEIRO, 2008, p. 1097-1099).

Ao desrespeitar o devido processo legal, portanto, a norma não poderá subsistir no ordenamento jurídico, já que: “[...] qualquer disposição infraconstitucional (ou resultante de emenda constitucional) que infringir o direito fundamental ao devido processo legal, não poderá subsistir validamente no ordenamento jurídico. Padecerá de inconstitucionalidade” (MATTOS, 2009, p. 79).

Conclui-se que a presunção automática de concordância revela incompatibilidade material com os arts. 5.º, incisos XXII, LIV e LV, da Constituição da República de 1988, caracterizando hipótese de inconstitucionalidade parcial do procedimento extrajudicial de usucapião, especificamente quanto às normas que elevam o silêncio do titular registral, sobretudo quando fundado em ciência ficta, à condição de manifestação positiva de vontade capaz de legitimar a alteração da titularidade imobiliária.

Registre-se que a posição sustentada neste trabalho não é a majoritária. Doutrina expressiva e a jurisprudência têm reconhecido a validade da regra do silêncio como anuência, ao fundamento de que a via extrajudicial é legalmente prevista e segue normas que garantem segurança jurídica aos envolvidos.

7.2 CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS DA INCONSTITUCIONALIDADE DA ANUÊNCIA PRESUMIDA

Demonstrada, nos tópicos anteriores, a incompatibilidade da presunção de anuência com o direito de propriedade, o contraditório, a ampla defesa e o devido processo legal, impõe-se examinar as consequências práticas que poderão decorrer dessa tese.

Caso se reconheça que as normas atualmente constantes do art. 216-A da Lei de Registros Públicos, complementadas pela disciplina administrativa atualmente consolidada no Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça, instituído pelo Provimento CNJ n.º 149/2023, realmente extrapolam os limites constitucionais ao atribuírem ao silêncio efeito de anuência, os reflexos jurídicos poderão alcançar não apenas procedimentos futuros, mas também usucapiões extrajudiciais já concluídas.

Segundo Paulo Bonavides (2016, p. 308), as primeiras consequências que se apresentam em decorrência do resultado obtido neste trabalho são, justamente, as possíveis declarações de inconstitucionalidade da referida norma pelo Poder Judiciário, pelo denominado controle jurisdicional de constitucionalidade.

O controle de constitucionalidade é um mecanismo presente na Constituição da República de 1988, que permite a correção e o restabelecimento da harmonia obrigatoriamente existente entre as normas infraconstitucionais e os preceitos constitucionais (BARROSO, 2008, p. 1):

Esse mecanismo de controle se fundamenta, dentre outros motivos, no necessário respeito aos direitos fundamentais, devido à sua posição na hierarquia de valores em um Estado Democrático de Direito (BARROSO, 2008, p. 1-2).

A Constituição da República de 1988 prevê diversas modalidades de controle de constitucionalidade, muitas vezes dividido pela doutrina pátria em: político ou judicial; preventivo ou repressivo; difuso ou concentrado; e por via principal ou ação direta (BARROSO, 2008, p. 41-50).

Segundo Bonavides (2016), adotando divisão mais aceita na doutrina pátria, esse controle judicial pode ocorrer por duas formas: por exceção (controle concreto) e por ação (controle abstrato), sendo que (BONAVIDES, 2016, p. 309-314):

O controle por via de exceção, aplicado às inconstitucionalidades legislativas, ocorre unicamente dentro das seguintes circunstâncias: quando, no curso de um pleito judiciário, uma das partes levanta, em defesa de sua causa, a objeção de inconstitucionalidade da lei que se lhe quer aplicar. [...]

O sistema de controle por via de ação permite o controle da norma in abstracto por meio de uma ação de inconstitucionalidade prevista formalmente no texto constitucional. Trata-se, como se vê, ao contrário da via de exceção, de um controle direto.

Essa espécie de controle também é classificada como repressiva, pois atua após uma norma editada pelo Poder Legislativo entrar em vigor no ordenamento jurídico, com a aparência, até eventual pronunciamento judicial em contrário, de constitucionalidade plena (BARROSO, 2008, p. 46).

Pelo controle jurisdicional abstrato, também classificado como controle por ação ou controle concentrado de constitucionalidade, o Poder Judiciário, após incitado por uma ação específica, prevista no texto constitucional, julga apenas a constitucionalidade ou inconstitucionalidade da norma posta em questão (BARROSO, 2008, p. 147).

Pelo controle concentrado, vislumbra-se como cabíveis as seguintes ações questionando as regras de presunção dos interessados na usucapião extrajudicial: a Ação Direta de Inconstitucionalidade e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade terá como objeto, única e exclusivamente, o questionamento sobre a inconstitucionalidade

da norma posta em questão, julgada por um órgão com atribuição exclusiva para isso, que, no Brasil, é o Supremo Tribunal Federal, considerado o guardião da Constituição da República (BARROSO, 2008, p. 147).

Já a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, mecanismo previsto na Constituição da República de 1988 e efetivado com a criação da Lei nº 9.882, de 1999, representa uma outra forma para a declaração de inconstitucionalidade de determinada norma ou até mesmo de ato proveniente do Poder Público, conforme depreende-se de uma leitura da própria lei reguladora do tema (BRASIL, 1999):

Art. 1o A arguição prevista no § 1o do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público.

Parágrafo único. Caberá também arguição de descumprimento de preceito fundamental:

I - quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição.

Assim como na Ação Direta de Inconstitucionalidade, os efeitos decorrentes da declaração de inconstitucionalidade por esse outro mecanismo também poderão acarretar graves prejuízos práticos, tendo em vista que, geralmente, a decisão que eventualmente reconhecer a inconstitucionalidade parcial do procedimento terá (MORAES, 2015, p. 822-823):

[...] eficácia contra todos - erga omnes - e efeitos vinculantes relativamente aos demais órgãos do Poder Público, cabendo, inclusive, reclamação para garantia desses efeitos. [...] poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus

membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

Nas lições de Ives Gandra da Silva Martins e Mendes (2009, p. 526-530), caso a declaração de inconstitucionalidade ocorra pelo controle concreto ou difuso, após requerimento de uma das partes litigantes em um processo, a norma não desaparecerá ou perderá automaticamente validade no ordenamento jurídico, valendo a decisão inicialmente apenas para as partes envolvidas, não impedindo, no entanto, que os efeitos sejam aplicados *erga omnes* posteriormente, mediante pronunciamento judicial competente.

No entanto, a principal preocupação não reside propriamente na eventual declaração de inconstitucionalidade da norma em abstrato, mas na instabilidade que poderá ser produzida sobre situações jurídicas aparentemente consolidadas.

Esse tipo de requerimento já está ocorrendo na prática, com proprietários ajuizando ações anulatórias alegando falha na notificação sobre a perda de sua propriedade em um procedimento extrajudicial de usucapião, como nos exemplos colacionados adiante:

APELAÇÃO CÍVEL. Ação anulatória de usucapião extrajudicial. Improcedência. Inconformismo das autoras centrado na ausência de notificação no procedimento extrajudicial e desnecessidade de exercício da posse direta. Descabimento. Conjunto probatório que permite divisar a regularidade da notificação das autoras ocorrida no procedimento extrajudicial de usucapião, não restando infirmado os pressupostos necessários à prescrição aquisitiva. Sentença mantida. Recurso desprovido. (TJSP; Apelação Cível 1005936-64.2023.8.26.0266; Relator (a): Clara Maria Araújo Xavier; Órgão Julgador: 8ª Câmara de Direito Privado; Foro de Mongaguá -

1ª Vara; Data do Julgamento: 15/05/2026; Data de Registro: 15/05/2026)

DIREITO CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ANULATÓRIA DE REGISTRO DE USUCAPIÃO. EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. RECURSO PROVIDO. 1. Conquanto o espólio apelante não seja o titular registral da área objeto de usucapião extrajudicial, foi suficientemente demonstrado nestes autos que a área está encravada em terreno maior, que é objeto da ação de usucapião nº 1000395-12.2013.8.26.0198, ajuizada pelo requerente. 2. O espólio apelante possui legitimidade e interesse para requerer a anulação do registro, pois o pedido administrativo foi formulado após o ajuizamento da ação de usucapião, cuja sentença tem natureza declaratória e, portanto, produz efeitos “ex tunc”. 3. A anulação da sentença de extinção do processo sem resolução do mérito, portanto, é de rigor, com determinação de retorno dos autos à instância de origem para julgamento conjunto com a ação de usucapião nº 1000395-12.2013.8.26.0198, reconhecida a prejudicialidade entre ambas (art. 55, §3º, CPC). 4. Recurso provido para anular a sentença, com determinação. (TJSP; Apelação Cível 1000201-36.2018.8.26.0198; Relator (a): Ademir Modesto de Souza; Órgão Julgador: 7ª Câmara de Direito Privado; Foro de Franco da Rocha - 2ª Vara Cível; Data do Julgamento: 20/02/2025; Data de Registro: 20/02/2025) APELAÇÃO – AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE – USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL – Sentença de procedência – Insurgência dos réus possuidores usucapientes – Descabida – Apelantes que requereram a usucapião sustentando que o imóvel tinha sido adquirido de antecessor na posse – Impugnação pela proprietária tabular, alegando que, na realidade, vendeu o imóvel a outra pessoa – Oficial que, diante de elemento essencial de impugnação à usucapião extrajudicial, deveria ter encaminhado a questão ao Judiciário, convertendo-se ao procedimento próprio

– Art. 216-A, § 10º, da lei de Registros Públicos – Ademais, os apelantes de má-fé ocultaram a natureza de sua posse e informações essenciais à usucapião – Alegado antecedente que era locatário, e tinha sido despejado do imóvel juntamente com a coapelante – Posse precária e de má-fé – Dolo caracterizado – Art. 147, do CC – Sentença mantida – Recurso desprovido. (TJSP; Apelação Cível 1072230-19.2020.8.26.0100; Relator (a): Costa Netto; Órgão Julgador: 6ª Câmara de Direito Privado; Foro Central Cível - 1ª Vara de Registros Públicos; Data do Julgamento: 20/06/2024; Data de Registro: 20/06/2024)

APELAÇÃO. AÇÃO ANULATÓRIA DE USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL. Insurgência contra a r. sentença que julgou procedente a demanda para declarar a nulidade de procedimento extrajudicial de reconhecimento de usucapião e cancelar a respectiva matrícula criada. Não acolhimento. Autores que, na qualidade de compromissários compradores do imóvel, cujo título está registrado no respectivo Cartório de Registro de Imóveis, não foram devidamente notificados no procedimento extrajudicial. Em que pese a tentativa de notificação, a carta foi enviada para endereço antigo. Atual endereço dos autores que estava à disposição dos apelantes e do Oficial. Notificação por editais equivocada. Violação ao dispositivo constitucional segundo o qual “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal” (artigo 5º, LIV, da Constituição Federal). Sentença mantida. APELO DESPROVIDO. (TJSP; Apelação Cível 1016828-12.2021.8.26.0554; Relator (a): Donegá Morandini; Órgão Julgador: 3ª Câmara de Direito Privado; Foro de Santo André - 2ª Vara Cível; Data do Julgamento: 28/06/2023; Data de Registro: 28/06/2023)

Scavone Júnior atentou para essa possibilidade, ressaltando a importância da concordância dos interessados, principalmente

do antigo proprietário, no procedimento extrajudicial de usucapião (SCAVONE JÚNIOR, 2016, p. 1.132):

[...] entendemos que não deverá ser deferida a usucapião extrajudicial sem a concordância daquele que consta no álbum imobiliário como titular de direito real sobre o imóvel usucapiendo.

O deferimento sem tal formalidade ensejará, pelo proprietário, pedido de anulação de registro e consequente ação reivindicatória em razão do princípio da conservação que cerca o direito de propriedade insculpido no art. 5º, XXII, da Constituição Federal.

Aos demais titulares, a ausência da formalidade de sua concordância ensejará, igualmente, a ação anulatória por ausência da formalidade prescrita em lei.

Quanto maior for a utilização da usucapião extrajudicial como instrumento de regularização imobiliária, maior será a probabilidade de multiplicação de demandas destinadas à revisão dos procedimentos administrativos realizados perante os Registros de Imóveis.

Ora, se o objetivo da usucapião extrajudicial era desafogar o Poder Judiciário, macular o procedimento com regras inconstitucionais estaria em desacordo com o escopo do instituto, possibilitando o surgimento de novos processos que iriam sobrecarregá-lo novamente.

Fica evidente que, por meio de todos os instrumentos constitucionais e processuais cabíveis, o eventual reconhecimento da inconstitucionalidade parcial do procedimento irá sobrecarregar ainda mais o Poder Judiciário, além de gerar uma enorme insegurança jurídica para diversos indivíduos que já tenham ingressado com um pedido extrajudicial de usucapião.

Assim, a consolidação definitiva da usucapião extrajudicial como mecanismo moderno de regularização imobiliária depende não apenas de sua eficiência procedimental, mas sobretudo de sua plena compatibilidade com a Constituição da República de 1988.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A usucapião extrajudicial representa um dos mais relevantes instrumentos de desjudicialização incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro nas últimas décadas, que permite o reconhecimento da aquisição originária da propriedade perante o Registro de Imóveis.

O legislador buscou conferir maior celeridade, eficiência e economicidade à regularização dominial, contribuindo para a redução da excessiva litigiosidade que historicamente caracteriza o sistema de justiça brasileiro.

A relevância desse mecanismo, contudo, não afasta a necessidade de permanente controle de sua compatibilidade com a Constituição da República.

Ao contrário, quanto maior a importância prática atribuída ao procedimento extrajudicial, maior deve ser a preocupação em assegurar que sua disciplina normativa permaneça integralmente subordinada aos direitos e garantias fundamentais.

O capítulo anterior concentrou-se na constitucionalidade das normas que atribuem ao silêncio dos interessados o efeito de anuência ao pedido de reconhecimento extrajudicial da usucapião, especialmente após as alterações promovidas pela Lei n.º 13.465/2017.

Sob a perspectiva constitucional, verificou-se que essa presunção de anuência coloca em tensão três garantias fundamentais diretamente relacionadas à legitimidade do procedimento: o direito de propriedade, o contraditório e a ampla defesa, e o devido processo legal.

Em relação ao direito de propriedade, concluiu-se que a principal dificuldade reside na possibilidade de o titular registral perder sua posição jurídica em procedimento administrativo mediante interpretação positiva de um silêncio que nem sempre corresponde a manifestação consciente de vontade, especialmente quando a ciência decorre exclusivamente de notificação editalícia.

No tocante ao contraditório e à ampla defesa, demonstrou-se que a Constituição protege não apenas a ciência formal dos atos

praticados, mas a efetiva possibilidade de participação e influência do interessado sobre a formação da decisão.

A atribuição automática de efeitos positivos ao silêncio mostra-se incompatível com essa concepção contemporânea do contraditório substancial, sobretudo quando inexistem elementos seguros capazes de demonstrar que o interessado efetivamente tomou conhecimento do procedimento e de suas consequências jurídicas.

Quanto ao devido processo legal, concluiu-se que a disciplina atualmente vigente suscita questionamentos tanto em sua dimensão procedimental quanto substantiva.

A pesquisa também demonstrou que a maior fragilidade constitucional do modelo atualmente vigente manifesta-se nas hipóteses de notificação por edital, já que, enquanto o processo judicial reconhece a insuficiência da ciência ficta e determina a nomeação de curador especial ao revel citado por edital, o procedimento extrajudicial admite que essa mesma modalidade de comunicação produza consequência significativamente mais intensa: a presunção de concordância com requerimento destinado à alteração da titularidade registral do imóvel.

Não se pretendeu, em momento algum, defender a inconstitucionalidade da usucapião extrajudicial enquanto instituto.

Ao contrário, reconheceu-se sua importância para a política pública de desjudicialização, para a regularização fundiária e para a concretização da função social da propriedade.

O questionamento desenvolvido restringe-se a aspecto específico do procedimento: a interpretação do silêncio como manifestação positiva de vontade em situações nas quais não exista segurança suficiente acerca da efetiva ciência do interessado.

Por essa razão, entende-se que a solução constitucionalmente mais adequada não consiste necessariamente na invalidação integral das normas atualmente vigentes, mas, preferencialmente, na adoção de interpretação conforme a Constituição, restringindo a incidência da anuência presumida às hipóteses em que haja demonstração

inequívoca de ciência efetiva do interessado e inexistam circunstâncias capazes de comprometer o exercício do contraditório substancial.

A desjudicialização constitui importante instrumento de aperfeiçoamento do sistema de justiça, mas somente alcançará plenamente seus objetivos quando desenvolvida dentro dos limites impostos pela Constituição da República de 1988.

Em um Estado Democrático de Direito, a eficiência administrativa não substitui os direitos fundamentais; ao contrário, somente se legitima quando construída em harmonia com eles.

Espera-se, por fim, que as reflexões desenvolvidas nesta obra contribuam para o amadurecimento do debate doutrinário, legislativo e jurisprudencial acerca da usucapião extrajudicial, estimulando o aperfeiçoamento do procedimento e fortalecendo a segurança jurídica dos registros imobiliários, sem afastar os valores constitucionais que fundamentam o próprio Estado de Direito.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Ana Rita Vieira. **Da Função Social da Posse e sua consequência frente à situação proprietária**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2002.

ANTUNES, Marcello; SANTOS, Ceres Linck dos. A natureza jurídica da usucapião do art. 216-A da Lei dos Registros Públicos. **Revista de direito privado**, ano 17. São Paulo: Ed. RT, dez., 2016. Vol. 72.

ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL (ANOREG/BR). **Monitor Mercantil: mais de 5 milhões de imóveis estão irregulares no Brasil**. Brasília, DF, 22 jul. 2025. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/monitor-mercantil-mais-de-5-milhoes-de-imoveis-estao-irregulares-no-brasil/>. Acesso em: 1 jul. 2026.

AYOUB, Luiz Roberto; MULLER, Caroline da Cunha; MAIA, Isaque Brasil. **A ata notarial e seu valor como prova**. Revista da EMERJ, Rio de Janeiro, v. 12, n. 46, p. 59-68, 2009. Disponível em: <https://www.academia.edu/download/98672810/16041370.pdf>.

BARBOSA, Pedro Marcos Nunes. **Direito civil da propriedade intelectual: o caso da usucapião de patentes**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

BARBOSA, Rui. **Posse de direitos pessoais**. 1ª ed. São Paulo: Edipro, 2008.

BARROS, Felipe Maciel P. **Usucapião extrajudicial ganha efetividade prática com a lei 13.465/17**. 2017. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI262880,41046-Usucapiao+extrajudicial+ganha+efetividade+pratica+com+a+lei+1346517>>. Acesso em 25 ago. 2025.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BOCZAR, Ana Clara Amaral Arantes; ASSUMPÇÃO, Letícia Franco Macula. **Usucapião Extrajudicial**. Leme (SP): JH Mizuno, 2018.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

BORGES NETTO, André Luiz Borges. **A Razoabilidade Constitucional (o princípio do devido processo legal substantivo aplicado a casos concretos)**. Revista Jurídica, Virtual. vol. 2, n. 12, maio 2000. Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/viewFile/1030/1014>>. Acesso em: 3 out. 2025.

BRANDELLI, Leonardo. **Usucapião Administrativa: de acordo com o novo código de processo civil**. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRANT, Cássio Augusto Barros. **Usucapião do direito de uso da propriedade intelectual**. 2010. 133 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Direito, Belo Horizonte, 2010.

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

_____. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 5 jan. 1916.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 16 jul. 1934.

----- . Lei nº 2.437, de 7 de março de 1955. Dá nova redação a dispositivos do Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 mar. 1955.

----- . Lei nº 5.869, de 11 janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jan. 1973.

----- . Lei nº 6.001, 19 de dezembro de 1973. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 dez. 1973.

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

----- . Lei nº 6.969, de 10 de dezembro de 1981. Dispõe sobre a aquisição, por usucapião especial, de imóveis rurais, altera a redação do § 2º do art. 589 do Código Civil e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 dez. 1981.

----- . Decreto nº 87.620, de 21 de setembro de 1982. Dispõe sobre o procedimento administrativo para reconhecimento da aquisição, por usucapião especial, de imóveis rurais compreendidos em terras devolutas. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 set. 1982.

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

----- . Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 dez. 1999.

----- . 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 da União**, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jan. 2002.

_____. 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 da União**, Brasília, DF, 8 jul. 2009.

_____. Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nºs 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jun. 2011.

_____. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 mar. 2015.

_____. Medida Provisória nº 759, de 2016. 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), Lei nº 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 nºs 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; e 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 da União**, Brasília, DF, 23 dez. 2016.

----- 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 nºs 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 da União**, Brasília, DF, 12 jul. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 263. O possuidor deve ser citado pessoalmente para a ação de usucapião. In:_____. **Súmulas**. Brasília: Supremo Tribunal Federal. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula>>. Acesso em 20 dez. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 391. O confinante certo deve ser citado, pessoalmente, para a ação de usucapião. In:_____. **Súmulas**. Brasília: Supremo Tribunal Federal. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula>>. Acesso em 20 dez. 2025.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 7.196/RJ**. Relator: Ministro Waldemar Zveiter. Terceira Turma. Julgado em 10 jun. 1991. Diário da Justiça: seção 1, Brasília, DF, p. 9.997, 5 ago. 1991. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?livre=INTERDITO+PROIBITORIO+E+PATENTE+INDUS>. Acesso em: 24 de março de 2026.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n. 193. O direito de uso de linha telefônica pode ser adquirido por usucapião**. Segunda Seção, julgado em 25 jun. 1997. Diário da Justiça: seção 1, Brasília, DF, p. 35.334, 6 ago. 1997. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?livre=LINHA+TELEFONICA+E+USUCAPIAOT>. Acesso em: 23 de março de 2026.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n. 228**. É inadmissível o interdito proibitório para a proteção do direito autoral. Segunda

Seção, julgado em 8 set. 1999. Diário da Justiça: seção 1, Brasília, DF, p. 126, 8 out. 1999. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?livre=SUMULA+228&op>. Acesso em: 24 de março de 2026.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo em Recurso Especial nº 202.871 - MS, Brasília, DF, 3 de abril de 2018**. Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul. 2018. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%22PROMESSA+DE+COMPRA+E+VENDA%2&p=true>>. Acesso em 28 ago. 2025.

_____. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO (TJSP). **Apelação Cível n. 1005936-64.2023.8.26.0266**. Relatora: Des. Clara Maria Araújo Xavier. 8ª Câmara de Direito Privado. Foro de Mongaguá – 1ª Vara. Julgamento em: 15 maio 2026. Registro em: 15 maio 2026.

_____. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO (TJSP). **Apelação Cível n. 1000201-36.2018.8.26.0198**. Relator: Des. Ademir Modesto de Souza. 7ª Câmara de Direito Privado. Foro de Franco da Rocha – 2ª Vara Cível. Julgamento em: 20 fev. 2025. Registro em: 20 fev. 2025.

_____. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO (TJSP). **Apelação Cível n. 1072230-19.2020.8.26.0100**. Relator: Des. Costa Netto. 6ª Câmara de Direito Privado. Foro Central Cível – 1ª Vara de Registros Públicos. Julgamento em: 20 jun. 2024. Registro em: 20 jun. 2024.

_____. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO (TJSP). **Apelação Cível n. 1016828-12.2021.8.26.0554**. Relator: Des. Donegá Morandini. 3ª Câmara de Direito Privado. Foro de Santo André – 2ª Vara Cível. Julgamento em: 28 jun. 2023. Registro em: 28 jun. 2023.

BRÊTAS, Suzana Oliveira Marques. **Inconstitucionalidade da Usucapião Familiar**. Belo Horizonte: Editora D`Plácido, 2018.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **O novo processo civil brasileiro**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2016.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Código Civil Brasileiro: trabalhos relativos à sua elaboração**. Vol. I. Observações do Sr. Clovis Bevilacqua. – Projeto Primitivo. – Atas da Comissão Revisora. – Mensagem do Presidente da República. – Exposição de motivos. – Projeto Revisto. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1917.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Livraria Almedina, 2002.

_____. **Estudos sobre Direitos Fundamentais**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais; Portugal: Coimbra Editora, 2008.

CARVALHO, Felipe Quintella Machado de. **O novo CPC e o direito das sucessões: a nova disciplina dos modos de se proceder à colação**. CONPEDI. 2016. Disponível em: <www.conpedi.org.br>. Acesso em 25 abr. 2025.

CHAMOUN, Ebert. **Instituições de Direito Romano**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1954.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL — SEÇÃO CEARÁ (CNB/CE). **Metade dos imóveis no Brasil possui alguma irregularidade**. Fortaleza, 2026. Disponível em: <https://cnbce.org.br/metade-dos-imoveis-no-brasil-possui-alguma-irregularidade/>. Acesso em: 1 jul. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento nº 65**. 2017. Disponível em: <http://cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=3394> . Acesso em 20 ago. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento n.º 149, de 30 de agosto de 2023**. Institui o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra), que regulamenta os serviços notariais e de registro. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5243>. Acesso em: 3 jul. 2026.

COUTO, Marcelo de Rezende Campos Marinho. **Usucapião Extrajudicial**. 2. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019.

DANTAS, Marcus Eduardo de Carvalho. **Toda posse *ad usucapionem* é uma posse injusta**. *Civilistica.com*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 1-33, 2016.

DIAS, Fabio Henrique Di Lallo. **Usucapião de propriedade imaterial**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2131/tde-06072011-110327/publico/Fabio_Henrique_Di_Lallo_Dias_Dissertacao_de_Mestrado.pdf. Acesso em: 23 de março de 2026.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 18. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

DIP, Ricardo. Prefácio. In: BRANDELLI, Leonardo. **Usucapião Administrativa: de acordo com o novo código de processo civil**. São Paulo: Saraiva, 2016.

DONIZETTI, Elpídio; QUINTELLA, Felipe. **Curso Didático de Direito Civil**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

DUGUIT, Léon. **Fundamentos do direito**. Tradução: Marcio Pugliesi. São Paulo: Martin Claret, 2009.

ENGELS, Friedrich. **A origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado**. Tradução de: Leandro Konder; Aparecida Maria Abranches. 2. ed. Rio de Janeiro: BestBolso, 2016.

FACHIN, Luiz Edson. **Estatuto jurídico do patrimônio mínimo: à luz do novo Código Civil brasileiro e da Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2001.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: Direitos Reais**. 15. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019.

FERREIRA, Rafael. **O que são terras devolutas**. 2013. Disponível em: <<https://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/27510-o-que-sao-terras-devolutas/>>. Acesso em 12 ago. 2024.

FIUZA, César. **Direito Civil: curso completo**. 17ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais; Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2014.

GIL, Antonio Hernández. **La Función Social de la Posesión: ensayo de teorización sociológico-jurídica**. Madrid: Alianza Editorial, 1969.

GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 19. ed. Rio de Janeiro: Revista Forense, 2008.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil brasileiro. Direito das Coisas**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. Vol. 5.

GROSSI, Paolo. **História da propriedade e outros ensaios**. Tradução de Luiz Ermani Fritoli e Ricardo Marcelo Fonseca. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

GROSSI, Paolo. **O mundo das terras coletivas: itinerários jurídicos entre o ontem e o amanhã**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2021.

IHERING, Rudolf von. **Teoria simplificada da posse**. Tradução: Fernando Bragança. Belo Horizonte: Editora Líder, 2004.

KIKUNAGA, Marcus. **A facultatividade da ata notarial na usucapião extrajudicial**. Migalhas, São Paulo, ano 42, n. 86, p. 333-348, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2019/1/art20190123-05.pdf>.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos**. Tradução: Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1994.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 6. ed. Rio de Janeiro, Forense; São Paulo: Método, 2014.

MAIA, Roberta Mauro Medina. **Posse e propriedade na era do metaverso**. In: Revista Brasileira De Direito Civil – RBD Civil. Belo Horizonte, v. 32, n. 2, p. 301-327, abr./jun. 2023. Disponível em: <https://rbdcivil.ibdcivil.org.br/rbdc/article/view/960>. Acesso em: 22 de julho de 2025.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle concentrado de constitucionalidade: comentários à Lei n. 9868, de 10-11-1999**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MARTINS-COSTA, Judith. **Usucapião de coisa incorpórea: breves notas sobre um velho tema sempre novo**. In: TEPEDINO, Gustavo; FACHIN, Luiz Edson (coord.). O direito e o tempo: embates jurídicos e utopias contemporâneas – Estudos em homenagem ao Professor Ricardo Pereira Lira. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

MATTOS, Sérgio Luiz Wetzel de. **Devido Processo Legal e Proteção de Direitos**. São Paulo: Livraria do Advogado, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. **Manual de direito das coisas**. 5ª ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2024.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Tratado de Direito Privado, Tomo X, Direito das Coisas: posse**. Atualizado por Luiz Edson Fachin. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

MONTOYA, Oswaldo Arias. **Prescripción adquisitiva en sede notarial**. 2008. Disponível em:

<https://derecho.usmp.edu.pe/posgrado/curso_anual/registrar_inmobiliario_urbanistico/MARCO%20BECERRA%20SOSALLA/prescripcion_adquisitiva.pdf>. Acesso em 8 ago. 2019.

MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º ao 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

_____. MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MORAES, Ricardo Quatim de. **A evolução histórica do Estado Liberal ao Estado Democrático de Direito e sua relação com o constitucionalismo dirigente**. Revista de informação legislativa, v. 51, n. 204, p. 269-285, out./dez. 2014., 10/2014. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/204/ril_v51_n204_p269.pdf. Acesso em: 20 de janeiro de 2025.

NADER, Natal. **Usucapião de imóveis: usucapião ordinário – usucapião extraordinário – usucapião especial rural e urbano**. 6. ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1998.

NADER, Paulo. Curso de Direito Civil. **Direito das Coisas**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. Vol. 4.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Constituição Federal comentada e legislação constitucional**. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

NUNES, Dierle. **Virada tecnológica no direito processual (da automação à transformação): seria possível adaptar o procedimento pela tecnologia?** In: NUNES, Dierle; LUCON, Paulo Henrique dos Santos; WOLKART, Erik Navarro (org.). Inteligência artificial e direito processual: os impactos da virada tecnológica no direito processual. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil – Introdução ao Direito Civil e Teoria Geral de Direito Civil**. 25. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

_____. **Instituições de direito civil – Direitos Reais**. 26. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

PEREIRA, Felipe Pires. **A interpretação do silêncio na usucapião extrajudicial do novo CPC**. 2016. Disponível em: <<https://www.tabelionatofischer.not.br/noticias/area-notarial/artigo-a-interpretacao-do-silencio-na-usucapiao-extrajudicial-do-novo-cpc-felipe-pires-pereira>>. Acesso em 25 ago. 2019.

PEREIRA, Lafayette Rodrigues. **Direito das Coisas**. Ed. fac-similar. Brasília: Senado Federal, Superior Tribunal de Justiça, 2004.

PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do Direito Civil: Introdução ao Direito Civil Constitucional**. Tradução de Maria Cristina De Cicco. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2007.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 207, de 14 de agosto de 1995. **Código do Notariado**. 1995. Disponível em:

<http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=457&tabela=leis&so_miolo=>>. Acesso em 8 ago. 2024.

PROUDHON, Pierre-Joseph. **O que é a propriedade?** Tradução de Marília Caeiro. 2ª ed. Lisboa: Editorial Estampa, 1875.

RAMOS, João Gualberto Garcez. **Evolução histórica do princípio do devido processo legal**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, v. 46, p. 101-117, 2007. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/14975>. Acesso em: 6 jun. 2026.

RIBAS, Antonio Joaquim. **Da posse e das accoes possessorias segundo o direito pátrio comparado com o direito romano e canônico**. Rio de Janeiro: H. Laemmert e Cia, 1883.

RIBEIRO, Benedito Silvério. **Tratado de usucapião**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. Vol. 1.

RIBEIRO, Benedito Silvério. **Tratado de usucapião**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. Vol. 2.

RIBEIRO, Marcelo. **Processo civil**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Método, 2023.

RIZZARDO, Arnaldo. **Direito das coisas**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

RODRIGUES, Rivaldo Jesus; RIBEIRO, Nayara Aparecida. **Ata notarial como meio de prova**. In: Anais da Mostra Acadêmica Curso de Direito da Universidade Evangélica de Goiás – UniEVANGÉLICA. Resumo expandido, p. 31-34, 2018. Disponível em: https://anais.unievangelica.edu.br/index.php/mostradireito/pt_BR/article/view/2667.

RODRIGUES, Silvio. **Direito Civil: Direito das Coisas**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. Vol. 5.

ROSENFELD, Denis Lerrer. **Reflexões sobre o direito à propriedade**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Rousseau e as Relações Internacionais**. Prefácio: Gelson Fonseca Jr. Tradução: Sérgio Bath. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2003.

SARTRE, Jean-Paul. **O muro**. Tradução de H. Alcântara Silveira. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2015.

SAVIGNY, Friedrich Karl von. **Tratado de la posesión - según los principios del Derecho romano**. Santiago, Chile: Ediciones Jurídicas Olejnik, 2022.

SCAVONE JUNIOR, Luiz Antônio. **Direito Imobiliário: Teoria e Prática**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

SILVEIRA, Mário Antônio. **Registro de Imóveis: Função Social e Responsabilidades**. São Paulo: RCS Editora, 2007.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Informativo nº 260**. 2005. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisarumaedicao&livre=@cod=%270260%27>>. Acesso em 28 ago. 2019.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil. Direito das Coisas**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026. Vol. 4.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil – Teoria geral do direito processual civil e processo de conhecimento**. 54. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. Vol. 1.

TORRES, Marcos Alcino. **Impacto das novas ideias na dogmática do Direito de Propriedade. A multiplicidade dominial**. In: MOTA, Mauricio (Org.). Transformações do direito de propriedade privada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

WALD, Arnoldo. **A posse de direitos pessoais**. Revista do Serviço Público, v. 3, n. 1. 2021. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/5606>. Acesso em: 19 de março de 2026.

