

REGISTRO DE IMÓVEIS

TEMAS

APROFUNDADOS

Coordenadores

Martha El Debs

**Izaías Gomes Ferro
Júnior**

2ª edição
revista, atualizada
e ampliada

2023



EDITORA
*Jus*PODIVM

www.editorajuspodivm.com.br

OS REGISTROS DE IMÓVEIS COMO GUARDIÃES DAS PROPRIEDADES, DOS CRÉDITOS RURAIS E SUA ESSENCIALIDADE NA PANDEMIA DA COVID-19

Fernanda Ferrarini Gomes da Costa¹

Sumário: 1. Introdução. 2. Panorama Geral. 3. Os Registros de Imóveis Durante a Pandemia da Covid-19. 4. Considerações Finais. 5. Referências.

1. INTRODUÇÃO

O agronegócio cresceu muito em 2020 graças ao auxílio das verbas governamentais. Nesse mister a contribuição dos escritórios imobiliários em executarem seus serviços com eficiência, segurança e agilidade tem sido fundamental para o desenvolvimento econômico do país e do setor imobiliário com segurança jurídica.

Os registros de imóveis asseguram os direitos de propriedade, os direitos reais, por exemplo, o direito de superfície, direito de laje, usufruto, compromisso de compra e venda, instigam a circulação dos créditos rurais, haja vista averbarem garantias reais, como hipoteca e penhor eletronicamente, através de sistema desenvolvido com os requisitos da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP-Brasil e à arquitetura e-PING – Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico.

A Central Registradores de Imóveis proporcionou o intercâmbio entre os Escritórios de Imóveis, o Poder Judiciário, a Administração e os usuários, ofertando inúmeros serviços *on-line*.

1. Registradora de Imóveis Titular de Rio Pardo/Rio Grande do Sul. Doutoranda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – Unisc. Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas “Intersecções Jurídicas entre o Público e o Privado” vinculado ao *CNPq*. Coautora de obras jurídicas. Docente Universitária em Direito Civil e Direito Registral na Graduação e Pós-Graduação. Graduada e Mestre em Direito pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), pesquisadora da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp). E-mail: fermandaferrarini@gmail.com.

Os Ofícios de Imóveis são cruciais ao Estado Democrático de Direito, centrados no interesse de todos, representados por leis criadas pelo povo e para o povo, com respeito máximo à dignidade da pessoa humana.

O povo é o titular do poder constituinte. Há primazia da lei e os registros públicos garantem os direitos fundamentais em todas as searas da vida cotidiana: desde o nascimento, ou até mesmo antes dele, como nascituro, recebem proteção jurídica e tem os ofícios da cidadania a tutelar a prática dos atos imprescindíveis à existência humana.

Os registros de imóveis registram e averbam os bens maiores das pessoas, as propriedades e suas garantias reais: hipoteca, penhor, alienação fiduciária, patrimônio de afetação, dentre outras. Registram títulos cambiais, como as cédulas rurais pignoratícias, cédulas rurais hipotecárias, cédulas rurais pignoratícias e hipotecárias, cédulas de produtos rurais, cédulas de crédito industrial, cédulas de crédito à exportação, cédulas de crédito imobiliário, cédulas de crédito bancário, cédulas imobiliárias.

Em época de pandemia da covid-19, o real foi uma das moedas mais desvalorizadas. De acordo com estudo do Banco Central o prejuízo foi de US\$28,3 bilhões no primeiro semestre de 2020. Só os estrangeiros retiraram US\$24 bilhões do país até dezembro deste ano, segundo estimativa do *Institute of International Finance* (IIF)². Um dos setores mais afetados foi a indústria nacional, haja vista ela importar insumos. Os produtores agrícolas preferem exportar que vender no mercado interno.

As medidas de apoio aos estados, municípios e Distrito Federal atingiram R\$ 190,6 bilhões até novembro de 2020. Só o auxílio emergencial federativo transferido em junho e setembro foi de R\$ 60,2 bilhões. A União autorizou a suspensão temporária do pagamento das dívidas dos estados e municípios, uma economia de R\$ 35,35 bilhões aos entes federados. O governo federal gastou R\$615,1 bilhões no setor primário nos efeitos econômicos e sociais gerados pela pandemia da covid-19: R\$587,6 bilhões em novas despesas e R\$ 27,5 bilhões em redução de receitas. A saúde foi a prioridade, todos os recursos solicitados nesta área foram liberados por crédito extraordinário.³

-
2. MOTA, Camila Veras. Por que o real é a moeda que mais se desvalorizou em 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54549137>>. Acesso em: 15 de nov. de 2020.
 3. Brasil está em um patamar de recuperação bastante sólido, afirma secretário especial de Fazenda. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/novembro/brasil-esta-em-um-patamar-de-recuperacao-bastante-solido-afirma-secretario-especial-de-fazenda>>. Acesso em: 15 de nov. de 2020.

Outras pandemias assolaram o mundo, mas os efeitos da atual são desmedidos, em todas as searas da vida: na econômica, na educação, na política, na saúde, na tributária, no turismo, no esporte, nas relações internacionais.

Existem 2.700.000 casos confirmados de covid-19 em todo o mundo. Os países mais afetados são Estados Unidos, Itália, Espanha e França.⁴ A tecnologia está mais avançada que antes, as informações atingem o mundo rapidamente, a comunicação é veloz. Não obstante, os efeitos da pandemia ainda são indecifráveis.

Nesse cenário as serventias extrajudiciais aprimoraram seus procedimentos de trabalho e auxiliam na expansão da economia e do agronegócio. Adotaram métodos eletrônicos de encaminhamento de documentos e celebração de atos, facilitaram a recepção dos títulos e a prática dos registros.

Com essa pesquisa será possível perceber quão os registros imobiliários agilizaram seus procedimentos e facilitaram o acesso dos usuários, atendendo as necessidades emergenciais. Primeiramente será analisado o registro eletrônico, instituído em 2009, com a Lei nº 11.977. Mais tarde ele foi regulamentado pelo Conselho Nacional de Justiça até ser promulgada a Lei nº 13.465/2017.

No capítulo seguinte estudar-se-á os provimentos expedidos em 2020 pelo Conselho Nacional de Justiça, principalmente após o Provimento nº 94, ao autorizar a continuidade dos serviços nos Registros de Imóveis, haja vista eles serem considerados serviços essenciais.

O método de pesquisa aplicado é o dedutivo, por meio da pesquisa bibliográfica de doutrinas e artigos científicos, bem como da legislação. O método de procedimento é o monográfico.

2. PANORAMA GERAL

A Lei nº 11.977/2009 previu a instituição do sistema de registro eletrônico para os serviços de registros públicos. No seu artigo 38, parágrafo primeiro previu que os serviços de registros públicos disponibilizarão serviços de recepção de títulos e de fornecimento de informações e certidões em meio eletrônico.

4. Impacto global do covid-19: como o coronavírus está afetando o mundo. Disponível em: <<https://www.anad.org.br/impacto-global-do-covid-19-como-o-coronavirus-esta-afetando-o-mundo/>>. Acesso em: 15 de nov. de 2020.

Em 2010 o CNJ se mostrou atento ao assunto com a Resolução nº 110, ao institucionalizar o Fórum de Assuntos Fundiários, com o objetivo de estudar a regulação, a organização, a modernização e o monitoramento da atividade dos registros de imóveis quanto à ocupação do solo rural e urbano.

Em 2011 o CNJ celebrou um contrato com a Associação do Laboratório de Sistemas Integráveis Tecnológicos – LSI-TEC, para a implantação de um modelo de Sistemas de Registros de Imóveis Eletrônico, o S-REI. A Recomendação nº14, de 02 de julho de 2014, expedida pelo CNJ determinou que as Corregedorias Gerais de Justiça autorizassem a adoção dos parâmetros e requisitos do modelo de sistema de registro de imóveis eletrônico, S-REI, elaborado pela Associação do Laboratório de Sistemas Integráveis Tecnológicos.

O escopo sempre foi o registro de imóveis eletrônico uniforme em âmbito nacional, a fim de garantir maior segurança e celeridade nos serviços registrais. Dessa orientação resultou o Provimento nº 47/2015 do CNJ que estabeleceu diretrizes gerais para o SREI.

A Medida Provisória nº 759/2016 criou o Operador Nacional de Registro Eletrônico de Imóveis. Em 11 de julho de 2017 foi promulgada a Lei nº 13.465 que regulamentou a Política Nacional de Regularização Fundiária, além de projetar a informatização integrada de dados registrais das Serventias Extrajudiciais do país.

Através da tecnologia nos registros de imóveis o governo pretende ter clareza do panorama geral nacional e a partir da universalização do acesso aos dados imobiliários atuar no desenvolvimento econômico e social do Brasil. É a ratificação do objetivo fundamental insculpido no artigo 3º, inciso II, da Constituição Federal de 1988, no intuito de garantir o desenvolvimento nacional, bem como do artigo 170.

A Carta Magna prima pela livre iniciativa, pela justiça social, soberania nacional, propriedade privada, função social da propriedade, redução das desigualdades regionais e sociais.

As deficiências no sistema registral imobiliário, dentre várias causas do subdesenvolvimento, é uma das apontadas pelo subaproveitamento dos usos econômicos da propriedade e sua função social⁵.

A suplantação das deficiências rurais depende de um aprimoramento do sistema legal e judiciário, uma maior eficiência na integração de dados, a partir de um mapeamento da propriedade e o sistema instalado.

5. SOTO, Hernando de. *The Mystery of Capital: why capitalismo triumphs in the West and falls everywhere else*. London: Black Swan, 2001, p. 161.

O Registro de Imóveis Eletrônico caminha ao encontro desse propósito ao permitir acesso das informações a todos e inovar no mapeamento da capacidade produtiva da terra de modo eficiente, haja vista cinquenta por cento dos imóveis ainda não estarem registrados no país⁶.

A tecnologia afeta a vida como um todo, não só facilita as transações comerciais. O principal motor do desenvolvimento social atual é a informação, na geração de conhecimentos e processamento de dados⁷. Essa motivação é que fez constar o modelo econômico e tecnológico na Constituição Federal de 1988, artigo 219, parágrafo único, ao privilegiar a difusão e transferência de tecnologia.

No artigo 3º, inciso III da Magna Carta consta o desenvolvimento regional, ao diminuir as desigualdades sociais e regionais, que ratifica o compromisso com o Estado Democrático de Direito⁸.

A Lei nº 13.465/2017 criou o ONR – Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis, organizado como pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos. As serventias de registros de imóveis dos Estados e do Distrito Federal integrantes do SREI ficam vinculadas também ao ONR, o gestor do SREI. É a materialização do princípio do acesso à informação do artigo 5º, inciso XIV, da Carta Magna.

Com o Provimento nº 89 do CNJ, de 18 de dezembro de 2019, o registro de imóveis brasileiro teve maior regulamentação e organização: Código Nacional de Matrículas – CNM, o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis – SREI, Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado – SAEC, acesso da Administração Pública Federal às informações registrais, criação do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis – ONR.

3. OS REGISTROS DE IMÓVEIS DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19

Os registros de imóveis asseguram que os atos e negócios jurídicos ocorram de forma segura, de modo eficiente e constituem direitos, nos termos do Código Civil, artigos 1.227 e 1.245. São de relevância ímpar para

6. PAIVA, João Pedro Lamana. *Informalidade atinge metade dos imóveis do País*. Disponível em: <<http://registrodeimoveis1zona.com.br/?p=2186>>. Acesso em: 02 de nov. de 2020.

7. CASTELLS, Manuel. *A sociedade em Rede: a era da informação, sociedade e cultura*. V. 1, 2ª ed., São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 35.

8. Artigo 1º “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos...” Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 09 nov. 2020.

garantirem direitos e obrigações, que os bens móveis e imóveis sejam devidamente inscritos e protegidos nos atos negociais.

A gravidade da pandemia obrigou a adoção de medidas severas para conter a contaminação pelo coronavírus. Nesse mister caminhou o Conselho Nacional de Justiça, desde a Recomendação nº 45, de 17 de março de 2020.

A partir da competência constitucional do Poder Judiciário em fiscalizar os serviços notariais e registrais, bem como da competência do Corregedor Nacional de Justiça em expedir atos normativos para a melhoria desses serviços, foram recomendadas medidas preventivas para a redução dos riscos de contaminação do vírus causador da covid-19.

As diretrizes impostas foram inéditas, tais como: o trabalho remoto, menor atendimento presencial ao público, recepção de títulos eletronicamente, suspensão de prazos, redução e suspensão dos contratos de trabalhos, dentre outras medidas.

O CNJ publicou o Provimento nº 91, de 22 de março de 2020, autorizando as corregedorias estaduais disciplinarem os serviços notariais e registrais segundo os decretos estaduais e as peculiaridades regionais da pandemia.

Além de reiterar a Recomendação nº 45 o CNJ exceuiu os *pedidos urgentes* feitos aos registradores civis das pessoas naturais quanto aos registros de nascimentos e óbitos, com as devidas cautelas.

Em seguida o CNJ publicou o Provimento nº 92, regulamentando o envio eletrônico de documentos para a lavratura dos nascimentos e óbitos no período de emergência da saúde pública, logo revogado pelo Provimento nº 93. O objetivo foi evitar exposição desnecessária aos profissionais em deslocamento a hospitais e nosocômios.

O *Provimento nº 94*, de 28 de março de 2020, foi o precursor ao decretar que os serviços extrajudiciais de registros de imóveis são essenciais para o exercício do direito fundamental à propriedade imóvel e têm importância direta para assegurarem a implementação dos créditos rurais com garantias reais.

Para preservar a saúde dos oficiais, prepostos e os usuários dos serviços registrais o CNJ determinou a suspensão do atendimento presencial nos locais com quarentena decretada pelas autoridades sanitárias locais.

Pelo caráter essencial e visando a continuidade do serviço registral o Provimento nº 94 facultou o atendimento à distância, por meio das centrais dos Registradores de Imóveis e serviços eletrônicos compartilhados,

quando possível, ou ainda, o atendimento presencial reduzido ao mínimo de duas horas, tomados os cuidados necessários de isolamento.

Também previu o espaçamento para atendimento ao público, quando for o caso, controle da entrada de usuários, higienização adequada dos locais, disponibilização de álcool gel 70%, uso obrigatório de máscaras, uso de luvas e higienização constante das mãos de todos os colaboradores.

O CNJ estendeu os prazos de prenotação e de qualificação dos títulos em dobro, com raras exceções: emissão de certidões e os registros de contratos de garantias reais sobre bens móveis e imóveis que sejam condição para a liberação de financiamentos concedidos por instituições de crédito, observado o controle do contraditório e a ordem cronológica de apresentação dos títulos.

As certidões das matrículas poderão ser fornecidas através do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis – SREI. Confirmado o pagamento dos emolumentos elas são fornecidas em até duas horas.

Foi o exórdio para estender às demais especialidades notariais e registras no Provimento nº 95, de 01 de abril de 2020. Disciplinou que os serviços notariais e registrais são essenciais ao exercício da cidadania, para a circulação da propriedade, para a obtenção do crédito, para a prova do inadimplemento de títulos, documentos de dívida e outros direitos.

Até 30 de abril de 2020 todas as serventias extrajudiciais passaram a atender à distância, quando possível e excepcionalmente pelo plantão presencial, com mínimo de duas horas. As equipes foram autorizadas a exercerem o teletrabalho para minimizarem os riscos de contágio. Caso não seja possível devem adotar as providências sanitárias exemplificadas no artigo 2º.

O Provimento nº 95 também facultou a recepção de *títulos nato-digitais e digitalizados*, com os padrões técnicos do Decreto nº 10.278, de 18 de março de 2020, artigo 5º e da MP nº 2200-2/2001, artigo 10.

O Decreto nº 10.278 estabeleceu técnicas e os requisitos para a digitalização de documentos públicos ou privados, a fim de que os documentos digitalizados produzam os mesmos efeitos legais dos documentos originais. No seu artigo 5º regulamentou que o documento digitalizado destinado a se equiparar a documento físico para os efeitos legais e para a comprovação de qualquer ato perante pessoa jurídica de direito público interno deverá ser assinado digitalmente com certificação digital no padrão da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP-Brasil, de modo a garantir a autoria da digitalização e a integridade do documento e de

EFETIVIDADE DO DIREITO: O RECONHECIMENTO DA USUCAPÇÃO PELA VIA EXTRAJUDICIAL

Francisco Ettore Giannico Neto¹

Luiz Gustavo de Oliveira Santos Aoki²

Sumário: 1. Introdução. 2. A usucapião: origens históricas. 3. A usucapião: conceito e requisitos. 4. As hipóteses não sujeitas à usucapião. 5. As espécies da usucapião. 5.1. A usucapião extraordinária. 5.2. A usucapião ordinária. 5.3. A usucapião especial. 5.4. A usucapião especialíssima. 5.5. Ação de retificação de registro de imóvel – nova modalidade de usucapião? 6. Procedimento para o seu reconhecimento judicial. 7. Procedimento para o seu reconhecimento extrajudicial. 8. Conclusões. 9. Bibliografia.

1. INTRODUÇÃO

O Código de Processo Civil (lei n. 13.105, de 16 de março de 2015 - “CPC-15”) inovou no ordenamento jurídico brasileiro ao ampliar a abrangência do procedimento extrajudicial de reconhecimento da usucapião para todas as suas modalidades, antes restrito à hipótese de usucapião especial urbano nos casos de regularização fundiária (lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009, antigo art. 60).

O artigo 1.071, do Código de Processo Civil, alterou a lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos – “LRP”), incluindo o artigo 216-A, que positivou o procedimento do pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião para todas as suas espécies.

-
1. Advogado. Sócio do escritório Dinamarco, Rossi, Beraldo & Bedaque Advocacia. Doutorando em Direito Processual Civil pela Universidade de São Paulo. Mestre em Direito Constitucional e Processual Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Pós-graduado em Direito Tributário pela Fundação Getúlio Vargas. Graduado na Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie.
 2. Oficial substituto do 10 Cartório Oficial de Registro de Títulos e Documentos e Civil de Pessoa Jurídica da Capital – SP. Especialista em direito público pelo Curso Flavio Monteiro de Barros. Especialista em processo Penal pelo Complexo de Ensino Damásio de Jesus. Mestrando em Direito Penal pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

A lei n. 14.382, de 27 de junho de 2022, também alterou o § 10 do artigo 216-A, da Lei de Registros Públicos, sem alterar os demais dispositivos, melhor detalhando questão procedimental a respeito da necessidade de o oficial de registro de imóveis remeter os autos ao juízo competente da comarca do imóvel para decidir a respeito da usucapião caso o proprietário apresente impugnação justificada ao pedido de reconhecimento da usucapião e, no caso de impugnação injustificada, caberá ao oficial de registro de imóveis não admiti-la e ao interessado suscitar procedimento de dúvida. A mesma lei ainda incluiu outras questões, como a possibilidade de adjudicação compulsória pela via extrajudicial. Contudo, o tema foge do objeto desse trabalho.

Recentemente, o Conselho Nacional de Justiça publicou o Provimento n. 65, de 14 de dezembro de 2017 (“Provimento n. 65/2017”), destinado a estabelecer diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis (mais especificamente, no Estado de São Paulo, foi publicado o Provimento n. 51/2017, da Corregedoria Geral de Justiça de São Paulo, adequando suas normas à nova legislação).

O novo arcabouço legislativo acerca do procedimento para o reconhecimento extrajudicial da usucapião se insere dentro da pauta iniciada pela Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004, visando a dividir com órgãos extrajudiciais a competência para a solução de determinadas questões, antes privativa do Poder Judiciário.³

O estudo desse tema se justifica, portanto, pela sua *atualidade*.

Por sua vez, a inovação trazida pelo CPC-15 vem em boa hora para regularizar juridicamente situações fáticas já existentes.

Isso porque, com a aceleração do processo de urbanização do Brasil, um grande contingente de pessoas se deslocou para as cidades e, sem condições de acesso a moradias adequadas – seja porque não se investiu o suficiente em infraestrutura para habitação e saneamento seja pela própria incapacidade financeira dessas pessoas para adquirir um imóvel formal – passou a ocupar espaços de maneira informal.

3. Nesse contexto de desjudicializar procedimentos, podemos citar a atribuição dos seguintes poderes aos notários e registradores: retificação extrajudicial de registro imobiliário (lei n. 10.931, de 2 de agosto de 2004) e divórcio e inventário extrajudiciais (lei n. 11.441, de 4 de janeiro de 2007). Fora do âmbito notarial, pode-se citar a consignação em pagamento extrajudicial (CPC-73, art. 890; CPC-15, art. 539). Nesse sentido, confira-se: VERONESE, Yasmin Leandro. SILVA, Caique Tomaz Leite da. “Os notários e registradores e sua atuação na desjudicialização das relações sociais”. In Revista dos Tribunais, v. 2, n. 4, 2014, p. 65-80.

A respeito do tema, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apresentou os resultados do Censo Demográfico 2010 com publicação intitulada “Aglomerados subnormais: primeiros resultados”⁴.

Por meio do referido estudo, realizado no período de 1º de agosto a 30 de outubro de 2010 e que abrangeu todo o Território Nacional, o IBGE procurou identificar os assentamentos irregulares existentes no País, conhecidos como favela, invasão, grota, baixada, comunidade, vila, ressaca, mocambo, palafita, entre outros.

Suas conclusões são surpreendentes: (i) o número de domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais em todo o Brasil é de 3.224.529 (três milhões, duzentos e vinte e quatro mil, quinhentos e cinquenta e nove) e (ii) foram identificados aglomerados subnormais em 100% (cem por cento) das cidades com mais de 500.000 habitantes.

Portanto, o estudo do tema mostra-se relevante e abrangente porque o cenário caótico identificado pelo IBGE impossibilita, ou ao menos dificulta, que as pessoas que habitam esses aglomerados subnormais tenham acesso ao crédito, na medida em que não conseguem contratar e garantir dívidas com seus imóveis, diminuindo seu poder aquisitivo (a transação de imóveis informais é naturalmente menos valorizada que a dos formais), sem falar na clara incerteza e insegurança jurídica sobre essa situação fática informal somadas ao medo de repentinas remoções.

Assim, além de atual, o estudo desse tema também se justifica pela importância que a efetividade do direito protege a situação de diversas famílias.

4. O IBGE denominou de aglomerado subnormal o “conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. A identificação dos aglomerados subnormais deve ser feita com base nos seguintes critérios: a) Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há 10 anos ou menos); e b) Possuírem pelo menos uma das seguintes características: • urbanização fora dos padrões vigentes - refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; ou • precariedade de serviços públicos essenciais. Os aglomerados subnormais podem se enquadrar, observados os critérios de padrões de urbanização e/ou de precariedade de serviços públicos essenciais, nas seguintes categorias: invasão, loteamento irregular ou clandestino, e áreas invadidas e loteamentos irregulares e clandestinos regularizados em período recente” (In https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd_2010_aglomerados_subnormais.pdf - acessado em 11 de maio de 2018).

Por meio dessas breves reflexões, procuraremos abordar a usucapião, suas origens históricas, conceito, as modalidades previstas no ordenamento jurídico brasileiro, o procedimento para seu reconhecimento e, em especial, algumas considerações sobre o procedimento extrajudicial.

2. A USUCAPIÃO: ORIGENS HISTÓRICAS

No sistema jurídico brasileiro, a propriedade não se adquire exclusivamente pelo contrato. Trata-se de mandamento derivado das raízes históricas do fenômeno aquisitivo romano, com breves pinceladas do, mais recentemente instituído, sistema alemão.

O brocardo latino *traditionibus et usucapionibus, non nudis pactis, dominia rerum transferuntur* traduz a noção de que o domínio da coisa se transfere pela *tradição* e pela *usucapião* e não apenas pelo pacto firmado entre contratantes para a transferência do bem.

No Direito Romano, a transferência do domínio não se dava pela mera ação individual do transmitente da coisa, mas dependia do concurso de vontade da sociedade: a propriedade imóvel deveria ser objeto da tradição (transferência da posse direta ao adquirente com a ocupação total de todas as partes do imóvel – *traditio brevi manu*) e, em momento posterior, o objeto era colocado à disposição do adquirente (*in conspectu posita*), quando se aperfeiçoava a *traditio longa manu*.

Surge daí – do domínio a partir da perpetuação da ocupação – a noção da usucapião. Nas palavras de JOSÉ CARLOS MOREIRA ALVES afirma que a “usucapião é um instituto antiquíssimo, anterior à Lei das XII Tábuas”.⁵

No Brasil, assim como na tradição romana, o título histórico e culturalmente advém da *posse*. Cite-se como exemplo as doações das sesmarias, que se tornavam definitivas somente com a posse⁶; de 1822 até 1850 desenvolveu-se progressiva ocupação de novas áreas sem qualquer titulação legítima, senão mediante a simples tomada de posse (aquisição originária de propriedade).⁷

5. ALVES, José Carlos Moreira. *Direito Romano*, 13ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 311.

6. SILVA, Ligia Osorio. *Terras devolutas e latifúndio*: efeitos da lei de 1850. 2. ed. Campinas: UNICAMP, 2008, p. 41.

7. GONÇALVES NETO, João da Cruz. BORGES, Wendel Rosa. “A posse da terra sem título e seu tratamento jurídico durante a colonização e império do Brasil”. In História do direito II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFPB; coordenadores: Eneá de Stutz e Almeida, Juliana Neuenschwander Magalhães, Antonio Carlos Wolkmer. – Florianópolis: CONPEDI, 2014.

A lei n. 601, de 18 de setembro de 1850, regulamentada pelo Decreto n. 1.318, de 30 de janeiro de 1854, instituiu o registro paroquial, embrião do Registro de Imóveis, que visava apenas a separar o domínio público do privado.

A usucapião, desta forma, é instrumento jurídico de formalização de situações de fato, regularizando a situação da posse de quem a exerce perante terceiros com ânimo de dono.

O Código Civil brasileiro de 1916, inspirado no Código Civil francês e de modo ligeiramente diverso da tradição romana, passou a admitir a transmissão dos imóveis pela celebração do contrato (*solo consensu*), atribuindo a ele *força translativa, independentemente de qualquer outra exigência*.

Essa inovação não ficou isenta de críticas. Os riscos eram óbvios, a mera celebração do contrato não era suficiente para dar conhecimento ao público da transferência do bem.

Passou-se a entender que, independentemente da força translativa do contrato, a transferência só teria valor para terceiros (*erga omnes*) quando ocorresse a sua transcrição em órgão competente.

Nosso sistema de aquisição de propriedade passou a guardar similaridade (e não identidade) com o Código Civil alemão, que se baseia fundamentalmente na transferência de domínio mediante a inscrição do contrato no registro imobiliário.

Naquele sistema, diferentemente do brasileiro, há presunção *iuris et de iure* da propriedade pelo registro da transação (*negócio jurídico abstracto*), independentemente da posterior apuração de vícios ou defeitos no título que lhe deu origem.

Adaptando as lições romanas e germânicas, nosso sistema passou a disciplinar *o contrato como um gerador do direito de crédito* entre as partes e *o registro do imóvel na repartição competente como requisito para a transferência do domínio*, operando-se a aquisição da propriedade (CC, art. 1.245).

Contudo, diferentemente do sistema alemão, no brasileiro o registro é um *ato jurídico causal* e sua sorte é vinculada ao título de transmissão e somente se opera dentro das suas forças e condições de validade. Há sobre o registro, portanto, uma *presunção iuris tantum* de propriedade.

Essas noções comparativas entre os sistemas brasileiro e estrangeiro são relevantes para a compreensão e estudo da usucapião, em especial da chamada usucapião ordinária com prazo reduzido.

3. A USUCAPIÃO⁸: CONCEITO E REQUISITOS

Nas palavras do civilista CAIO MÁRIO DA SILVA PEREIRA, a usucapião é “a aquisição da propriedade ou outro direito real pelo decurso do tempo estabelecido e com a observância dos requisitos instituídos em lei”.⁹ De maneira similar, SILVIO RODRIGUES: “a usucapião é modo originário de aquisição do domínio, mediante a posse mansa e pacífica, por determinado espaço de tempo fixado na lei”.¹⁰

Diversas teorias procuraram explicar esse instituto. Em brevíssima síntese, a *teoria subjetivista* procurou justificá-lo a partir de fundamentos éticos: abandono da coisa pelo antigo dono como uma renúncia presumida e necessidade de atribuir certeza ao direito de propriedade do atual possuidor. Já pela *teoria objetivista*, este se justifica por razões sociais: a necessidade de segurança social e aproveitamento econômico do bem.

A tendência moderna, segundo CAIO MÁRIO DA SILVA PEREIRA, é eminentemente objetivista e procura justificar a usucapião considerando a *função social da propriedade*, prestigiando o trabalho realizado pelo seu possuidor e a reintegração social do bem.¹¹

A usucapião é considerada modo de *aquisição originário da propriedade* porque não há vinculação entre o atual e o antigo proprietário do bem usucapido.¹²

-
8. O Código Civil *revogado* (lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916), refere-se ao instituto com o artigo masculino “pelo usucapião” (art. 530, inc. III). Já o Código Civil *vigente* (lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002), refere-se ao instituto com o artigo feminino “da usucapião”. A exposição de motivos do Código Civil em vigor não esclarece as razões pelas quais foi alterado o gênero do instituto. FLÁVIO TARTUCE chega a afirmar que “tanto faz utilizar a expressão de uma ou outra forma” (Cfr. *Direito Civil – Direito das Coisas*. 8ª ed. Vol. 4. Forense: São Paulo, 2016, p. 185) e, assim como o doutrinador, optamos neste estudo por utilizar o mesmo gênero (feminino) adotado pela legislação atual.
 9. SILVA PEREIRA, Caio Mário da. *Instituições de Direito Civil – Direitos Reais*. 24. ed. vol. 4. Atualizada por Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. Forense: Rio de Janeiro, 2016, p. 119.
 10. RODRIGUES, Silvio. *Direito civil*, Vol. 5, 28.ª Ed., São Paulo: Saraiva, 2010, p. 108.
 11. SILVA PEREIRA, Caio Mário da. *Instituições de Direito Civil*, vol. IV – Direitos Reais. 24ª ed. Atualizada por Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. Forense: Rio de Janeiro, 2016, p. 121.
 12. Não é objeto desse estudo a diferenciação doutrinária entre modo de aquisição originário ou derivado da propriedade. Contudo, o argumento utilizado para defender a corrente minoritária, no sentido de se tratar a usucapião de modo de aquisição derivado da propriedade, é no sentido de que todas as terras são de propriedade de alguém (ainda que do Estado), razão pela qual não se poderia afirmar ser a aquisição da propriedade originária. Nesse sentido, CAIO MÁRIO DA SILVA PEREIRA afirma ser a usucapião modo derivado de aquisição de propriedade, com a ressalva de lhe faltar a circunstância da transmissão voluntária ordinariamente presente nessa modalidade de transmissão (SILVA PEREIRA, Caio Mário da. *Instituições de Direito Civil*, vol. IV – Direitos Reais. 24ª ed. Atualizada por Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. Forense: Rio de Janeiro, 2016, p. 120).

Extraí-se do seu conceito dois elementos essenciais para a ocorrência da usucapião: a *posse* e o *tempo*. A partir desses dois requisitos essenciais e, em determinadas hipóteses, da conjugação de outros fatores (como o justo título e a boa-fé – necessários para as demandas de usucapião ordinária), surgem quatro espécies de usucapião – *extraordinária*, *ordinária*, *especial* e *especialíssima* – e suas respectivas subespécies.

Com relação à *posse*, é certo que essa deve ser mansa e pacífica, além de contar com o *animus domini* do possuidor, elementos sobre os quais ORLANDO GOMES se expressa da seguinte maneira: “a posse deve ser mansa e pacífica, isto é, exercida sem oposição. O possuidor tem de se comportar como dono da coisa, possuindo-a tranquilamente. A vontade de conduzir-se como proprietário do bem carece ser traduzida por atos inequívocos. Posse mansa e pacífica é, numa palavra, a que não está viciada de *equivoco*. Na aparência, oferece a certeza de que o possuidor é proprietário”.¹³

Exige-se que a “posse do usucapiente se exerça sem oposição, vale dizer, se exerça de maneira contínua e incontestada”.¹⁴

Portanto, não é qualquer posse que gera o direito à usucapião. Ela deve estar qualificada por um atributo psicológico do possuidor, o *animus domini*, ou seja, a “vontade de deter a coisa como se fosse dono (*affectio tenendi*), ânimo ínsito no espírito do possuidor e sem a interferência de outrem para o exercício da posse”.¹⁵

Assim, a conduta do usucapiente deve em tudo e para todos se identificar com a do proprietário (*dominus*).

Sobre o tema, a exposição de motivos do Código Civil esclarece que a manifestação da posse, com *animus domini*, poderia ser caracterizada “se, durante esse tempo, o possuidor, houver pago os impostos relativos ao prédio, construindo no mesmo a sua morada ou realizando obras ou serviços de caráter produtivo”.

Utilizando as mesmas expressões, o Tribunal de Justiça de São Paulo já decidiu pela ocorrência de *animus domini*, afirmando que os possuidores agiram com *animus domini* (...) comprovado pelo próprio agir dos demandantes que, utilizam-se da área como se donos fossem. Há nos autos demonstrações nesse sentido, os autores ao adentrarem no imóvel reformaram a sua moradia, pagaram os impostos municipais, enfim, realizaram

13. GOMES, Orlando. *Diretos Reais*. 20. ed., Forense: São Paulo, 2010, p. 183.

14. RODRIGUES, Silvio. *Direito civil*, Vol. 5, 28. ed., São Paulo: Saraiva, 2010, p. 112.

15. RIBEIRO, Benedito Silvério, *Tratado de usucapião*, Vol. 1, 5. ed., Saraiva, São Paulo, 2007, p.673.

atos compatíveis com a condição de proprietários, até porque, por certo, acreditavam sê-lo”.¹⁶

Por sua vez, o artigo 1.243 do Código Civil autoriza a *accessão da posse*, permitindo que o possuidor do imóvel aproveite o tempo da posse do seu antecessor, desde que a receba a *título universal* (sucessão) ou a *título singular* (desde que ambas sejam aptas a gerar a usucapião).

Com relação ao tempo, o transcurso do prazo é necessário para que a posse se perpetue, convertendo-se em propriedade.

A duração da posse, no entanto, é definida por razões de *política legislativa* e, portanto, de maneira diversa seja em diferentes ordenamentos jurídicos seja dentro de um mesmo sistema (como é o caso do brasileiro, com distintos prazos a depender da espécie de usucapião).

4. AS HIPÓTESES NÃO SUJEITAS À USUCAPIÃO

A aquisição originária de propriedade mediante o exercício da posse por determinado tempo não se aplica a toda e qualquer situação. Determinados tipos de imóveis e determinadas situações não geram ao possuidor o direito de propriedade sobre determinados imóveis. Procuraremos tratar de algumas dessas situações.

Posse decorrente de mero ato de tolerância. Há hipóteses em que a posse de determinado imóvel é transmitida, mas não é possível alegar a usucapião porque o possuidor não detém o imóvel com intenção de dono, haja vista a posse decorrer de simples ato de tolerância do proprietário. É o caso da locação e do comodato.

Posso sobre área indivisa (condomínio ou herança) ou incerta. Enquanto subsistir o estado de indivisão (seja por se tratar de bem indivisível, seja por pender a partilha ou a divisão), não se pode admitir a usucapião de área incerta porque essa exige um comportamento de posse típico de um proprietário exclusivo sobre o imóvel.¹⁷ Admite-se, por esse mesmo

16. TJ-SP- APL: 179.833-4/8-00, Relator: Adilson de Andrade, Data de Julgamento: 30/01/2017 3ª Câmara de Direito Privado.

17. “AÇÃO DE USUCAPIÃO. Imóvel herdado pela autora. Existência de diversos herdeiros em situação jurídica de condomínio. Formação de condomínio *pro indiviso* entre os sucessores, os quais exerciam a posse jurídica simultânea, afastando o reconhecimento da exclusividade da posse com *animus domini*. Demonstração nos autos de que os demais herdeiros manifestaram oposição em relação ao uso exclusivo de uma das casas pela autora e também da não divisão dos valores recebidos pelas locações, tanto que foram ajuizadas pelos demais herdeiros ação de prestação de contas da inventariança e ação de extinção de condomínio. Ausente comprovação de posse exclusiva da autora, razoável e justo reconhecimento quanto à ausência dos requisitos para a consumação

fundamento e a *contrario sensu*, a usucapião sobre a área comum possuída com exclusividade e sem o estado de comunhão.¹⁸

Bens inalienáveis. Nem todos os imóveis podem ser usucapidos. Desde o advento do Código Civil de 1916, os bens públicos (coisas fora do comércio) não são passíveis de usucapião (Súmula n. 340 do Supremo Tribunal Federal: “Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião”).

A lei n. 6.969, de 10 de dezembro de 1981, instituiu, por um breve período, exceção à regra, admitindo a usucapião de terras devolutas situadas na zona rural.¹⁹ O advento da Constituição Federal de 1988 restaurou essa proibição, que passou a valer para todos os imóveis públicos (art. 183, § 3º).

Há, contudo, interessante questão acerca da usucapião de terras devolutas. Embora o posicionamento mais recente do Superior Tribunal de Justiça seja no sentido de confirmar a sua jurisprudência e afastar a possibilidade de usucapião sobre essas terras,²⁰ compete ao Estado o ônus de demonstrar a qualidade desse bem sob pena de, não o fazendo, ser admitida a usucapião.²¹

Importante esclarecer que essa vedação não se aplica aos bens de propriedade de empresas públicas e sociedades de economia mista porque, nos termos do artigo 173, § 1º, inc. II, da Constituição Federal, “embora integrando essas entidades a administração pública indireta (...) é que a mesma Carta impõe às chamadas estatais o regime jurídico próprio das empresas privadas, daí a inviabilidade de beneficiarem-se da previsão

da prescrição aquisitiva” (TJ-SP, 10ª Câmara de Dir. priv., apel. n. 0220585-76.2006.8.26.0100, rel. Des. SILVIA MARIA FACCHINA ESPOSITO MARTINEZ, j. 26.4.18, v. u.).

18. “Ação de usucapião ordinário. Condomínio. Possibilidade de usucapir área comum. Posse exclusiva sobre o bem por mais de dez anos. Comprovação. Requisitos preenchidos” (STJ, 3ª T., Ag. Int. nos Eds no AREsp n. 750.322-MG, rel. Min. PAULO DE TARSO SANSEVERINO, j. 24.10.17, DJe 6.11.17, v. u.); “O condômino tem legitimidade para usucapir em nome próprio, desde que exerça a posse exclusiva com *animus domini* e sejam atendidos os requisitos legais do usucapião” (STJ, 3ª T. AgRg no AREsp n. 22.114-GO, rel. Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, j. 5.11.13, DJe 11.11.13, v. u.).
19. Nos termos do Decreto-Lei n. 9.760, de 5 de setembro de 1946, “São devolutas, na faixa da fronteira, nos Territórios Federais e no Distrito Federal, as terras que, não sendo próprios nem aplicadas a algum uso público federal, estadual territorial ou municipal, não se incorporaram ao domínio privado” (art. 5º).
20. “Conforme a jurisprudência desta Corte, não há usucapião sobre terras devolutas” (STJ, 2ª T., REsp n. 1.339.270-SP, rel. Min. OG FERNANDES, j. 5.4.18, DJe 11.4.18, v. u.).
21. “A inexistência de registro imobiliário do bem objeto de ação de usucapião não induz presunção de que o imóvel seja público (terras devolutas), cabendo ao Estado provar a titularidade do terreno como óbice ao reconhecimento da prescrição aquisitiva. Precedentes” (STJ, 4ª T., AgInt. no AREsp n. 936.508-PI, rel. Min. LUIS FELIPE SALOMÃO, j. 13.3.18, DJe 20.3.18, v. u.).

invocada (...). Não há, pois, fundamento para se considerar os bens da Caixa como públicas”.²²

Igualmente são considerados inalienáveis os bens imóveis recebidos por prestadores de serviços públicos por concessão na medida em que a sua posse é precária.²³

Imóveis pertencentes ao SFH. O Sistema Financeiro de Habitação foi instituído pela lei n. 4.380, de 21 de agosto de 1964, “destinado a facilitar e promover a construção e a aquisição da casa própria ou moradia, especialmente pelas classes de menor renda da população” (art. 8º).

Os imóveis construídos por meio desse sistema são financiados por fundos públicos (usualmente, a Caderneta de Poupança e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) e, segundo o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, são imóveis públicos afetados a destinação de moradia insuscetíveis de usucapião.²⁴

Imóveis alienados fiduciariamente. O Superior Tribunal de Justiça já decidiu que a transferência para terceiros de bem gravado com propriedade fiduciária, à revelia do proprietário-credor, é incapaz de induzir a posse e, portanto, a sua conversão em propriedade pela usucapião porque constitui ato de clandestinidade.²⁵

22. STJ, decisão monocrática, REsp n. 1.502.134, rel. Min. MARCO AURÉLIO BELLIZZE, j. 23.6.15, DJe 30.6.15.

23. “Tratando-se de bens públicos propriamente ditos, de uso especial, integrados no patrimônio do ente político e afetados à execução de um serviço público, são eles inalienáveis, imprescritíveis e impenhoráveis” (STJ, 4ª T., REsp n. 242.073-SC, rel. Min. LUIS FELIPE SALOMÃO, j. 5.3.09, DJe 29.6.09, m. v.

24. “2. Cinge-se a controvérsia a decidir sobre a possibilidade de aquisição por usucapião de imóvel vinculado ao Sistema Financeiro de Habitação e de titularidade da Caixa Econômica Federal.

3. A Caixa Econômica Federal integra o Sistema Financeiro de Habitação, que, por sua vez, compõe a política nacional de habitação e planejamento territorial do governo federal e visa a facilitar e promover a construção e a aquisição da casa própria ou moradia, especialmente pelas classes de menor renda da população, de modo a concretizar o direito fundamental à moradia.

4. Não obstante se trate de empresa pública, com personalidade jurídica de direito privado, a Caixa Econômica Federal, ao atuar como agente financeiro dos programas oficiais de habitação e órgão de execução da política habitacional, explora serviço público, de relevante função social, regulamentado por normas especiais previstas na Lei 4.380/64.

5. O imóvel da Caixa Econômica Federal vinculado ao Sistema Financeiro de Habitação, porque afetado à prestação de serviço público, deve ser tratado como bem público, sendo, pois, imprescritível” (STJ, 3ª T., REsp n. 1.448.026-PE, rel. Min. NANCY ANDRIGHI, j. 17.11.16, DJe 21.11.16, v. u.).

25. STJ, 4ª T., REsp n. 881.270-RS, rel. Min. LUIS FELIPE SALOMÃO, j. 2.3.10, DJe 19.3.10, v. u.

Por fim, *não* são atingidos pela vedação legal e, portanto, *podem* ser objeto de usucapião bens gravados com cláusula de inalienabilidade²⁶ e o bem de família.²⁷

5. AS ESPÉCIES DA USUCAPÇÃO

Como dito acima, quatro são as espécies de usucapião: *extraordinária*, *ordinária*, *especial* e *especialíssima*. Cada uma delas apresenta requisitos próprios e específicos, além de diferentes prazos para a sua ocorrência.

5.1. A usucapião extraordinária

Nos termos do artigo 1.238, do Código Civil, a modalidade da usucapião extraordinária se resolve, *exclusivamente*, pela presença da *posse* e do *tempo*, independentemente do justo título e da boa-fé do possuidor.

Desvaloriza-se, dessa forma, o abandono social e econômico do bem, prestigiando aquele que, possuindo o bem, o tornou útil à comunidade.

Há nesta modalidade, nas palavras de CAIO MÁRIO DA SILVA PEREIRA, verdadeira “valorização do trabalho humano”,²⁸ razão pela qual o próprio Código Civil (art. 1.238, par. único) prevê determinadas reduções de prazos para aqueles possuam o imóvel como moradia ou que realizem sobre o bem imóvel obras de caráter produtivo, denominada de usucapião extraordinária com prazo reduzido.

Temos assim o seguinte quadro sinóptico:

Espécie	Tempo	Fundamento legal	Demais requisitos (além da posse)
Usucapião extraordinária	15 anos	CC, art. 1.238	-
Usucapião extraordinária com prazo reduzido	10 anos	CC, art. 1.238, par. único.	Destinação do imóvel (moradia habitual ou caráter produtivo)

26. “Na linha dos precedentes desta Corte, a existência de cláusula de inalienabilidade não obsta o reconhecimento do usucapião, uma vez tratar-se de modalidade de aquisição originária do domínio” (STJ, 4ª T, REsp n. 207.167, rel. Min. SÁLVIO DE FIGUEIREDO TEIXEIRA, j. 21.6.01, DJ 3.9.01, v. u.).

27. “O bem de família, sobrevivendo mudança ou abandono, é suscetível de usucapião” (STJ, 4ª T, REsp n. 174.108-SP, rel. Min. BARROS MONTEIRO, j. 15.9.05, DJ 24.10.05, v. u.).

28. SILVA PEREIRA, Caio Mário da. *Instituições de Direito Civil – Direitos Reais*, vol. 4. 24. ed. Atualizada por Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. Forense: Rio de Janeiro, 2016, p. 126.