FACULDADE AUTÔNOMA DE DIREITO - FADISP
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTU SENSU* EM DIREITO
MESTRADO EM FUNÇÃO SOCIAL DO DIREITO

RODRIGO CANEVASSI MURAKAMI

A USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL COMO INSTRUMENTO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

SÃO PAULO – SP
2026

RODRIGO CANEVASSI MURAKAMI

A USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL COMO INSTRUMENTO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

Dissertação apresentada à Faculdade Autônoma de Direito – FADISP, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Pellegrini Arruda Alvim

SÃO PAULO – SP

2026

Catalogação na fonte: Biblioteca UNIALFA

M972u

Murakami, Rodrigo Canevassi.

A usucapião extrajudicial como instrumento de regularização fundiária urbana. / Rodrigo Canevassi Murakami. – 2026.

123 f.; 30cm.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Pellegrini Arruda Alvim.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Função Social do Direito, Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo (FADISP) – São Paulo-SP, 2026.

1. Usucapião Extrajudicia. 2. Regularização Fundiária. 3. Registro de Imóveis. 4. Direito de propriedade. I. Alvim, Eduardo Pellegrini Arruda. II. UNIALFA. III. Título.

CDU: 347.232.4:347.233

RODRIGO CANEVASSI MURAKAMI

A USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL COMO INSTRUMENTO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

Dissertação apresentada à Faculdade Autônoma de Direito – FADISP, como exigência parcial para a obtenção do grau em Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Pellegrini Arruda Alvim

Aprovada em: _____ de _____ de 2026.

BANCA EXAMINADORA

_____
Prof. Dr. Eduardo Pellegrini Arruda Alvim – FADISP (orientador)

_____
Prof. Dr.
(Instituição à qual pertence)

_____
Prof. Dr.
(Instituição à qual pertence)

Dedico este trabalho à Natália e Alice, esposa e filha, respectivamente, pelo amor, incentivo e paciência nos dias de ausência.

RESUMO

Trata-se de dissertação de mestrado que objetiva analisar o instituto da usucapião extrajudicial como instrumento de regularização fundiária urbana. As ocupações de terras e o surgimento das cidades, no Brasil, ocorreram de forma desordenada, acentuando-se em virtude da industrialização tardia e o êxodo rural. Isso permitiu a formação de inúmeros núcleos urbanos irregulares, sem qualquer titulação formal da propriedade. A usucapião extrajudicial, processada perante o Cartório de Registro de Imóveis, permite reconhecer o direito de propriedade àquele que, pelo prazo exigido pela lei, exerceu a posse *ad usucapionem* sobre determinado imóvel passível de ser adquirido pela prescrição aquisitiva. Constitui, pois, verdadeiro instrumento de regularização fundiária urbana, o que permite o cumprimento da função social da propriedade e da cidade e, em última análise, a concretização do direito social à moradia e dignidade da pessoa humana.

Palavras-chave: Usucapião Extrajudicial. Regularização Fundiária. Registro de Imóveis.

SUMMARY

This is a master's thesis that aims to analyze the institute of extrajudicial adverse possession as an instrument for urban land regularization. Land occupations and the emergence of cities in Brazil occurred in a disorderly manner, becoming more accentuated due to late industrialization and the rural exodus. This allowed the formation of countless irregular urban centers, without any formal title to the property. Extrajudicial usucaption, processed before the Property Registry Office, allows the recognition of the property right of those who, for the period required by law, exercised possession *ad usucapionem* over a certain property capable of being acquired by acquisitive prescription. It therefore constitutes a true instrument of urban land regularization, which allows the fulfillment of the social function of property and the city and, ultimately, the realization of the social right to housing and human dignity.

Keywords: Extrajudicial Usucapion. Land Regularization. Property Registration.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 08

1. A USUCAPIÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO 12
1.1. Conceito e natureza jurídica.....15
1.2. Requisitos.....18
1.3. Espécies.....25
1.4. Ação de usucapião.....31

2. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E O DIREITO DE PROPRIEDADE 37
2.1. A propriedade e sua função social 43
2.2. Princípios e objetivos 54
2.2.1. Cidades inteligentes.....61
2.3. Instrumentos jurídicos da regularização fundiária urbana 66
2.4. Procedimento 71

3. A ATIVIDADE NOTARIAL E DE REGISTRO E A USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL 79
3.1. Usucapião extrajudicial 93
3.2. Procedimento 104

4. CONCLUSÃO 117

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....120

INTRODUÇÃO

O direito de propriedade é um dos direitos fundamentais estampados na Constituição Federal de 1988 (artigo 5º, inciso XXII), além de materializar uma necessidade inata do ser humano, qual seja, a acumulação de riquezas para a subsistência do homem e de sua família.

A propriedade formalmente reconhecida e publicizada na matrícula do imóvel – diante do sistema de registro de direitos que o ordenamento jurídico brasileiro adotou – revela-se essencial pois permite que o titular do direito real possa dar seu imóvel em garantia nos financiamentos em geral, injetando dinheiro na economia local e regional, de modo a contribuir com o desenvolvimento financeiro do país.

Em virtude da grande extensão territorial do Brasil e resultado da evolução histórica e social das irregularidades fundiárias, há inúmeras pessoas que habitam os imóveis como mero possuidor, faltando-lhe, assim, o reconhecimento formal do direito de propriedade.

É nessa ambiência de regularização fundiária urbana e conversão da posse em propriedade que justificou elaborar essa dissertação de mestrado, além de tentar esclarecer a função social do Direito como linha de pesquisa da presente instituição de ensino.

De início, na seção de número 2 (A Usucapião no Ordenamento Jurídico Brasileiro), analisaremos um dos institutos mais conhecidos do Direito Civil, qual seja, a usucapião. Consiste em forma originária de aquisição da propriedade, transformando o exercício do poder de fato sobre coisa corpórea em direito real.

Veremos a distinção entre posse e propriedade, conceito e natureza jurídica da usucapião, bem como os três requisitos obrigatórios para qualquer espécie de prescrição aquisitiva: posse *ad usucapionem,* tempo e coisa hábil.

Necessário tecer algumas considerações sobre a ação de usucapião, pois contribuirá e muito para a análise do procedimento administrativo da usucapião extrajudicial (objeto de seção específica).

Na seção 3 (A Regularização Fundiária Urbana e o Direito de Propriedade), desenvolveremos aspectos importantes do direito de propriedade como direito fundamental e sua funcionalização a partir da Constituição de 1988 e o Código Civil de 2002. Ao mesmo tempo em que a Constituição garante a propriedade como direito

fundamental, exige que o seu titular cumpra com a função social, harmonizando-se ao princípio da solidariedade social.

A Constituição tratou de forma diferenciada a função social dos imóveis urbanos no artigo 182 (os quais deverão atender as diretrizes do plano diretor) e dos imóveis rurais no artigo 186 (os quais exigem aproveitamento do solo, preservação do meio ambiente e das relações de trabalho). A consequência pelo não cumprimento desse dever constitucional atine à desapropriação-sanção, ótimo instrumento de regularização fundiária, sobretudo em grandes imóveis abandonados nos centros urbanos, mas que, infelizmente, não é utilizado pelo Poder Público.

Ainda nessa seção, veremos as principais causas da irregularidade fundiária, destacando a demanda cada vez mais crescente por moradia nos grandes centros urbanos, com o aumento da oferta de trabalho nas cidades e a redução no campo; atuação falha do Poder Público em gerir e fiscalizar o crescimento das cidades; ganância de alguns empreendedores que preferiram a informalidade a despender mais recursos para o cumprimento da legislação do parcelamento do solo e implementação de projetos habitacionais irregulares por parte do próprio Estado, que, embora tenha se preocupado, em certa medida, em construir moradias populares para a população de baixa renda, deixou sistematicamente de lados os parâmetros legais

Para resolver o problema do ponto de vista jurídico, foi necessário organizar uma espécie de “Teoria Geral da Regularização Fundiária”, através na Lei n. 13.465/17 (ou seja, noções introdutórias sobre o tema em análise), a qual será minuciosamente explorada nesta dissertação.

Além das justificativas históricas de se regularizar as propriedades no Brasil, há ainda aspectos sociológicos a serem destacados (redução das desigualdades), econômicos (circulação de riquezas) e jurídicos (diretriz da política pública urbana).

Ainda nesta seção, trabalharemos com os princípios e objetivos da regularização fundiária, além dos principais instrumentos jurídicos (destaque para a legitimação de posse e legitimação fundiária, além da usucapião) e o procedimento de regulamentação da propriedade (apontando para a recente alteração das Normas de Serviço da Corregedoria-Geral de Justiça de São Paulo realizada pelo Provimento n. 29/2024). Neste capítulo, diante dos aspectos a serem dissertados, adotará postura

jurídico-didática, de modo a esclarecer os mecanismos que podem ser utilizados para atribuir o domínio e a maneira de fazê-lo.

Importante registrar o surgimento das cidades inteligentes que, através da tecnologia, visa melhorar a qualidade dos serviços prestados aos seus habitantes e o projeto de lei n. 976/2021 que Institui a Política Nacional de Cidades Inteligentes (PNCI), com vistas à melhoria da qualidade de vida dos munícipes, e dispõe sobre os princípios e diretrizes que a nortearão, os seus objetivos, as ações a serem realizadas, os recursos alocáveis e dá outras providências.

Aliás, a temática está atual diante da quarta revolução industrial caracterizada pela revolução tecnológica que implicará a transformação de toda a humanidade, conforme lições de Klaus Schwab.

Por fim, na seção 4 (A Atividade Notarial e de Registro e a Usucapião Extrajudicial) falaremos da importância da atividade notarial e de registro para a concretização do direito de propriedade e sua eficácia no fenômeno da desjudicialização dos procedimentos nos quais não há lide.

Será imprescindível registrar a natureza jurídica da atividade com seus contornos constitucionais (artigo 236 da Constituição de 1988) e infraconstitucionais (Lei nº. 8.935/94), precipuamente quanto ao ingresso na atividade, responsabilidade civil (recente Tema 777 do Supremo Tribunal Federal), natureza dos serviços, regime de pessoal, dentre outros aspectos.

Ato contínuo, a usucapião extrajudicial (novidade do Novo Código de Processo Civil – Lei n. 13.105/15, artigo 1.071 –, o qual acrescentou o artigo 216-A à Lei de Registros Públicos) representa uma atuação dos serviços extrajudiciais no papel de concretização do direito social à moradia, permitindo todo o procedimento de forma administrativa perante os Cartórios de Registro de Imóveis.

Faremos uma análise minuciosa do novel instituto, com destaque para o procedimento no âmbito do Cartório de Registro de Imóveis, inicialmente disciplinado no Provimento n. 65/2017, atualmente incorporado ao Código Nacional de Normas do Serviço Extrajudicial (Provimento n. 149/23, artigos 398 a 423).

O que se pretende demonstrar ao longo desse trabalho concerne a um só fato: a usucapião extrajudicial representa um dos instrumentos de regularização fundiária urbana, permitindo o reconhecimento do direito real de propriedade no âmbito do

Registro de Imóveis e todos os benefícios que dela decorrem. Além da previsão legal expressa no artigo 15, inciso II da Lei n. 13.465/17, o resultado da pesquisa está amparado em outros fundamentos jurídicos, sociais e econômicos.

No que toca à metodologia adotada, optou-se pela utilização da revisão bibliográfica tanto de autores nacionais como internacionais para chegarmos à conclusão e apresentação dos resultados.

1. A USUCAPIÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Embora tenha origem anterior à Lei das XII Tábuas[1], esta já regulava o instituto, estabelecendo um lapso temporal de dois anos ininterruptos para as coisas imóveis e um ano para o móveis[2]. A usucapião surgiu como modo de aquisição da propriedade quiritária, ou seja, aquela que atingia um imóvel romano, pertencente a um cidadão romano.

Segundo Vanessa Zimpel[3],

> Como típico do direito quiritário, a chamada propriedade quiritária só podia ter como titular um cidadão romano. Exigia, também, que a coisa sobre a qual recaía fosse corpórea, *in commercio* e não se tratasse de terreno provincial. Também era exigido que tivesse sido adquirida por meios de aquisição previstos no *ius civile*, sejam eles originários, derivados ou a usucapião.
>
> Destarte, não preenchidos os requisitos acima, não era possível a configuração da propriedade quiritária. Tendo isso, percebendo que a vida cotidiana não se bastava por situações que coubessem nas exigências legais, o que gerava, inclusive, injustiças, os pretores começaram a reconhecer propriedade em situações que não cabiam a *dominium ex iure Quiritium*. Surge, assim, a propriedade pretoriana ou bonitária (*in bonis esse*).

A despeito de ter a usucapião surgido como modo de aquisição da propriedade quiritária, não podendo ser utilizada pelos peregrinos e para os imóveis provinciais, foi somente no século II d.C que, para suprir esta lacuna, adveio novo instituto de origem Grega, chamado de *longi temporis* ou *longae possessionis preascripto*[4], que deveria conter também os requisitos de justo título e boa-fé e o prazo era consideravelmente maior, correspondendo a dez anos quando as partes habitassem a mesma cidade (presentes) ou vinte anos quando habitassem cidades diferentes (ausentes).

A usucapião, sem sombra de dúvidas, é um dos temas mais importantes do Direito Civil. Constitui um dos efeitos da posse que, acrescido aos requisitos exigidos pela legislação, constituirá o direito real de propriedade.

---

[1] MELLO, Henrique Ferraz Corrêa de. **Usucapião extrajudicial.** 2ª ed. São Paulo: YK Editora, 2018, p. 113. Mencionado autor assim se posiciona: "A usucapião não tem origem nas XII Tábulas. Remonta a tempos imemoriais, tal como a autotutela. Aliás, a defesa da posse representa o que há de mais representativo da autotutela, a tal ponto que nos ordenamentos jurídicos, de um modo geral, é possível ao ofendido valer-se, por autoridade própria, da defesa da posse, independentemente de intervenção judicial, como ocorre em nosso sistema sob a figura do desforço imediato [...]".

[2] KUMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral**. v. 5, Tomo I., São Paulo: YK Editora, 2020, p. 937.

[3] ZIMPEL, Vanessa. **USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL: A simplificação do procedimento e a facilitação do acesso à justiça.** Dissertação (Mestrado em Função Social do Direito) – Faculdade Autônoma de Direito, São Paulo, 2023, p. 13.

[4] KUMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. *Op. cit.,* p. 941.

A posse, segundo a teoria objetiva de Ihering, adotado pelo Código Civil de 2002 no artigo 1.196[5], é uma situação de fato caracterizada pelo exercício de algum dos poderes inerentes à figura de proprietário. Diz-se ser a exteriorização da propriedade. É possuidor aquele que age, em relação à coisa, como se fosse seu proprietário. A visibilidade do domínio define a figura do possuidor.

Trata-se de um acontecimento fático que repercute do mundo do direito e, portanto, merece proteção pelo legislador. Atento àquilo que acontece no mundo concreto – não raras vezes o indivíduo, sem muita instrução, adquire apenas a posse do terreno, pensando estar adquirindo a propriedade –, criou-se o instituto da usucapião, permitindo ao possuidor, ao longo do tempo, transformar sua posse em propriedade, punindo o comportamento negligente e tutelando os negócios jurídicos defeituosos, como forma de regularização fundiária.

Esses dois institutos (posse e propriedade) não se confundem[6].

É certo que, normalmente, o proprietário também será o possuidor do seu bem. A essa situação, dissemos que a posse está fundamentada no *jus possidendi,* vale dizer, a posse fundamentada em um título (posse causal), confundindo-se o titular do direito real e o seu exercício[7].

Não obstante, é possível que tenhamos a posse fundamentada no *jus possessionis,* ou seja, a posse como um direito autônomo, desvinculado de prévio título (posse formal). Aquele que ocupa o imóvel, usando-o, extraindo seus frutos, não é o proprietário, mas o possuidor que, neste estado, deve ser protegido e mantido[8].

Nesse diapasão, a posse ganhou autonomia em relação ao direito real de propriedade. Insta destacar o Enunciado 492 da V Jornada de Direito Civil realizada

---

[5] Código Civil, art. 1.196: “Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade”.

[6] LOUREIRO, Francisco Eduardo. **Código Civil comentado: doutrina e jurisprudência.** Coordenação Cezar Peluso, 18ª ed. Santana de Parnaíba: Manole, 2024, p. 1.060: “Não se confunde a posse, que é senhorio de fato, com a propriedade, que é senhorio jurídico”.

[7] GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro:** *Direito das Coisas.* v. 5. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 46. Ensina o eminente jurista: “Já o direito à posse, conferido ao portador de título devidamente transcrito, bem como ao titular de outros direitos reais, é denominado *jus possidendi* ou *posse causal.* Nesses exemplos, a posse não tem qualquer autonomia, constituindo-se em conteúdo do direito real”.

[8] No que tange à natureza jurídica da posse, Orlando Gomes indica que Savigny a considera, ao mesmo tempo, um *fato* e um *direito,* ao passo que Ihering ensina ser a posse um *direito* pois, para ele, direito é o interesse juridicamente protegido (GOMES, Orlando. **Direitos Reais.** 21ª ed, Rio de Janeiro: Forense, 2012, *e-book*, p 39. atualizador: Luiz Edson Fachin. ISBN 978-85-309-4392-9. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/978-85-309-4392-9/. Acesso em: 28 dez. 2025

pelo Conselho da Justiça Federal: “A posse constitui direito autônomo em relação à propriedade e deve expressar o aproveitamento dos bens para o alcance de interesses existenciais, econômicos e sociais merecedores de tutela”.

Essa diferenciação é importante para fundamentar as ações possessórias. O *jus possessionis* não se confunde com o *jus possidendi.* A tutela possessória é deferida com fulcro na posse como direito autônomo. Nos interditos, o juiz irá decidir a respeito da manutenção ou reintegração com base naquele que apresentar e provar a melhor posse.

Ato contínuo, não é possível, durante a ação possessória, a discussão a respeito do direito de propriedade (vedação da exceção de domínio). Registre-se a absoluta distinção entre o juízo possessório e juízo petitório. A Súmula 487 do Supremo Tribunal Federal[9] perdeu eficácia diante da redação dos artigos 1.210, § 2º, do Código Civil[10] e o artigo 557 do Novo Código de Processo Civil[11].

Confira a lição de Marcus Vinicius Rios Gonçalves[12]:

> A lei não faz nenhuma exceção a essa regra, de sorte que, atualmente, a regra de que o juízo possessório e o petitório devem ficar separados é absoluta. Mesmo que na ação possessória ambas as partes invoquem para si a qualidade de proprietárias, o juiz não deve julgar em favor de quem provar ser o dono da coisa, mas de quem demonstrar melhor posse. Se ninguém conseguir, a decisão deve ser dada com fundamento nas regras do ônus da prova.

É possível que o pedido possessório seja acolhido, inclusive, contra o legítimo proprietário. Ilustrando, imagine-se uma ação possessória proposta pelo locatário (possuidor direto) contra o locador (proprietário e possuidor indireto), em razão deste ter praticado esbulho ou turbação. Irrelevante, na discussão dos interditos, o locador alegar ser o proprietário e que seu direito supostamente seria mais importante e mereceria maior proteção do ordenamento jurídico.

---

[9] STF, Súmula 487: “Será deferida a posse a quem evidentemente tiver o domínio, se com base neste for disputada”.

[10] “Não obsta à manutenção ou reintegração na posse a alegação de propriedade, ou de outro direito sobre a coisa”.

[11] “Na pendência de ação possessória é vedado, tanto ao autor quanto ao réu, propor ação de reconhecimento do domínio, exceto se a pretensão for deduzida em face de terceira pessoa. Parágrafo único. Não obsta à manutenção ou à reintegração de posse a alegação de propriedade ou de outro direito sobre a coisa”.

[12] RIOS GONÇALVES, Marcus Vinicius. **Novo Curso de Direito Processual Civil.** v. 2, 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 273.

1.1. Conceito e natureza jurídica

Usucapião é uma forma de aquisição da propriedade e de outros direitos reais, mediante a posse prolongada e a inércia do titular do domínio. Segundo Kumpel e Ferrari[13], a palavra usucapião provém do latim *usu* + *capere,* que significa adquirir pelo uso ou pela prescrição. Com efeito, *usus* significa o uso, enquanto *capio,* traz a ideia de adquirir, apanhar, tomar.

Citando o eminente Álvaro Villaça Azevedo[14], "usucapião é a aquisição do domínio pela posse continuada, durante o tempo estabelecido pela lei (*usucapio est adiectio dominii per continuationem possessionis temporis lege definiti*)".

Seu fundamento é garantir segurança jurídica, consolidando situação de fato por um longo período, convertendo a posse em propriedade, além de facilitar a prova do domínio[15]. Destaca-se que a função social da propriedade (artigo 5º, XXIII, da Constituição de 1988[16]) também será atendida. Inclusive, no que tange ao bem jurídico da usucapião, é possível afirmar que é a função socioeconômica da propriedade.

Kumpel e Ferrari[17] ponderam:

> Considerar a função social da propriedade como bem jurídico da usucapião significa que a propriedade por não propiciar reflexos sociais ou econômicos à coletividade pode ser adquirida pelo possuidor que lhe der efetiva destinação social, em detrimento do proprietário tabular inerte.

Gustavo Tepedino, Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho e Pablo Renteria[18] reforçam:

> Mais recentemente, consolidou-se o entendimento que associa o fundamento da usucapião à função social da propriedade, de modo a fazer prevalecer a efetiva utilização dos bens sobre o não uso. A função social da propriedade, prevista no inciso XXII do artigo 5º da Constituição da República, autoriza e medida extrema de se retirar o domínio do antigo dono e concedê-lo ao

---

[13] KUMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. *Op. cit.,* p. 949.
[14] AZEVEDO, Álvaro Villaça. **Direito das Coisas.** São Paulo: Atlas, 2014, p. 63.
[15] Fabio Caldas de Araújo destaca a importância da prescrição como instrumento de pacificação, na medida em que "a usucapião encerra uma dualidade ínsita em sua essência, pois, à medida que cria um direito, destrói outro, da mesma natureza". ARAÚJO, Fabio Caldas de. **Usucapião: judicial e extrajudicial.** 4ª ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2025, p. 119.
[16] "[...] a propriedade atenderá a sua função social".
[17] KUMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. *Op. cit.,* p. 953.
[18] TEPEDINO, Gustavo; MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo; RENTERIA, Pablo. **Fundamentos do Direito Civil: Direito Reais.** Vol. 5, 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025, p. 116.

> possuidor que, por sua vez, demonstrar interesse merecedor de tutela jurídica.

Observa-se que o objeto da usucapião é, não apenas o direito de propriedade, bem como outros direitos reais, especialmente os exercidos sobre coisa alheia de gozo ou fruição. A título de exemplo, o artigo 1.379 do Código Civil[19] permite a aquisição da servidão pela prescrição aquisitiva durante o prazo de dez ou vinte anos, a depender de justo título ou não, autorizando o registro da servidão na matrícula do imóvel[20].

Quanto à sua natureza jurídica, a doutrina ensina tratar-se de forma originária de aquisição da propriedade, na medida em que o novo proprietário não mantém qualquer relação de direito real ou obrigacional com o seu antecessor, pois não obtém o bem do antigo proprietário, mas contra ele.

Nesse sentido, Francisco Eduardo Loureiro[21]:

> É modo originário de aquisição da propriedade, pois não há relação pessoal entre um precedente e um subsequente sujeito de direito. O direito do usucapiente não se funda sobre o direito do titular precedente, não constituindo este direito o pressuposto daquele, muito menos lhe determinando a existência, as qualidades e a extensão.

De sua natureza jurídica resulta que a incorporação do bem ao patrimônio do usucapiente se dá de forma límpida, livre de todos os vícios que a relação jurídica anterior apresentava. Com efeito, não há incidência do ITBI e, eventual ônus real sobre o imóvel, em razão de negócio jurídico do anterior proprietário (hipoteca, por exemplo), estará automaticamente extinta, não mais subsistindo. A propriedade é adquirida isenta de máculas.

Quanto ao ITBI, insta recordar que o seu fato gerador é a transmissão *inter vivos,* a qualquer título, por ato oneroso (e não gratuito), de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos à sua aquisição (artigo 156, II, da Constituição de 1988). O que se

---

[19] "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".

[20] Quanto ao aspecto registral da servidão, a Lei nº 6.015/73 (Lei de Registros Públicos) enumera, em seu art. 167, inciso I, n. 6, a servidão como ato de registro em sentido estrito. Aliás, na realidade, são praticados dois atos distintos: o registro na matrícula do prédio serviente e averbação na matrícula do prédio dominante.

[21] LOUREIRO, Francisco Eduardo. *Op. cit.,* p. 1.130.

verifica na usucapião é a ausência de onerosidade, de modo que não há incidência de ITBI.

Além disso, é possível destacar que a usucapião constitui um dos efeitos da posse e vem adquirindo contornos como verdadeiro instrumento de regularização formal dos imóveis dentro da tábula registral no ordenamento jurídico brasileiro. Ao longo dessa dissertação, ficará cristalino esse novo efeito da usucapião, em razão da previsão expressa na Lei nº 13.465/17 da usucapião como instrumento de regularização fundiária urbana (artigo 15, II).

É conhecida como prescrição aquisitiva, uma vez que o tempo influi na definição de posições jurídicas das pessoas. Segundo Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald[22]:

> O fundamento desse modelo jurídico é dúplice: representa um prêmio àquele que por um período significativo imprimiu ao bem uma aparente destinação de proprietário; mas também importa em sanção ao proprietário desidioso e inerte que não tutelou o seu direito em face da posse exercida por outrem.

Não obstante, Orlando Gomes[23] refuta a ideia de prescrição aquisitiva, dizendo:

> 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. São, por conseguinte, manifestações da influência do tempo nas relações jurídicas. Objetivam dar firmeza a essas relações, eliminando a incerteza dos direitos. Interrompe-se ou se suspende o seu curso pelas mesmas causas. 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 *prescrição* extingue as pretensões reais e pessoais, tendo largo campo de aplicação, enquanto a *usucapião* restringe-se aos direitos reais, dos quais é modo de aquisição. Os direitos pessoais não se adquirem por usucapião. A *prescrição* é negativa; como ensina Lafayette, nasce da inércia, e tem por efeito dissolver a obrigação, paralisando, destarte, o direito correlato; não gera direitos. A *usucapião* é positiva, no seu modo de atuar predomina a forca geradora; o proprietário perde o domínio porque o adquire o possuidor.

Conclui-se que o fundamento da usucapião é assegurar a paz social, conferindo juridicidade às situações fáticas consolidadas no tempo. Consequentemente, a segurança e estabilidade da propriedade também são abrangidas. A outro giro, pune-se o proprietário negligente com seu patrimônio que

---

[22] FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil.** Vol. 5, 12ª ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2016, p. 388.
[23] GOMES, Orlando. *Op. Cit.,* p. 179.

deixa, ao longo do tempo previsto em lei, o prescribente exerce posse *ad usucapionem* sobre determinado bem.

1.2. Requisitos

A usucapião é um instituto que retira o direito de propriedade de uma pessoa, transferindo-o, sem vícios, para o possuidor. Como representa, a um só tempo, uma punição e uma sanção, o ordenamento jurídico exige o preenchimento de alguns requisitos, como forma de assegurar o princípio da legalidade e o devido processo legal.

A propriedade é um direito fundamental e possui, com fulcro no Texto Constitucional (artigo 5º, XXIII), uma função social. Exige-se que o proprietário dê uma destinação positiva ao bem, de modo a atender aos interesses econômicos, sociais e a preservar o meio ambiente (artigo 1.228, § 1º, do Código Civil).

A utilidade social é prestigiada, não se admitindo, no mundo contemporâneo, que o titular do domínio fique inerte, deixando de ocupar ou alugar o imóvel. A demanda por moradia é um dos aspectos mais relevantes dos direitos sociais e fora assim reconhecida pelo constituinte derivado na Emenda Constitucional nº 26/2000, alterando o artigo 6º da Constituição de 1988.

O caráter absoluto do direito de propriedade, no sentido de que o seu titular possa fazer aquilo que lhe aprouver, já não é tão absoluto assim. O direito se socializou, passou a se preocupar com o coletivo, com o bem-estar da sociedade, impondo aos seus titulares o exercício de forma não abusiva. A mentalidade individual e patrimonialista reinante no Código Civil de 1916 cedeu espaço para a função social e a boa-fé objetiva.

No que atine aos requisitos da usucapião, a doutrina, tradicionalmente, os divide em três, a saber: a) posse *ad usucapionem;* b) tempo e c) coisa hábil (*res habilis*). São os pressupostos obrigatórios que devem estar presentes em todas as modalidades de prescrição aquisitiva. O justo título e a boa-fé somente serão requisitos da usucapião ordinária, sendo dispensado na extraordinária.

A usucapião resulta da posse, definida como poder de fato sobre a coisa, de modo a exteriorizar alguns dos poderes inerentes à figura de proprietário. É um dos efeitos da posse. Porém, não basta a simples posse. É preciso a posse *ad usucapionem,* vale dizer, a posse que, além da faculdade de utilização dos interditos possessórios, permite aquisição da propriedade pela usucapião.

Segundo Francisco Eduardo Loureiro[24]:

> Não basta a posse normal (*ad interdicta*), exigindo-se posse *ad usucapionem,* na qual, além da visibilidade do domínio, deve ter o usucapiente uma posse com qualidades especiais, previstas no art. 1.238 do CC: prazo de quinze anos, sem interrupção (posse contínua), nem oposição (posse pacífica), e ter como seu o imóvel (*animus domini*).

São suas características:

a) Posse com intenção de dono (*animus domini*): isto é, a vontade do possuidor de ter a coisa como sua, tratá-la como se dono fosse. Aplica-se, neste particular, a teoria subjetiva de Savigny. Em termos práticos, ela é demonstrada realizando atos de conservação da coisa, cumprimento da função social, evitando novas invasões (o prescribente é possuidor e, portanto, tem legitimidade para propositura das ações possessórias).

Desde modo, o possuidor direto (aquele que recebeu o poder de fato sobre uma coisa corpórea através de um vínculo jurídico obrigacional ou real), como o locatário, comodatário e depositário não poderiam adquirir a propriedade pela usucapião. Isso porque não exercem posse com intenção de dono. Reconhecem o domínio do locador, comodante, depositante e o respeitam.

Todavia, essa doutrina tradicional parece ceder espaço para teorias mais contemporâneas, fundamentadas na função social da propriedade. A esse assunto, voltaremos ao analisar a posse justa.

b) Posse mansa e pacífica (ininterrupta): é a exercida sem oposição do proprietário do bem. É a inércia do titular do domínio, sua negligência, desídia. Em outras palavras, é o não exercício do direito de sequela. Contudo, não basta qualquer ato de inconformismo por parte de interessados ou do titular do domínio. Estes atos não podem ser ilegais, por exemplo, a retomada violenta, repelida pela usucapiente

[24] LOUREIRO, Francisco Eduardo. *Op. cit.,* p. 1.132.

por meio da tutela possessória. Aliás, as oposições judiciais devem ser sérias e procedentes.

A posse, todavia, não precisa ser atual: o usucapiente não precisa estar na posse do imóvel na data em que propõe a ação de usucapião, já que possui natureza meramente declaratória, adquirindo-se o domínio no exato momento do preenchimento dos requisitos.

Relevante julgado do Superior Tribunal de Justiça[25] decidiu que a decretação da falência interrompe o prazo de usucapião em virtude da formação da massa falida, deixando de ser a posse mansa e pacífica.

Regra importante é a prevista no artigo 1.244 do Código Civil, segundo a qual se estendem aos possuidores as causas impeditivas e suspensivas da prescrição, o que mostra a ligação com a prescrição extintiva, prevista nos artigos 189 a 206 do diploma civil. Vale dizer, o tempo influenciado na aquisição ou extinção de posições jurídicas.

Desse modo, não corre prescrição e, portanto, prazo da usucapião contra os absolutamente incapazes de que trata o artigo 3º do Código Civil o que, às vezes, é uma regra importante de se observar na prática.

c) Posse contínua e duradoura: é a posse sem intervalos, sobressaltos, interrupção, transformando paulatinamente a posse em propriedade. Verifica-se em relação à conduta ativa do possuidor. O possuidor não pode possuir a coisa a intervalos, intermitentemente. É necessário que a tenha conservado durante todo o tempo e até o ajuizamento da ação de usucapião. O fato de mudar-se para outro local não significa abandono de posse, se continuo comportando-se como dono em relação à coisa[26].

---

[25] REsp 1.680.357/RJ, Ministra Relatora Nancy Andrighi, julgado em 10/10/2017: "FALIMENTAR E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE USUCAPIÃO. VIOLAÇÃO DE DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL. DESCABIMENTO. EFEITOS DA DECRETAÇÃO DA FALÊNCIA. PATRIMÔNIO AFETADO COMO UM TODO. USUCAPIÃO. INTERRUPÇÃO DA PRESCRIÇÃO AQUISITIVA. MASSA FALIDA OBJETIVA. ART. 47 DO DL 7661/45. OBRIGAÇÕES DE RESPONSABILIDADE DO FALIDO. 5. O bem imóvel, ocupado por quem tem expectativa de adquiri-lo por meio da usucapião, passa a compor um só patrimônio afetado na decretação da falência, correspondente à massa falida objetiva. Assim, o curso da prescrição aquisitiva da propriedade de bem que compõe a massa falida é interrompido com a decretação da falência, pois o possuidor (seja ele o falido ou terceiros) perde a posse pela incursão do Estado na sua esfera jurídica".

[26] GONÇALVES, Carlos Roberto. *Op. cit.,* p. 285.

A interrupção da posse acarretará o reinício da contagem do prazo prescricional, sem aproveitamento do tempo antes decorrido.

É possível atingir a continuidade através da soma das posses ou *acessio possessionis* (artigo 1.243 do Código Civil[27]), com exceção da usucapião especial prevista nos artigos 183 e 191 da Constituição de 1988, tendo em vista o seu tratamento constitucional (Enunciado 317 da IV Jornada de Direito Civil promovida pelo Conselho da Justiça Federal[28]).

É comum na prática registral imobiliária – mediante usucapião extrajudicial requerida ao Oficial de Registro de Imóveis da situação do imóvel –, a soma da posse com os antecessores, normalmente demonstrando-a por meio de contrato de cessão de direitos possessórios, a despeito da inexigência de forma escrita[29]. Aliás, é uma das formas de regularização fundiária mais utilizadas na prática, como verificaremos em tópico adequado.

d) Posse justa: é aquela que não foi adquirida através de violência, clandestinidade ou precariedade. Nesse ponto, é preciso alertar que, segundo o artigo 1.208 do Código Civil, enquanto não cessados os atos de violência ou clandestinidade, o sujeito é considerado mero detentor. A partir do momento da cessação, tem-se a posse injusta. Todavia, se transcorrido o prazo de ano e dia, esta se convalesce, transformando-se em posse justa, permitindo a usucapião. Esse raciocínio é retirado mediante a combinação dos artigos 1.208 do diploma civil e artigo 558 do Código de Processo Civil.

Notem que o dispositivo legal refere-se apenas aos atos violentos ou clandestinos. Tradicionalmente, a posse precária (obtida com abuso de confiança) não é passível de convalidação, permanecendo sempre injusta e inusucapível. Entretanto, a doutrina contemporânea tem admitido, com fundamento na função social da posse, a interversão da posse (*intervesio possessionis*), quando houver alteração substancial

---

[27] CC, artigo 1.243: O possuidor pode, para o fim de contar o tempo exigido pelos artigos antecedentes, acrescentar à sua posse a dos seus antecessores (art. 1.207), contanto que todas sejam contínuas, pacíficas e, nos casos do art. 1.242, com justo título e de boa-fé.

[28] A *accessio possessionis* de que trata o art. 1.243, primeira parte, do Código Civil não encontra aplicabilidade relativamente aos arts. 1.239 e 1.240 do mesmo diploma legal, em face da normatividade do usucapião constitucional urbano e rural, arts. 183 e 191, respectivamente.

[29] Carlos Roberto Gonçalves obtempera que: "O possuidor pode, portanto, demonstrar que mantém posse *ad usucapionem* por si e por seu antecessores. Ultrapassada a jurisprudência que exigia prova escritura da transmissão negocial da posse, sendo admitida também a oral. Com efeito, não se exige, para a *accessio posessionis,* escritura pública ou documento escrito", *Op. cit.,* p. 286.

na sua causa. O instituto visa excepcionar o artigo 1.203 do Código Civil, pelo qual, salvo prova em contrário, entende-se manter a posse o mesmo caráter com que foi adquirida. Como tal presunção é, no caso, relativa, admite-se prova em contrário.

Nesse sentido, é o preconizado pelo Enunciado 237 da III Jornada de Direito Civil do Conselho da Justiça Federal: "É cabível a modificação do título da posse – *interversio possessionis* – na hipótese em que o até então possuidor direto demonstrar ato exterior inequívoco de oposição ao antigo possuidor indireto, tendo por efeito a caracterização do *animus domini".*

Para que haja alteração da *causa possessioni,* é preciso *i)* ou a existência de relação jurídica bilateral, um acordo de vontades para alteração do caráter primitivo da posse – já que a ninguém é permitido alterá-la de forma unilateral –, ou *ii)* a realização de algum ato exterior e prolongado do possuidor da inequívoca intenção de privar o proprietário do poder de disposição sobre a coisa.

Nesse raciocínio, a posse injusta pela precariedade, em princípio inapta a gerar usucapião, sofre a interversão e o possuidor adquire *animus domini*. A posse injusta pela precariedade não se transformou em justa (não houve alteração do caráter originário), mas o possuidor passou a ter *animus domini*.

Segundo Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald[30]:

> O que muda com o comportamento de fato do possuidor não é a origem ilícita da posse, mas o *animus.* Apesar de continuar injusta, se o possuidor não mais reconhece a superioridade do direito do esbulhado de reaver a coisa, o que mudou com o novo comportamento foi o nascimento do *animus domini,* requisito que faltava para iniciar o praz útil de usucapião.

O segundo requisito obrigatório da usucapião é o tempo. Não basta exercer sobre uma coisa hábil a posse *ad usucapionem* com *animus domini*: é preciso exercê-la pelo tempo suficiente determinado na lei para a conversão da posse em propriedade.

A jurisprudência tem admitido que a consumação do prazo se dê no curso da ação, e não no momento de seu ajuizamento[31]. Tal entendimento tem a virtude de evitar que o juiz julgue improcedente a ação se o prazo se completou no curso da demando, obrigando o usucapiente ao ajuizamento de uma nova e idêntica demanda.

---

[30] FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Op. cit.,* p. 149.
[31] O Enunciado 497 da V Jornada de Direito Civil prescreve: "O prazo, na ação de usucapião, pode ser completado no curso do processo, ressalvadas as hipóteses de má-fé processual do autor".

A quantidade de tempo varia conforme a espécie de usucapião. No que concerne ao direito real de propriedade, o máximo é de 15 anos (usucapião extraordinária – artigo 1.238 do Código Civil) e o mínimo é de 2 anos (usucapião familiar – artigo 1.240-A da lei civil). O tempo da usucapião é um questão de política legislativa.

Neste aspecto, encontra-se ponto comum com a prescrição extintiva, prevista nos artigos 189 a 206 do diploma civil. O tempo influencia na aquisição ou extinção de direitos. É por essa razão que a doutrina e jurisprudência denominam a usucapião como prescrição aquisitiva, porquanto a passagem do tempo consolida situação de fato e transfere direitos.

O terceiro requisito concerne à coisa hábil. Em outras palavras, não basta posse *ad usucapionem* pelo período de tempo requerido pela lei. A coisa, sobre a qual se exerce posse, precisa ser passível a ser adquirida por usucapião. O preenchimento dos requisitos obrigatórios deve ser cumulativo e não isolado.

Apenas a título exemplificativo, os bens públicos não podem ser adquiridos pela usucapião. Predomina o entendimento de que, qualquer que seja a espécie de bem público, será sempre imprescritível[32]. No entanto, ganha força a sedutora tese de usucapião dos bens dominicais, em virtude do princípio da função social da propriedade, em uma análise civil-constitucional[33].

De fato, os bens dominicais não possuem uma destinação pública específica, podendo ser utilizados pela Administração Pública para gerar renda. São bens passíveis de alienação, logo, usucapíveis. A função social da propriedade deve ser aplicada, não apenas aos particulares, como também ao Poder Público. Suas funções de limitar o exercício do direito de propriedade de um lado e, de outro, incentivar a destinação positiva, devem ser observados pelos entes públicos.

---

[32] A Constituição Federal de 1988 expressamente veda a usucapião de bens públicos em duas passagens: no art. 183, § 3º e no art. 191, parágrafo único, ao tratar, respectivamente, da política urbana e da política agrícola e fundiária. O Supremo Tribunal Federal editou a Súmula n. 340, com o seguinte teor: “Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião”. Como se não bastasse, o Código Civil de 2002 trilhou o mesmo caminho, estabelecendo a vedação no art. 102.

[33] FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Op. cit.,* p. 395: “Destaca-se, ademais, em análise civil-constitucional, que a absoluta impossibilidade de usucapião sobre bens públicos é equivocada, por ofensa ao valor (constitucionalmente contemplado) da função social da posse e, em última instância, ao próprio princípio da proporcionalidade. [...] Ora, se os bens dominicais não se vinculam a nada, naturalmente a posse de particulares sobre eles – comprovados os requisitos legais da usucapião – seria merecedora de obtenção de título de propriedade”.

É pacífico na jurisprudência que o imóvel financiado com recursos do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) atrai o regime público, em razão da função social do financiamento, que afeta o imóvel a uma finalidade pública, impedindo a transcurso do prazo de usucapião[34].

Grande polêmica atine à possibilidade de usucapião de bens gravados com cláusula de inalienabilidade. A inalienabilidade retira uma das faculdades dominiais, a de dispor do bem. Pode decorrer da lei[35] ou decisão judicial ou ato de vontade[36].

Entende-se que, quando a inalienabilidade decorrer da lei ou decisão judicial, o bem não poderá ser objeto de usucapião, ao contrário da inalienabilidade voluntária que não impedirá a usucapião, em razão do caráter originário da aquisição. Carlos Roberto Gonçalves[37] diz que "a inalienabilidade decorrente de ato jurídico não tem força de subtrair o bem gravado da prescrição aquisitiva, não o colocando fora do comércio".

Em posição oposta, Kumpel e Ferrari[38] aduzem que a cláusula de inalienabilidade não impede a usucapião extraordinária. Porém, impede a usucapião ordinária, já que não é possível formar o justo título e a boa-fé.

Defende-se, neste trabalho, a segunda corrente em razão de ser a usucapião forma originária de aquisição da propriedade, não impedindo a usucapião extraordinária quaisquer ordens de indisponibilidade sobre o imóvel.

Quando o bem estiver sob regime de condomínio geral voluntário e for *pro indiviso*, o entendimento, inclusive do Superior Tribunal de Justiça[39], é de que somente

---

[34] Decisão do TRF4 – Apelação Cível 5003471-44.2012.4.04.7121/RS: "ADMINISTRATIVO. USUCAPIÃO. BEM VINCULADO AO SFH. FUNÇÃO SOCIAL DO FINANCIAMENTO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. Tratando-se de bem vinculado a contrato de financiamento pelo Sistema Financeiro da Habitação (SFH), não há possibilidade de usucapião, porquanto o imóvel financiado com recursos do SFH possui caráter público em razão da função social do financiamento - o qual tem por objetivo possibilitar a aquisição de moradias a baixo custo para a população. Precedentes desta Corte". No mesmo sentido, STJ – REsp 1.448.026/PE, Min. Nancy Andrighi.

[35] Lei n. 8.212/91, art. 53, § 1º: "Art. 53. Na execução judicial da dívida ativa da União, suas autarquias e fundações públicas, será facultado ao exequente indicar bens à penhora, a qual será efetivada concomitantemente com a citação inicial do devedor. § 1º Os bens penhorados nos termos deste artigo ficam desde logo indisponíveis".

[36] A cláusula de inalienabilidade só pode ser inserida nos negócios jurídicos gratuitos, a exemplo da doação e do testamento, mediante aposição de justa causa, nos termos do art. 1.848 do Código Civil.

[37] GONÇALVES, Carlos Roberto. *Op. cit.,* p. 277.

[38] KUMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. *Op. cit.,* p. 962.

[39] AgRg no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 22.114 – GO (2011/0114852-3): Agravo Regimental. Agravo em Recurso Especial. Imóvel em condomínio. Possibilidade de usucapião por condômino se houver posse exclusiva. 1. O condômino tem legitimidade para usucapir em nome

é possível a usucapião se a posse recair sobre a integralidade do imóvel. Em decisão semelhante ao tratar de usucapião de bem da herança por um herdeiro, exigiu-se a posse sobre a totalidade do imóvel[40].

Quando o condomínio for *pro diviso,* é possível um dos condôminos usucapir parcialmente a parte do outro, pois já houve divisão de fato (não há composse). Importante decisão do Conselho Superior da Magistratura de São Paulo não admitiu a usucapião sobre área inserida em área maior de copropriedade dos requerentes argumentando que o imóvel comporta divisão cômoda[41].

1.3. Espécies

O legislador previu várias modalidades de usucapião, distinguindo-as quanto ao prazo, necessidade de justo título e boa-fé, limite de área do imóvel usucapiendo, necessidade de moradia, dentre outras peculiaridades. Todavia, os requisitos gerais

próprio, desde que exerça a posse exclusiva com animus domini e sejam atendidos os requisitos legais da usucapião. 2. Agravo regimental provido.

[40] REsp 1.631.859/SP, julgado em 22/05/2018, Min. Relatora Nancy Andrighi: "DIREITO PROCESSUAL CIVIL E CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE USUCAPIÃO EXTRAORDINÁRIA. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. SÚMULA 282/STF. HERDEIRA. IMÓVEL OBJETO DE HERANÇA. POSSIBILIDADE DE USUCAPIÃO POR CONDÔMINO SE HOUVER POSSE EXCLUSIVA. 1. Ação ajuizada 16/12/2011. Recurso especial concluso ao gabinete em 26/08/2016. Julgamento: CPC/73. 2. O propósito recursal é definir acerca da possibilidade de usucapião de imóvel objeto de herança, ocupado exclusivamente por um dos herdeiros. 3. A ausência de decisão acerca dos dispositivos legais indicados como violados impede o conhecimento do recurso especial. 4. Aberta a sucessão, a herança transmite-se, desde logo, aos herdeiros legítimos e testamentários (art. 1.784 do CC/02). 5. A partir dessa transmissão, cria-se um condomínio pro indiviso sobre o acervo hereditário, regendo-se o direito dos co-herdeiros, quanto à propriedade e posse da herança, pelas normas relativas ao condomínio, como mesmo disposto no art. 1.791, parágrafo único, do CC/02. 6. O condômino tem legitimidade para usucapir em nome próprio, desde que exerça a posse por si mesmo, ou seja, desde que comprovados os requisitos legais atinentes à usucapião, bem como tenha sido exercida posse exclusiva com efetivo animus domini pelo prazo determinado em lei, sem qualquer oposição dos demais proprietários. 7. Sob essa ótica, tem-se, assim, que é possível à recorrente pleitear a declaração da prescrição aquisitiva em desfavor de seu irmão - o outro herdeiro/condômino -, desde que, obviamente, observados os requisitos para a configuração da usucapião extraordinária, previstos no art. 1.238 do CC/02, quais sejam, lapso temporal de 15 (quinze) anos cumulado com a posse exclusiva, ininterrupta e sem oposição do bem. 8. A presente ação de usucapião ajuizada pela recorrente não deveria ter sido extinta, sem resolução do mérito, devendo os autos retornar à origem a fim de que a esta seja conferida a necessária dilação probatória para a comprovação da exclusividade de sua posse, bem como dos demais requisitos da usucapião extraordinária. 9. Recurso especial parcialmente conhecido e, nesta parte, provido.

[41] Apelação Cível: 1002949-80.2021.8.26.0539. Localidade: SANTA CRUZ DO RIO PARDO. Data de Julgamento: 12/12/2022. Data DJ: 15/02/2023. Relator: Fernando Antônio Torres Garcia. Registro de imóveis - usucapião extrajudicial - dúvida procedente - recorrentes coproprietários da área maior em que inserida a área usucapienda - imóvel que comporta divisão cômoda - via da usucapião que não é adequada neste caso concreto - inexistência de posse *ad usucapionem* - recurso desprovido.

acima estudados (posse *ad usucapionem,* tempo e coisa hábil) estão presentes em todas as espécies. São requisitos obrigatórios.

A primeira espécie é a usucapião extraordinária, prevista no artigo 1.238 do Código Civil[42] e é caracterizada pela ausência de justo título e boa-fé. Assim, até mesmo o possuidor (invasor de uma área), com pleno conhecimento de que o imóvel sobre o qual exerce posse não é seu (possuidor de má-fé), poderá adquirir a propriedade pela usucapião.

Em outras palavras, é irrelevante que o possuidor conheça os vícios que acometem a sua posse ou o eventual título que possua. Não se exige posse de boa-fé ou justo título[43].

O prazo é de 15 anos, porém, será reduzido para 10 anos caso o possuidor cumpra a função social da posse, estabelecendo sua moradia no imóvel ou nele realizando obras ou serviços de caráter produtivo. Essa redução do prazo contribui para a segurança jurídica e para a pacificação das relações sociais, justificando-se, na era moderna, em razão da velocidade dos meios de comunicação e dos transportes.

Farias e Rosenvald[44], quanto à este aspecto, registram:

> Ademais, não é destratado o princípio da proporcionalidade, já que o legislador enfatiza que, mesmo a posse excluída de qualquer função social, ainda possui mais valor e legitimidade que a propriedade ociosa e desmobilizada. A atividade do possuidor será merecedora da usucapião, todavia, em prazos superiores àqueles demarcados para quem prestigia o direito social fundamental à moradia e concede função social à posse.

A usucapião ordinária, por sua vez, encontra-se prevista no artigo 1.242 da Lei Civil[45] e exige do possuidor juto título e boa-fé, em complemento aos requisitos genéricos já examinados.

---

[42] Código Civil, artigo 1.238: Aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independentemente de título e boa-fé, podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para o registro no Cartório de Registro de Imóveis. Parágrafo único. O prazo estabelecido neste artigo reduzir-se-á a dez anos se o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo.

[43] MELLO, Henrique Ferraz Corrêa de. *Op. Cit.,* p. 134.

[44] FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Op. cit.,* p. 404-5.

[45] Código Civil, artigo 1.242: Adquire também a propriedade do imóvel aquele que, contínua e incontestadamente, com justo título e boa-fé, o possuir por dez anos. Parágrafo único. Será de cinco anos o prazo previsto neste artigo se o imóvel houver sido adquirido, onerosamente, com base no registro constante do respectivo cartório, cancelada posteriormente, desde que os possuidores nele tiverem estabelecido a sua moradia, ou realizado investimentos de interesse social e econômico.

Justo título é aquele que seria hábil para transferir a propriedade caso não apresentasse um vício que o impede de produzir seus efeitos, independentemente de registro[46]. Francisco Eduardo Loureiro[47] indica que o vício que impede o registro pode ser de natureza substancial (aquisição a *non domino*, negócio jurídico nulo ou anulável) ou de natureza formal (títulos que não conseguem ingressar no fólio real por ofender aos princípios da especialidade ou da continuidade).

Entre os títulos hábeis, destaca-se por sua frequência o compromisso de compra e venda e respectiva cessão dos direitos.

Quanto à boa-fé, trata-se de seu aspecto subjetivo, caracterizado pelo desconhecimento/ignorância do possuidor quanto ao obstáculo que o impede de adquirir a coisa. Em outras palavras, o prescribente tem a convicção de que o bem possuído lhe pertence.

A boa-fé deve estar presente tanto no momento da aquisição da posse quanto durante todo o prazo necessário consumação da usucapião.

Em corrente minoritária, Henrique Ferraz Corrêa de Mello[48] sustenta que:

> Não basta a boa-fé subjetiva. É preciso que essa boa-fé seja analisada também objetivamente, de acordo com as expectativas geradas em torno de um comportamento compatível com o meio social e seus valores contemporâneos. Vale, por isso mesmo, a exteriorização da posse.

No que concerne ao tempo, a lei exige, em regra, o prazo de 10 anos. Todavia, com base na função social da posse, assim como acontece na usucapião extraordinária, esse prazo pode ser reduzido para 5 anos, caso o possuidor tenha adquirido o imóvel onerosamente com base em um registro cancelado posteriormente e tenha estabelecido sua moradia ou realizado investimentos de interesse social e econômico.

É o que a doutrina denomina de usucapião tabular ou usucapião *secundum tabulas* que serve, além da aquisição do domínio, para sanar os vícios originais de aquisição a título derivado.

---

[46] MELLO, Henrique Ferraz Corrêa de. *Op. Cit.,* p. 138: “Para a configuração do justo título, não se exige atualmente o registro, não pelo menos no Brasil, ao contrário do que ocorre em Portugal e na Itália.

[47] LOUREIRO, Francisco Eduardo. *Op. cit.,* p. 1.154.

[48] MELLO, Henrique Ferraz Corrêa de. *Op. Cit.,* p. 142-3.

Além da usucapião extraordinária e ordinária, o ordenamento regula a usucapião especial, a qual encontra fundamento da própria Constituição de 1988 (artigos 183 e 191) e visa prestigiar a função social da posse, uma vez que exige a utilização do imóvel como moradia e, se se tratar de imóvel rural, tornar a área produtiva. Logo, a posse qualificada como posse-trabalho não é uma opção ao prescribente para reduzir o prazo de usucapião, mas requisito obrigatório desta modalidade.

O artigo 183 da Carta Magna[49] regula a usucapião especial urbana, redação repetida pelo artigo 1.240 do Código Civil[50]. Inicialmente, exige-se posse *ad usucapionem* sobre área situada no perímetro urbano de até 250 m^2. Admite-se que o imóvel seja edificado ou não, inclusive recaindo sobre unidades autônomas vinculadas a condomínios edilícios (Enunciado 85 da I Jornada de Direito Civil promovida pelo Conselho da Justiça Federal[51]).

No computo da metragem, não se inclui a fração ideal correspondente à área comum (Enunciado 314 da IV Jornada de Direito Civil[52]).

O prescribente deve utilizar o imóvel para sua moradia ou de sua família (função social da posse) e não pode ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Em relação ao prazo, a Constituição exige posse por 5 anos.

---

[49] Constituição Federal de 1988, artigo 183: Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

[50] Código Civil, artigo 1.240: Aquele que possuir, como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º O direito previsto no parágrafo antecedente não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

[51] Enunciado 85 do Conselho da Justiça Federal: Para efeitos do art. 1.240, *caput,* do novo Código Civil, entende-se por "área urbana" o imóvel edificado ou não, inclusive unidades autônomas vinculadas a condomínios edilícios.

[52] Enunciado 314 do Conselho da Justiça Federal: Para os efeitos do art. 1.240, não se deve computar, para fins de limite de metragem máxima, a extensão compreendida pela fração ideal correspondente à área comum.

Por sua vez, o artigo 191 da Lei Fundamental[53] regula a usucapião especial rural, também prevista no artigo 1.239 do diploma civil[54]. Além dos requisitos mencionados acima, é preciso que a posse seja exercida sobre uma área rural não superior a 50 hectares e transformá-la em área produtiva.

Questão interessante que surge é a possibilidade de o usucapiente exercer posse sobre área superior ao exigido pela Constituição (250m^2 ou 50 hectares) e, no momento do pedido, limitar sua pretensão apenas a essa metragem. Combatendo a situação, o Enunciado 313 da IV Jornada de Direito Civil obtempera: "Quando a posse ocorre sobre área superior aos limites legais, não é possível a aquisição pela via da usucapião especial, ainda que o pedido restrinja a dimensão do que se quer usucapir". Assim, deve valer-se o possuidor das outras modalidades de prescrição aquisitiva (extraordinária ou ordinária).

Faz-se mister registrar a inaplicabilidade da *acessio possessionis* do artigo 1.243 do Código Civil à usucapião especial em face da normatividade prevista na Constituição da República (Enunciado 317 da IV Jornada de Direito Civil[55]).

A última espécie de usucapião é a usucapião familiar ou pró-família criada pela Lei n. 12.424 de 16 de junho de 2011, acrescentando o artigo 1.240-A ao Código Civil[56]. Trata-se da possibilidade de o ex-cônjuge ou ex-companheiro usucapir a meação do outro cônjuge em razão do abandono voluntário do lar. Dessa afirmação, já é possível visualizar algumas premissas fundamentais.

Inicialmente, é preciso que o imóvel usucapiendo seja de propriedade comum do casal em razão do regime de bens. Caso estejamos diante de bem particular do

---

[53] CF, artigo 191: Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade. Parágrafo único. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

[54] CC, artigo 1.239: Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como sua, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra em zona rural não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

[55] Enunciado 317 do Conselho da Justiça Federal: A *accessio possessionis* de que trata o art. 1.243, primeira parte, do Código Civil não encontra aplicabilidade relativamente aos arts. 1.239 e 1.240 do mesmo diploma legal, em face da normatividade do usucapião constitucional urbano e rural, arts. 183 e 191, respectivamente.

[56] CC, artigo 1.240-A: Aquele que exercer, por 2 (dois) anos ininterruptamente e sem oposição, posse direta, com exclusividade, sobre imóvel urbano de até 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) cuja propriedade divida com ex-cônjuge ou ex-companheiro que abandonou o lar, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio integral, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º O direito previsto no *caput* não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

cônjuge ou companheiro que abandonou o lar, não será possível o reconhecimento dessa modalidade de usucapião. O que se adquire é a metade do outro cônjuge/companheiro, adjudicando a integralidade do imóvel para o prescribente.

Aliás, é o que foi aprovado na V Jornada de Direito Civil promovida pelo Conselho da Justiça Federal e consubstanciado no Enunciado 500: “A modalidade de usucapião prevista no art. 1.240-A pressupõe a propriedade comum do casal e compreende todas as formas de família ou entidades familiares, inclusive homoafetiva”.

É preciso que um dos cônjuges ou companheiros abandone voluntariamente o lar. É, sem sombra de dúvidas, um conceito subjetivo e constitui cláusula geral aberta. Tentando solucionar esse problema, o abandono deve ser analisado levando em consideração o descumprimento de outros deveres conjugais, não se perquirindo culpa pelo fim do casamento ou união estável. Confira, a respeito, os Enunciados 499[57] e 595[58], aprovados, respectivamente, na V e VII Jornadas de Direito Civil.

O que chama mais atenção deste instituto é o prazo de 2 anos. É o menor prazo de usucapião dentro do ordenamento jurídico brasileiro, inclusive em relação a bem móvel (3 anos com justo título e boa-fé – artigo 1.260, do Código Civil). O prazo apenas tem início com a vigência da Lei n. 12.424/2011, ou seja, a consumação do prazo na entrada em vigor da lei em questão não enseja aquisição pela usucapião familiar.

O termo inicial é a simples separação de fato do casal. Não é preciso ação específica de divórcio ou algo semelhante. Basta o afastamento do plano fático para começar a contagem do prazo (Enunciado 501 da V Jornada de Direito Civil: “As expressões "ex-cônjuge" e "ex-companheiro", contidas no art. 1.240-A do Código Civil, correspondem à situação fática da separação, independentemente de divórcio”).

---

[57] Enunciado 499 do Conselho da Justiça Federal: A aquisição da propriedade na modalidade de usucapião prevista no art. 1.240-A do Código Civil só pode ocorrer em virtude de implemento de seus pressupostos anteriormente ao divórcio. O requisito "abandono do lar" deve ser interpretado de maneira cautelosa, mediante a verificação de que o afastamento do lar conjugal representa descumprimento simultâneo de outros deveres conjugais, tais como assistência material e sustento do lar, onerando desigualmente aquele que se manteve na residência familiar e que se responsabiliza unilateralmente pelas despesas oriundas da manutenção da família e do próprio imóvel, o que justifica a perda da propriedade e a alteração do regime de bens quanto ao imóvel objeto de usucapião.

[58] Enunciado 595 do Conselho da Justiça Federal: O requisito "abandono do lar" deve ser interpretado na ótica do instituto da usucapião familiar como abandono voluntário da posse do imóvel somado à ausência da tutela da família, não importando em averiguação da culpa pelo fim do casamento ou união estável. Revogado o Enunciado 499.

Não se aplica, pois, o artigo 197, inciso I, do Código Civil, segundo o qual não corre prescrição entre os cônjuges na constância da sociedade conjugal. A separação de fato, segundo doutrina e jurisprudência, põe termo à sociedade conjugal. A usucapião familiar constitui uma exceção à norma interruptiva da prescrição.

Com fulcro em Francisco Eduardo Loureiro[59] temos que:

> Se o separado de fato pode até mesmo constituir nova união estável, não se vê razão para a persistência da causa suspensiva da prescrição em face do cônjuge com que não mais convive. O casamento se mantém como mera estrutura formal, despida de conteúdo. Por isso, a proposta é a de que o prazo bienal da usucapião familiar tenha termo inicial na data da separação de fato, e não data do divórcio do casal.

Muito se discute sobre a voluntariedade do abandono do lar, argumentando que seria uma volta da discussão da culpa pela dissolução da sociedade conjugal o que, para muitos, fora retirado como requisito para o divórcio pela Emenda Constitucional n. 66/2010. Em verdade, o foco de análise não recai sobre o cônjuge que abandonou voluntariamente o lar, mas sim naquele que permaneceu no imóvel, utilizando-o para fins de moradia e arcando sozinho com as despesas de manutenção.

A usucapião familiar tem fundamento no princípio da dignidade da pessoa humana, no sentido de impor ao Poder Público a adoção dos deveres de respeito, proteção e promoção dos meios necessários a uma vida digna. Tutela o direito social à moradia previsto no artigo 6º do Texto Constitucional, um dos direitos fundamentais do ser humano.

Não se trata de punição dentro do Direito de Família, mas apenas um reconhecimento do esforço e sofrimento do cônjuge que fora abandonado pelo consorte e, isolado, teve que manter o imóvel com seus rendimentos.

1.4. Ação de usucapião

A consolidação da posse pelo tempo exige manifestação judicial a respeito, formando um título hábil ao ingresso no Registro de Imóveis. Essa afirmação, sempre tida como absolutamente necessária, é, agora, vista de outra forma com a entrada em

[59] PELUZO, Cesar. *Op. cit.,* p. 1.147.

vigor do Novo Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/15), alterando a Lei de Registros Públicos (Lei n. 6.015/73).

Veremos, em tópico próprio, que a criação da usucapião extrajudicial vem em boa hora, permitindo o reconhecimento do direito real de propriedade administrativamente dentro do Cartório de Registro de Imóveis, o que imprime rapidez, segurança e eficácia às relações jurídicas.

A ação de usucapião tem natureza meramente declaratória, conforme se retira do artigo 1.241 do Código Civil[60]. Isso significa dizer que o prescribente torna-se proprietário no exato momento em que preenche todos os requisitos da usucapião (posse *ad usucapionem* sobre uma coisa hábil pelo tempo preestabelecido em lei).

No mesmo diapasão, o registro da sentença de usucapião na matrícula do imóvel também tem natureza declaratória, apenas dando publicidade a terceiros, gerando o efeito *erga omnes* e assegurando disponibilidade (observância do princípio da continuidade em eventual negócio jurídico que tenha por objeto o imóvel usucapido).

Merece destaque a passagem de Francisco Eduardo Loureiro[61]:

> Não são a sentença e seu registro imobiliário constitutivos da propriedade imóvel, mas meramente regularizadores e publicitários. É óbvia a utilidade de ambos, da sentença por dar ao usucapiente a certeza do reconhecimento judicial da propriedade preexistente, e do registro por dar publicidade à aquisição imobiliária e inaugurar nova cadeia dominial, possibilitando ao usucapiente dispor do imóvel e ao adquirente registrar seu título derivado, preservada a nova continuidade registraria.

A sentença que reconhece a usucapião produz efeitos *ex tunc,* retroagindo ao momento em que o usucapiente comprove ter preenchido os requisitos. Aliás, esse é o efeito de toda sentença declaratória.

O procedimento a ser adotado na ação de usucapião, com o Novo Código de Processo Civil, passou a ser o rito comum. Antes, no Código de Ritos de 1973, existia um procedimento especial regulamentado nos artigos 941 a 945. Em relação à usucapião especial urbana prevista no Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001),

---

[60] CC, artigo 1.241: Poderá o possuidor requerer ao juiz seja declarada adquirida, mediante usucapião, a propriedade imóvel. Parágrafo único. A declaração obtida na forma deste artigo constituirá título hábil para o registro no Cartório de Registro de Imóveis.

[61] PELUZO, Cesar. *Op. cit.,* p. 1.150.

aplica-se o procedimento sumário, nos termos do artigo 14. Todavia, é preciso harmonizar essa norma com o Novo Código de Processo.

Como se sabe, com a nova lei processual, o procedimento sumário não existe mais. Todas as ações que não tenham rito especial, deverão correr pelo procedimento comum. Ocorre que o artigo 1.046, § 1º, estabelece que às ações já propostas e não sentenciadas até o início da vigência do Novo Código, relativamente aos procedimentos sumário e especial, continuam sendo regidas pela Lei n. 5.869/73.

Deste modo, se a ação de usucapião especial urbana já fora proposta na vigência do Código de Processo Civil antigo, ainda deverá ser aplicado este diploma legal. Porém, se o ajuizamento se der depois de 18 de março de 2016, aplica-se o procedimento comum. É uma regra de direito intertemporal aplicado ao regramento processual da matéria.

A ação judicial de usucapião possui um trâmite muito parecido com o do procedimento extrajudicial, que será estudado mais à frente, caracterizando-se por ser um procedimento comum com feições especiais.

A documentação que lastreia a inicial é próxima da que segue o procedimento que tem sua composição ordenada pelos registradores de imóveis. Por isso, além dos requisitos da petição inicial, elencados no artigo 319 do Código de Processo Civil[62], o autor deve trazer uma série de documentos que instruem a exordial, principalmente a planta e o memorial descritivo, certidões de registros imobiliários, certidões negativas dos distribuidores da comarca da situação do imóvel e do domicílio do promovente e o justo título (caso o pedido tiver lastro em modalidades de usucapião que o exigem).

Quanto às provas que o autor pretende produzir, na prática forense, tem sido permitido o protesto "por todos os meios de prova admitidos em direito, sem exceção de qualquer", desde que o requerente especifique como provas pertinentes. Na usucapião imobiliária, as provas testemunhais e periciais são geralmente produzidas,

[62] CPC/15, artigo 319. A petição inicial indicará: I - o juízo a que é dirigida; II - os nomes, os prenomes, o estado civil, a existência de união estável, a profissão, o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, o endereço eletrônico, o domicílio e a residência do autor e do réu; III - o fato e os fundamentos jurídicos do pedido; IV - o pedido com as suas especificações; V - o valor da causa; VI - as provas com que o autor pretende demonstrar a verdade dos fatos alegados; VII - a opção do autor pela realização ou não de audiência de conciliação ou de mediação.

mesmo que o peticionante não tenha especificado, permitindo ao juiz utilizar seus poderes instrutórios.

No Estado de São Paulo é comum o juízo solicitar ao Oficial de Registro de Imóveis um parecer sobre o pedido de usucapião. Normalmente, o registrador irá opinar apenas em relação aos aspectos registrais – como a observância do princípio da especialidade objetiva, analisando a planta e memorial descrito apresentados e indicando os confrontantes segundo os indicadores real e pessoal da Serventia – sem, contudo, adentrar no mérito da ação.

Em outras palavras, não cabe ao Oficial verificar se o autor preenche os requisitos da usucapião, matéria afeta ao mérito da decisão judicial.

Tal costume paulista, a despeito de gerar aumento dos serviços internos no Cartório de Registro de Imóveis, tem o condão de evitar dissabores quando da apresentação do título hábil a registro (que, no caso, é o mandado judicial), na medida em que o Oficial emitiu um parecer prévio pela registrabilidade.

As questões mais comuns anotadas nos pareceres dizem respeito à: a) necessidade de retificação da planta e memorial descritivo, principalmente para indicar, como imóveis confrontantes, não os nomes das pessoas, mas os próprios imóveis lindeiros, em cumprimento às Normas de Serviço da Corregedoria-Geral da Justiça de São Paulo[63]; b) adequação do polo passivo, notadamente quando da existência de compromisso de compra e venda registrado sobre o imóvel no sistema anterior à Lei n. 6.015/73; c) eventual manifestação dos órgãos estaduais a respeito da inserção do imóvel em terras devolutas ou objeto de ações discriminatórias, dentre outras.

No que atine à competência para processar e julgar a ação, em se tratando de bem imóvel, aplica-se a regra do artigo 47 do Código de Processo Civil de 2015[64], ou seja, o foro da situação da coisa. É uma competência absoluta, segundo ensina a

[63] Item 59, Capítulo XX, Tomo II, das Normas de Serviço da Corregedoria-Geral de Justiça de São Paulo: “Sempre que possível, nos títulos devem ser mencionados, como confrontantes, os próprios prédios e não os seus proprietários”.
[64] CPC/15, artigo 47: Para as ações fundadas em direito real sobre imóveis é competente o foro de situação da coisa.

doutrina processualista[65], e, portanto, não pode ser modificada pela vontade das partes e o juiz deve reconhecê-la de ofício, independentemente de provocação.

Importante registrar que, agora, a intervenção do Ministério Público não será mais necessária, pois aplica-se o procedimento comum. A novidade tem fundamento na medida em que a ação de usucapião é de natureza patrimonial e interessa tão somente ao prescribente e o antigo proprietário, que será privado de seu direito real por manter-se inerte no cuidado com o patrimônio.

A legitimidade ativa é do possuidor que exerce posse *ad usucapionem* sobre a coisa. A legitimidade passiva exige a formação de litisconsórcio entre o atual proprietário (titular registral), os confrontantes e citação por edital de réus incertos e eventuais interessados.

Segundo Vanessa Zimpel[66]:

> Na usucapião de bens imóveis, é necessário haver litisconsórcio passivo necessário entre todos os envolvidos no registro do imóvel a ser usucapido e nos residentes vizinhos, incluindo os possuidores com expectativa de propriedade que ocupam áreas adjacentes. Não cabe ao requerente escolher quais deles devem compor o polo passivo do processo. Todos são réus, inclusive as Fazendas Públicas e os interessados incertos.

Embora a doutrina exija a formação de litisconsórcio passivo necessário, com a citação de todos os proprietários tabulares, o Colendo Conselho Superior da Magistratura, no julgamento da Apelação Cível n. 1006009-07.2016.8.26.0161[67], julgada em 15/08/2017, decidiu que a ausência de parte dos coproprietários registrais no polo passivo da lide é uma questão processual, que escapa à análise do registrador, na medida em que a qualificação registral limita-se à questões formais. O caráter originário da aquisição por usucapião obsta questionamentos acerca da continuidade registral.

---

[65] NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil.** 10ª ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2018, 218.

[66] ZIMPEL, Vanessa. *Op. Cit.,* p. 77.

[67] CSMSP - Apelação Cível: 1006009-07.2016.8.26.0161. Localidade: Diadema. Data de Julgamento: 15/08/2017. Data DJ: 09/10/2017. Relator: Manoel de Queiroz Pereira Calças. "*REGISTRO DE IMÓVEIS - USUCAPIÃO – AUSÊNCIA DE PARTE DOS COPROPRIETÁRIOS REGISTRAIS NO PÓLO PASSIVO DA LIDE – QUESTÃO PROCESSUAL, QUE ESCAPA À ANÁLISE DO REGISTRADOR – VÍCIO QUE NÃO MACULA A CARTA DE SENTENÇA – REGISTRO DEVIDO. Títulos judiciais não escapam à qualificação registral. Todavia, a qualificação limita-se a questões formais. Não compete ao Sr. Registrador recusar registro com base em suposta nulidade do procedimento, por não constar parte dos proprietários registrais no pólo passivo da lide. O caráter originário da aquisição por usucapião obsta questionamentos acerca da continuidade registral. Recurso provido*".

Matéria que merece atenção especial é a usucapião como matéria de defesa. O Supremo Tribunal Federal, na Súmula 237, orientou que: “O usucapião pode ser arguido em defesa”. Deste modo, se o prescribente for demandado em ação possessória ou até mesmo reivindicatória tendo por objeto o imóvel sobre o qual exerce posse, muito embora isso demonstre a atuação do proprietário, deixando de ser inerte com seu patrimônio, se já houver completado o prazo, poderá alegar a usucapião em sua defesa.

O juiz, acolhendo a tese, julgará improcedente o pedido possessório ou petitório do autor. Não obstante, essa sentença não constitui título hábil para o ingresso no Registro de Imóveis. Em outras palavras, o usucapiente, malgrado já tenha preenchido os requisitos e, consequentemente, adquirido a propriedade do bem, reconhecida como matéria de defesa, deverá propor ação de usucapião para que o juiz declare a aquisição do domínio.

Todavia, existe uma exceção. É a usucapião especial urbana prevista no Estatuto da Cidade que, em seu artigo 13 obtempera: “A usucapião especial de imóvel urbano poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para registro no cartório de registro de imóveis”.

Esse é o entendimento tradicional a respeito do assunto. Não obstante, a doutrina dos civilistas Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald, lastreada no Enunciado 315 da IV Jornada de Direito Civil[68], pretendem estender a eficácia real da sentença de improcedência à qualquer espécie de usucapião. Em outras palavras, com base no princípio da operabilidade, busca-se alegar a usucapião como matéria de defesa e, a sentença de improcedência seja utilizada como título hábil para ingresso no Registro de Imóveis.

O mecanismo processual adequado seria o do pedido contraposto ou da reconvenção. O pedido contraposto somente é admitido nas ações de caráter dúplice, permitindo o réu formular pedidos no bojo da contestação, sem necessidade de apresentar reconvenção. Esta, por sua vez, é uma peça de defesa apartada da contestação e consiste em uma verdadeira ação incidente ajuizada pelo réu em face

[68] Enunciado 315 do Conselho da Justiça Federal: O art. 1.241 do Código Civil permite ao possuidor que figurar como réu em ação reivindicatória ou possessória formular pedido contraposto e postular ao juiz seja declarada adquirida, mediante usucapião, a propriedade imóvel, valendo a sentença como instrumento para registro imobiliário, ressalvados eventuais interesses de confinantes e terceiros

do autor, no qual formula pretensões dentro do mesmo processo. Neste passo, teríamos dois pedidos: o principal e o reconvencional.

Segundo a doutrina processualista, a reconvenção sempre amplia os limites objetivos da lide, na medida em que o magistrado terá de decidir não só sobre a pretensão originária, mas sobre a formulada pelo réu. Apesar de existir um só processo, o curso das demandas goza de relativa independência. Por isso, caso a ação originária venha a ser extinta, a reconvenção prosseguirá.

O Novo Código de Processo Civil ajuda a embasar a tese na medida em que havia, no antigo Código de Ritos, dúvidas sobre a ampliação dos limites subjetivos da lide com a reconvenção. No atual, cristaliza o entendimento com a redação do artigo 343, § 3º: “A reconvenção pode ser proposta contra o autor e terceiro”. Deste modo, é perfeitamente possível que o possuidor/réu proponha reconvenção chamando ao processo os interessados que seriam citados na ação de usucapião ordinária (atual proprietário, confinantes, demais interessados citados por edital). Destarte, reveste-se a sentença de coisa julgada material, operando efeitos *erga omnes.*

2. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E O DIREITO DE PROPRIEDADE

O Brasil viveu, sobretudo diante de sua tardia industrialização, um aumento expressivo na ocupação urbana nos principais centros do país, devido ao fenômeno da forte e acelerada urbanização. Resultou no crescimento desordenado do parcelamento do solo, muitas vezes realizado sem a observância das formalidades legais com a finalidade de obtenção de lucros.

Vale dizer, com o êxodo rural e a premente necessidade de moradia e habitação, proprietários de grandes lotes de terras localizados em áreas urbanas aproveitaram o momento para lotearem seus terrenos, subdividindo-os em glebas destinadas à edificação, com abertura de novas vias de circulação.

Em outras palavras, o problema de irregularidade do solo urbano no Brasil está diretamente relacionado com a história do desenvolvimento das cidades. Nas palavras de Paola de Castro Ribeiro Macedo[69]:

> Com esse grande contingente populacional migrando para as cidades, sem planejamento, as camadas mais pobres começaram a ocupar terrenos ociosos, públicos ou privados, formando-se assentamentos humanos autoconstruídos, de forma ilegal, com habitações precárias e carentes de infraestrutura, dando origem a uma "cidade informal".

Todavia, a Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei n. 6.766/79), editada com o fito de tutelar os futuros adquirentes dos lotes, exige uma série de requisitos legais em seu artigo 18[70], além do necessário registro do loteamento no Cartório de Registro de Imóveis.

No mesmo diapasão, o Oficial de Registro de Imóveis deverá qualificar o título que lhe é apresentado no sentido de concretizar o princípio da legalidade, harmonizando com a finalidade da atividade notarial e registral, qual seja, a garantia da publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos e negócios jurídicos (artigo 1º da Lei n. 8.935/94).

Ocorre que grande parte dos loteadores, com o objetivo de ganhar dinheiro e lucrar às custas alheias, não cumprem tais requisitos ou, o que é pior, ludibriam pessoas carentes e desprovidas de conhecimentos técnico-jurídicos, abusando da sua boa-fé e "alienam" os lotes como se tudo estivesse correto.

---

[69] MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação dos Ocupantes.** 3ª ed. São Paulo: RT, 2024, p. 17.

[70] Art. 18. Aprovado o projeto de loteamento ou de desmembramento, o loteador deverá submetê-lo ao registro imobiliário dentro de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de caducidade da aprovação, acompanhado dos seguintes documentos: I - título de propriedade do imóvel ou certidão da matrícula, ressalvado o disposto nos §§ 4o e 5o; II - histórico dos títulos de propriedade do imóvel, abrangendo os últimos 20 (vintes anos), acompanhados dos respectivos comprovantes; III - certidões negativas: a) de tributos federais, estaduais e municipais incidentes sobre o imóvel; b) de ações reais referentes ao imóvel, pelo período de 10 (dez) anos; c) de ações penais com respeito ao crime contra o patrimônio e contra a Administração Pública. IV - certidões: a) dos cartórios de protestos de títulos, em nome do loteador, pelo período de 10 (dez) anos; b) de ações pessoais relativas ao loteador, pelo período de 10 (dez) anos; c) de ônus reais relativos ao imóvel; d) de ações penais contra o loteador, pelo período de 10 (dez) anos. V - cópia do ato de aprovação do loteamento e comprovante do termo de verificação pela Prefeitura Municipal ou pelo Distrito Federal, da execução das obras exigidas por legislação municipal, que incluirão, no mínimo, a execução das vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais ou da aprovação de um cronograma, com a duração máxima de quatro anos, acompanhado de competente instrumento de garantia para a execução das obras; VI - exemplar do contrato padrão de promessa de venda, ou de cessão ou de promessa de cessão, do qual constarão obrigatoriamente as indicações previstas no art. 26 desta Lei; VII - declaração do cônjuge do requerente de que consente no registro do loteamento.

É nesse contexto que surgiram os loteamentos irregulares e clandestinos, desprovendo seus possuidores do título formal de propriedade, de modo a não se garantir um mínimo de patrimônio, vulnerando o princípio maior da Constituição Brasileira, qual seja, a dignidade da pessoa humana.

Registre-se, outrossim, que além da falta do documento comprobatório do direito de propriedade, o crescimento desordenado das cidades fez com que questões urbanísticas e ambientais também fossem afetadas.

Pode-se imputar os principais fatores da irregularidade fundiária urbana aos seguintes pontos, segundo Paola Macedo[71]:

> (i) demanda cada vez mais crescente por moradia nos grandes centros urbanos, com o aumento da oferta de trabalho nas cidades e a redução no campo; (ii) atuação falha do Poder Público em gerir e fiscalizar o crescimento das cidades; (iii) ganância de alguns empreendedores que preferiram a informalidade a despender mais recursos para o cumprimento da legislação do parcelamento do solo e (iv) implementação de projetos habitacionais irregulares por parte do próprio Estado, que, embora tenha se preocupado, em certa medida, em construir moradias populares para a população de baixa renda, deixou sistematicamente de lados os parâmetros legais.

Diante do cenário caótico que se instalou no Brasil, foi necessário que o Poder Legislativo entrasse em ação, editando algumas leis com o desiderato de regularizar as propriedades informais.

As irregularidades constituem desvios de regras, anormalidades, enfim, pontos ilhados fora da curva legal que pauta o desenho da normalidade da vida em sociedade. Normalmente, são impostas sanções, ora punitivas, ora anulatórias, destinadas ao retorno do *status quo ante* ou indenização. No entanto, excepcionalmente e como *ultima ratio,* converte-se o irregular em regular: regulariza-se.

Vicente de Abreu Amadei[72] observa que a regularização “não era matéria disciplinada como instituição, categoria ou gênero, nem era propriamente objeto de teorização, a exigir estudo científico sistematizado”.

Prossegue o autor:

---

[71] MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. *Op. Cit.,* p. 19.
[72] AMADEI, Vicente de Abreu; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; MONTEIRO FILHO, Ralpho Waldo de Barros. **Primeiras Impressões Sobre a Lei n.º 13.465/2017.** ARISP, 2018, p. 11.

> Entretanto, tão vastas as irregularidades imobiliárias no Brasil, especialmente após o fenômeno da forte e acelerada urbanização a partir da metade do século passado, e, ainda, tantas as leis promulgadas e tantas as inovações de institutos jurídicos nas últimas décadas, referentes às regularizações correlatas, com perfil de ampla abrangência e sinais de sistematização (v.g. Lei nº 11.977/2009 e Lei nº 13.465/2017), que, atualmente, já é possível forjar uma teoria da regularização fundiária, por mais estranho que isso possa parecer.

A teoria geral da regularização fundiária tem como base legal a recente Lei n. 13.465/2017, a qual trouxe inúmeros instrumentos de regularização, além de harmonizar-se com dispositivos constitucionais, tais como a função social da propriedade, direito social à moradia e dignidade da pessoa humana.

A definição do instituto ora em estudo é tarefa trabalhosa, haja vista apresentar feição plurívoca. A regularização fundiária apresenta caráter a) diretivo, enquanto fim e direção da política de desenvolvimento urbano (artigo 2º, inciso XIV do Estatuto da Cidade); b) matriz, enquanto gênero de várias formas de regularizar, abarcando a multiplicidade dos aspectos de irregularidades prediais e c) procedimental, na medida em que abrange várias etapas, instrumentos e atos voltados à regularização (conforme se extrai do artigo 9º da Lei n. 13.465/2017: conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes).

A regularização fundiária urbana (denominada pela Lei n. 13.465/2017 simplesmente como Reurb) apresenta, em linhas gerais, duas espécies bastante distintas. De um lado, temos a regularização fundiária urbana de interesse social (Reurb-S), aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal (artigo 13, I, da Lei n. 13.465/2017) e, do outro, a regularização fundiária urbana de interesse específico (Reurb-E), aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese anterior (artigo 13, II, da Lei n. 13.465/2017).

Esse critério econômico-social produz efeitos significativos no transcurso da regularização. É dizer, na regularização fundiária de interesse social (Reurb-S) há flexibilização de exigências, redução de custos, aplicação específica de instrumento de regularização, enfim, diversos benefícios urbanísticos, ambientais, administrativos, registrários, econômicos e instrumentais.

A previsão da Reurb-E abre espaço para a regularização fundiária de núcleos urbanos informais em geral, porém sem as vantagens da Reurb-S.

Nas lições de Amadei[73]:

> Isso não significa que a Reurb-E não seja fomentada nem que a nova lei não tenha alargado algumas facilidades ao seu implemento. Ao contrário, a Lei nº 13.465/2017 foi rica em fomentar e ampliar o universo da regularização fundiária em geral, isto é, para a Reurb (gênero) a incluir também a Reurb-E (espécie). Contudo, o seu grau de favorecimento continua sendo bem inferior ao da Reurb-S, até porque a referida lei nova não apenas reconhece, com acerto, a necessidade de apoiar e desburocratizar a regularização de assentamentos de população de baixa renda, mas, neste rumo, foi ainda mais generosa.

Aliás, é preciso ressaltar que a irregularidade fundiária no Brasil não é fenômeno que atinge somente a população da baixa renda. Muito ao contrário. Há áreas irregulares urbanizadas, edifícios em bairros de luxo, casas de praia construídas sem qualquer autorização e sem respeito à legislação do meio ambiente.

As justificativas da teoria geral da regularização fundiária encontram-se em vários aspectos.

Historicamente, a opção do Brasil pela consolidação de um regime de propriedade privada, caminha num lento e progressivo empenho de titulação e registro dos domínios, a reclamar um quadro crescente de formalidade e estabilidade fundiária. Na medida em que a propriedade formal é devidamente reconhecida no álbum imobiliário, possibilita-se a obtenção de empréstimos financeiros para investimento na moradia digna e socialmente aceitável, elementos indispensáveis para a cidadania.

Há, também, razões sociológicas fundamentando o processo de regularização fundiária. A construção de um país com menos desigualdades impõe a regularização como caminho da inclusão social. Aliás, construir uma sociedade livre, justa e solidária, bem como erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais são objetivos da República Federativa do Brasil expressamente previstos no artigo 3º, incisos I e III, da Carta Política de 1988.

Ainda nas justificativas, sob o aspecto econômico, a regularização fundiária se apresenta como importante mecanismo apto a permitir a circulação de riquezas, na medida em que os financiamentos e empréstimos exigem a propriedade formal. A tutela efetiva dos direitos reais e a segurança jurídica oferecidas pelos Serviços de Registro de Imóveis em todo país contribuem, de forma significativa, para o

---

[73] AMADEI, Vicente de Abreu; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; MONTEIRO FILHO, Ralpho Waldo de Barros. *Op. cit.,* p. 17.

crescimento da economia, fomentando cada vez mais os empreendimentos imobiliários.

Do ponto de vista jurídico, a regularização fundiária se apresenta como uma diretriz da política urbana com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, cumprindo a norma constitucional contida no artigo 182 da Magna Carta de 1988.

Atualmente, como já ressaltado, vivemos um período de funcionalização dos institutos jurídicos, de forma a considerá-los instrumentos para a tutela e promoção da dignidade da pessoa humana, cláusula geral mais elementar prevista na Lei Maior da República Brasileira. A função social da propriedade e da cidade, aspectos inerentes ao processo de regularização fundiária, permitem ao beneficiário usufruir de direitos basilares inerentes à sua condição de ser humano: moradia, vida digna, patrimônio mínimo e cidadania.

A regularização fundiária possui os seguintes caracteres comuns[74]:

a) Multidisciplinar, na medida em que abarca profissionais das mais diversas áreas do conhecimento, como engenheiro, topógrafo, especialista em direito ambiental (estudo para preservação ou melhoria das áreas ambientais), arquiteto, urbanista, assistente social (levantamento de campo) e o profissional do direito (qual o melhor caminho jurídico para realizar a regularização). Devem atuar em conjunto para um bom resultado, pois a regularização fundiária é um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais;
b) Pluralidade normativa: a princípio, cabe à União legislar sobre os temas de regularização fundiária com a possibilidade de normas dos Estados e até dos Municípios. Aliás, o Município que é o titular da política de desenvolvimento urbano com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (artigo 182 da Constituição de 1988);

[74] Aula ministrada pelo Desembargador Vicente de Abreu Amadei no curso “REURB 2.0” promovido pela Associação dos Registros de Imóveis de São Paulo (ARISP), no âmbito da UNIREGISTRAL.

c) Aspecto procedimental: a regularização fundiária se opera como um processo, entendido como o conjunto concatenado de atos em sequência para atingir um fim;
d) Orientada a garantir o direito social à moradia digna e condições de vida adequadas (artigo 10, VI da Lei n. 13.465/17);
e) Socialmente inclusiva: a ideia de regularização é a de inclusão social (finalidade antropológica);
f) Participativa: é decorrência da sustentabilidade que exige um planejamento estratégico. Veremos que franquear a participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária constitui objetivo da regularização fundiária (artigo 10, XII da Lei n. 13.465/17).

2.1. A propriedade e sua função social

Não pretende esta pesquisa dissecar o direito de propriedade, mesmo porque isso já vem sendo feito pelos grandes doutrinadores pátrios. Cabe, tão somente, fazer uma rápida visão de alguns aspectos relevantes para o tema da regularização fundiária, uma vez que, ao final do procedimento, o beneficiário terá o direito de propriedade reconhecido formalmente perante o Cartório de Registro de Imóveis, desfrutando de vários benefícios.

O ser humano, ao longo de sua evolução, sempre foi incentivado ao acúmulo de riquezas. A apropriação de bens, a conquista de terrenos, a expansão do território sempre foram estimuladas no percurso da história, desde a Antiguidade Clássica até os dias atuais[75].

No mesmo diapasão, obtempera Anderson Santos[76]:

[75] Expondo os fundamentos do direito de propriedade, Marcelo Augusto Santana de Melo enfatiza que a teoria da natureza humana foi a que teve maior aceitação para explicar a origem da propriedade e aduz: “O senhorio do homem sobre as coisas é uma das chaves da história da humanidade. O apetite de poder, a vontade de dominação é um dos motores da história do home sobre a terra; isso é visto em qualquer ideologia que se possa incluir ou identificar à propriedade. A propriedade é inerente à própria *natureza humana,* representando a condição de existência e de liberdade do homem” – MELO, Marcelo Augusto Santana de. **Meio Ambiente e Registro de Imóveis.** São Paulo: Almedina, 2024, p. 84.
[76] SANTOS, Anderson. **Função Social da Propriedade Urbana – Regularização Fundiária.** Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2008, p. 53.

> Num mundo de disputa por espaço econômico, onde o homem luta para a mantença de si e de sua família através do acúmulo de bens e recursos pecuniários, surge a propriedade privada como um dos motivos principais dessa "corrida", configurando-se na própria exteriorização do conceito capitalista. A propriedade, sob o enfoque do direito natural, foi criada para a satisfação do homem e seus anseios, pressupondo sua liberdade [...].

A Constituição Federal de 1988 estabelece que a propriedade é um direito fundamental, nos seguintes termos: "Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e *à propriedade* [...]", grifo nosso (artigo 5º, *caput)* e "é garantido o direito de propriedade" (artigo 5º, inciso XXII).

Além de direito fundamental, a propriedade é o principal direito real do ordenamento jurídico, do qual decorrem todos os demais direitos reais (artigo 1.225[77] do Código Civil). A partir do desmembramento dos poderes inerentes ao domínio, ampliam-se ou restringem-se os atributos outorgados pelo proprietário (elasticidade). No clássico exemplo doutrinário, o direito real de usufruto resulta da atribuição do proprietário das faculdades jurídicas de usar e fruir ao usufrutuário, reservando para si os poderes de dispor e reivindicar (nua propriedade).

O Código Civil de 2002 não oferece uma definição legal, apenas enuncia os elementos ou atributos da propriedade, no artigo 1.228, *caput:* "*O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha*".

Caio Mário da Silva Pereira[78] afirma que "a propriedade mais se sente do que se define". São suas palavras:

> A ideia de "meu e teu", a noção do assenhoreamento de bens corpóreos e incorpóreos independe do grau de cumprimento ou do desenvolvimento intelectual. Não é apenas o homem do direito ou o *business man* que a percebe. Os menos cultivados, os espíritos mais rudes, e até crianças têm dela a noção inata, defendem a relação jurídica dominial, resistem ao

---

[77] CC, art. 1.225. São direitos reais: I - a propriedade; II - a superfície; III - as servidões; IV - o usufruto; V - o uso; VI - a habitação; VII - o direito do promitente comprador do imóvel; VIII - o penhor; IX - a hipoteca; X - a anticrese. XI - a concessão de uso especial para fins de moradia; XII - a concessão de direito real de uso; XIII - a laje e XIV - os direitos oriundos da imissão provisória na posse, quando concedida à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou às suas entidades delegadas e a respectiva cessão e promessa de cessão.

[78] PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**, Vol. IV. 29ª ed, Rio de Janeiro: Forense, 2024, p. 62, *e-book*, atualizador: Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. ISBN 9788530994457. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530994457/. Acesso em: 04 janeiro de 2026.

> desapossamento, combatem o ladrão. Todos "sentem" o fenômeno propriedade.

Orlando Gomes[79], por sua vez, ensina que a conceituação da propriedade pode ser feita à luz de três critérios: o sintético, o analítico e o descritivo. Sinteticamente, define-se a propriedade como a submissão de uma coisa, em todas as suas relações, a uma pessoa. Analiticamente, o direito de usar, fruir e dispor de um bem, e de reavê-lo de quem injustamente o possua. Descritivamente, o direito complexo, absoluto, perpétuo e exclusivo, pelo qual uma coisa fica submetida à vontade de uma pessoa, com as limitações da lei.

Maria Helena Diniz[80], analisando a origem etimológica da palavra, escreve:

> Para uns o vocábulo vem do latim *proprietas*, derivado de *proprius*, designando o que pertence a uma pessoa. Assim, a propriedade indicaria, numa acepção ampla, toda relação jurídica de apropriação de um certo bem corpóreo ou incorpóreo. Outros entendem que o termo "propriedade" é oriundo de *domare*, significando sujeitar ou dominar, correspondendo à ideia de *domus*, casa, em que o senhor da casa se denomina dominus.

Adotando postura analítica, pode-se definir a propriedade como sendo o direito real que outorga ao seu titular as faculdades de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha, com base no artigo 1.228 do Código Civil, desde que cumprida a função social.

Visualizando o direito de propriedade como relação jurídica complexa, Eduardo Francisco Loureiro[81] aduz: "O CC/2002 abraçou o conceito de propriedade como relação jurídica complexa, carregada de direitos e deveres e voltada à vocação primordial de atender à função social".

Vale dizer que, ao lado dos direitos ou faculdades proporcionados pela propriedade, carrega também inúmeros deveres ou ônus, mormente o atendimento à sua função social. Aliás, uma das características do Direito Civil contemporâneo consiste na *funcionalização dos conceitos, categorias e institutos civis.* Segundo as lições de Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald[82]:

> As categorias, conceitos e institutos devem ser lidos à luz da *função* exercida. É essa a grande viragem do direito contemporâneo: a passagem da estrutura

---

[79] GOMES, Orlando. *Op. Cit.,* p. 103.
[80] DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro,** Vol. 4. 39ª ed, Rio de Janeiro: SRV, 2025, e-book, p. 118. ISBN 9788553627127. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553627127/. Acesso em: 16 dez. 2025.
[81] LOUREIRO, Francisco Eduardo. *Op. cit.*, p. 1.115.
[82] FARIAS, Cristiano Chaves; NETTO, Felipe Braga; ROSENVALD, Nelson. **Manual de Direito Civil.** Salvador: Editora JusPodivm, 2017, p. 121.

> à função, o abandono de uma concepção estrutural do direito em favor de uma postura funcionalizada, onde sobreleva a atuação social dos direitos.

No mesmo sentido, ensina José Manuel de Arruda Alvim Neto[83]:

> A função social da propriedade situa o instituto da propriedade dentro de um quadro valorativo diferente daquele do individualismo, porque nos dias correntes *há de ser considerado o indivíduo* dentro da sociedade, *com deveres para esta (inclusive o proprietário), e, limitações deste em relação àquela,* e, *não mais é ele o indivíduo idealizado isoladamente; passou a ser havido o direito de propriedade como um direito subjetivo com deveres;* é a função social da propriedade manifestação das mais significativas dessa mutação de valor no campo do direito das coisas, *e, no plano do direito em geral, do individualismo à socialidade,* alavancada em escala apreciável já a partir do direito constitucional.

O já mencionado artigo 1.228 do Código Civil estabelece os atributos (ou poderes ou estrutura) da propriedade, quais sejam: a) faculdade de usar *(jus utendi),* consistente na destinação econômica ou jurídica da coisa, de forma a atender os interesses do titular do domínio; b) faculdade de gozar *(jus fruendi),* quer dizer, o direito de extrair os frutos que a coisa pode produzir como, por exemplo, os alugueis de um imóvel locado (frutos civis); c) faculdade de dispor *(jus disponendi),* isto é, alterar a substância da coisa, a qual engloba a disposição material (como a destruição do bem e o abandono, como formas de perda da propriedade) e jurídica (alienação e oneração)[84] e d) direito de reaver a coisa do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha (exercício do direito de sequela característico dos direitos reais).

Faz-se mister destacar que esses atributos, hodiernamente, devem ser exercidos em consonância com a função social da propriedade, sob pena de atuação ilegítima do proprietário. Apenas para exemplificar, não vigora mais no sistema jurídico brasileiro aquela máxima segundo a qual a propriedade é um direito absoluto e o seu titular pode fazer o que bem entender com a coisa, inclusive destruí-la.

À faculdade de usar acrescente-se o ingrediente da função social, de modo a ser correto afirmar que “atualmente a falta de utilização da coisa privará alguém do direito de propriedade, quando se mostrar antissocial [...]. Ou seja, muitas vezes a faculdade de usar perde a característica de um poder e se converte em um dever jurídico para o proprietário”[85].

---

[83] ARRUDA ALVIM NETO, José Manuel de. In ALVIM NETO, José Manuel de Arruda; CLÁPIS, Alexandre Laizo; CAMBLER, Everaldo Augusto. **Lei de Registro Públicos Comentada.** Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014, p. 476.
[84] FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. *Op. Cit.,* p. 291-2.
[85] *Ibidem,* p. 290.

Ao exercício do direito de propriedade impõem-se limitações, sejam legais ou administrativas ou voluntárias.

As restrições legais decorrem do ordenamento jurídico, configurando o contorno dado pelo legislador ao direito de propriedade. Na medida em que a sociedade caminha, essas limitações vão aumentando, já que o convívio social vai se tornando mais complexo, exigindo do direito uma atenção maior a determinados pontos.

A título de exemplo, a própria Constituição Federal, o Código Florestal, o Estatuto da Cidade e até mesmo o Código Civil trazem restrições legais à propriedade. O artigo 1.229 do diploma civil dispõe que a propriedade do solo abrange a do espaço aéreo e subsolo correspondentes, em altura e profundidade úteis ao seu exercício, não podendo o proprietário opor-se às atividades que sejam realizadas, por terceiro, a uma altura ou profundidade tais, que não tenha ele interesse legítimo em impedi-las. Adotou-se o critério da utilidade, não prevalecendo entre nós a frase de que “quem é dono do solo é também dono até o céu e até o inferno”.

As restrições voluntárias são aquelas impostas aos negócios jurídicos gratuitos (doações e testamentos) entre os contratantes, como, por exemplo, as cláusulas de inalienabilidade, impenhorabilidade e incomunicabilidade. Em regra, não se exige motivo para a clausulação, salvo se esta recair sobre bens da legítima dos herdeiros, sejam no testamento[86] ou na doação[87].

O direito de propriedade apresenta características (natureza jurídica) particulares em relação aos demais direitos.

De início, trata-se de direito absoluto no sentido de oponibilidade *erga omnes,* isto é, todos da coletividade devem respeitar o titular do direito real, abstendo da prática de atos que possam molestá-lo (sujeição passiva universal). No mesmo diapasão, a propriedade é um direito exclusivo, de forma que não é possível o

---

[86] CC, art. 1.848: Salvo se houver justa causa, declarada no testamento, não pode o testador estabelecer cláusula de inalienabilidade, impenhorabilidade, e de incomunicabilidade, sobre os bens da legítima.

[87] Segundo Ademar Fioranelli, citado na Apelação Cível 0008818-68.2012.8.26.0438 do Egrégio Conselho Superior da Magistratura do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, “respeitadas as opiniões divergentes, o certo é que o novo código autoriza expressamente a imposição de cláusulas restritivas à legítima, por testamento ou doação (como antecipação de legítima), exigindo que no título constem as razões do testador para impô-las (a justa causa). Não mais prevalece a vontade incondicionada do testador, mas a necessidade legal de declarar o justo motivo para tornar válida e efetiva a imposição”.

exercício do domínio simultaneamente por duas ou mais pessoas. Estabelece o artigo 1.231 do Código Civil que a propriedade presume-se plena e exclusiva, até que se prove em contrário. A única exceção concerne à figura do condomínio, em que cada condômino é proprietário, com exclusividade, de sua parte ideal.

A perpetuidade se faz presente na medida em que não se perde a propriedade pelo não uso. Em outras palavras, o proprietário somente será privado de seu direito fundamental se praticar atos de alienação ou pela incidência de alguma hipótese legal (usucapião, desapropriação, dentre outros). A exceção atine à propriedade resolúvel, na qual o titular tem um direito sob condição resolutiva, ou seja, caso aconteça o evento futuro e incerto, o titular verá seu direito resolvido (transitoriedade).

Já foi dito alhures que a propriedade é elástica na medida em que os poderes podem ser aumentados ou diminuídos de acordo com a vontade do titular do domínio. Quando todos os poderes estão reunidos em uma única pessoa, diz-se que a propriedade é plena (grau de elasticidade máximo)[88]. Caso contrário, a propriedade será restrita/limitada ou alodial, hipótese em que recairá sobre ela um ônus real.

Por fim, a propriedade é um direito fundamental com amparo na Constituição de República Federativa do Brasil de 1988 (artigo 5º, *caput*). Neste ponto, registre-se que sua tutela e função social são aplicadas de forma imediata nas relações entre os particulares (artigo 5º, § 1º, da Constituição de 1988: “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”). Consagra-se a eficácia horizontal dos direitos fundamentais.

Sobreleva consignar as formas de aquisição da propriedade, já que a regularização fundiária está baseada na aquisição da propriedade por um titular que ocupa ou adquire determinado espaço de solo para sobrevivência e abrigo familiar sem o justo domínio, em detrimento de outo titular que apesar de regular proprietário, não utiliza seu bem alinhadamente com a orientação da finalidade social[89].

Existem várias formas de aquisição da propriedade. Ela pode ser originária (quando não há transmissão de um sujeito para outro, como ocorre na acessão, na usucapião e, ainda, na legitimação fundiária dentro do procedimento de regularização fundiária), ingressando no patrimônio do adquirente livre de quaisquer limitações ou

---

[88] TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil.** 5ª ed. São Paulo: Método, 2015, p. 896
[89] SANTOS, Anderson. *Op. cit.,* p. 60.

vícios ou, derivada (quando resulta de relação negocial entre o antigo proprietário e o atual), pressupondo as mesmas características.

E, da mesma forma, há vários sistemas registrais imobiliários, destacando-se o modelo francês e o alemão. Pelo sistema francês, o contrato já é o momento da transmissão da propriedade, de modo que o seu registro tem o condão de apenas produzir efeitos perante terceiros e publicizar a relação jurídica anteriormente firmada.

Por outro lado, no modelo alemão, conhecido como título e modo, a transmissão da propriedade somente se dá com o registro do título no Cartório de Registro de Imóveis, gerando presunção absoluta do direito[90].

O ordenamento jurídico brasileiro adotou o sistema alemão de título e modo, porém de forma flexibilizada, uma vez que a presunção decorrente do registro é relativa. Em outras palavras, nosso sistema é causal, pois a validade do registro subordina-se à *causa debendi* (negócio jurídico que lhe deu causa), de modo que a irregularidade do título pode repercutir no assento.

No mesmo diapasão, o registro do título na matrícula do imóvel tem, em regra, natureza constitutiva, produzindo efeitos *ex nunc.* Excepcionalmente, nas hipóteses de direito das sucessões, usucapião, desapropriação, o registro terá natureza meramente declaratória de uma situação pré-existente, possuindo eficácia *ex tunc.*

A Carta Política de 1988, ao mesmo tempo em que positiva o direito de propriedade como um direito e garantia fundamental (artigo 5º, *caput* e inciso XXII), exige que seu titular cumpra com a função social[91].

No mesmo sentido, o Código Civil de 2002 preceitua no artigo 1.228, § 1º que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio

---

[90] Vitor Frederico Kumpel e Carla Modina Ferrari ensinam que no sistema do modo puro (que é o caso do alemão), há a separação entre negócio jurídico obrigacional (*Verpflichtungsgeschaft*) e o negócio jurídico real (*Verfugungsgeschaft*). No sistema alemão, o registro sana todos os defeitos do título pois ele é abstrato e não causal (como no Brasil). Assim, "o negócio jurídico de disposição tem sua validade e eficácia independentes do negócio jurídico obrigacional". Por isso se diz que o "sistema registral alemão é tido por forte", já que o "modelo de abstração, por si só, já garante maior segurança ao sistema, na medida em que eventuais vícios do negócio jurídico obrigacional em nada afetam a transmissão da propriedade". *Op Cit.,* p. 178-9.

[91] CF, art. 5º: [...] XXIII - a propriedade atenderá a sua função social.

ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Em outras palavras, exige-se que o proprietário dê destinação positiva ao bem, de modo a atender os interesses econômicos, sociais e de preservação do meio ambiente.

A propriedade, tradicionalmente na concepção liberal, apresenta como característica a individualidade, reinante durante o Código Civil de 1916. Isto é, o Código Bevilaqua fora editado em uma época na qual a sociedade era extremamente patriarcal, patrimonialista e egoísta. Pensava apenas no seu próprio bem-estar, sem nenhuma preocupação com a coletividade. Vigorava o *jus utendi, fruendi* e *abutendi,* de forma a que o proprietário pudesse fazer o que bem entender com o imóvel de sua titularidade, inclusive destruí-lo ao seu bel prazer.

Hodiernamente, com o advento da Constituição de 1988 já mencionada e o Novo Código Civil de 2002, o panorama muda de situação. Fala-se em direito de propriedade que deve atender a uma função social, beneficiando todos da sociedade.

A propriedade é o exercício de determinados direitos e deveres com relação à coisa, balizado pelo direito positivo com observância ao contexto social em que se localiza. O usar, fruir, dispor e reivindicar necessitam do apelo de compartilhamento humano, caso contrário, configura-se em abuso de exercício.

Harmonizar a propriedade individual com o complexo direito à cidade sustentável é um dos maiores desafios do planejamento urbano e da construção da urbanidade. Segundo Zenildo Bodnar[92], “é neste contexto que o direito fundamental à propriedade privada deve ser funcionalizado nas suas múltiplas tarefas e funções. Não pode ser compreendido a partir de um viés individualista, mas sim com profundo espírito social e ecológico”.

Hoje, todo direito deve estar voltado para garantir a dignidade da pessoa humana como valor maior e não apenas a serviço da satisfação de interesses individuais e egoísticos. Quando a Magna Carta de 1988 prescreveu que a República

[92] BODNAR, Zenildo. **Regularização Registral Imobiliária na Efetivação de Direitos Fundamentais na Cidade Sustentável.** Dissertação (Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015, p. 86.

Federativa do Brasil se constitui em um Estado Democrático de Direito, os valores ali previstos vão além dos ideais do liberalismo para beneficiar toda a coletividade.

Esse fenômeno não se verificou apenas quanto ao direito de propriedade, mas também, conforme lembra Bodnar[93], quanto à pessoa jurídica, empresa, posse, família, dentre outros.

Analisando a função social da propriedade no âmbito da regularização fundiária urbana, Paola de Castro Ribeiro Macedo[94] ensina:

> A função social da propriedade pode indicar uma utilização do solo oposta à lógica do poder máximo de uso e fruição pelo proprietário, dentro da ideia de que há interferência do direito urbanístico na definição e fixação de limites para o exercício do direito de propriedade.
>
> A regularização fundiária constitui instrumento eficaz para garantir àqueles que vivem em assentamentos ou núcleos informais o direito fundamental à moradia digna. Ao trazer para a legalidade ocupações já consolidadas em imóveis públicos ou privados, prestigia, de maneira inequívoca, o princípio da função social da propriedade.

Destaca-se que a Lei Civil de 2002 consagrou como princípios estruturantes o da eticidade, sociabilidade e operacionalidade. Valendo-nos dos dois primeiros, por eticidade entende-se a valorização da atuação ética e moral tanto do aplicador do direito como do particular. O exemplo típico é a boa-fé objetiva (artigo 422 do Código Civil). Impõe-se um padrão de comportamento aos particulares, de modo a não violar as legítimas expetativas dos contratantes, sempre observando os deveres anexos por ela criados.

De outra banda, o princípio da sociabilidade surge, nos dizeres de Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho[95], "em contraposição à ideologia individualista e patrimonialista do sistema de 1916. Por ele, busca-se preservar o sentido de coletividade, muitas vezes em detrimento de interesses individuais".

José Manuel de Arruda Alvim Neto, em livro introdutório ao estudo do Direito das Coisas, afirma que "já na encíclica do *Quadragésimo ano,* Pio XI reitera e desenha

---

[93] BODNAR, Zenildo. *Op. Cit.,* p. 90.
[94] MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. *Op. Cit.,* p. 53-54.
[95] GAGLIANO, Pablo Stolze; FILHO, Rodolfo Pamplona. **Novo Curso de Direito Civil – Parte Geral.** 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 96.

o esboço de uma *visão social* da propriedade, reafirmando a necessidade de o Estado reconhecê-la e defendê-la, *porém,* em função do bem comum"[96].

A função social da propriedade apresenta dupla finalidade, quais sejam, a) servir como orientador do exercício do domínio e b) limitar o titular do direito real contra os abusos outrora praticados[97].

Conforme obtempera Santos[98],

> A função social se caracteriza por configurar-se em limitação ao direito de propriedade, já que está devidamente positivada em termos constitucionais, civis e em leis ordinárias, porém vai mais além, estando sua existência ligada visceralmente à propriedade de forma intrínseca. Não se refere a uma limitação ao direito unicamente, é mais que isso. Nesse sentido, nossa sociedade não pode aceitar um direito absoluto que tenha como único objetivo a manutenção do *status quo* de classes dominantes. O direito deve se prestar à transformação social, ao aprimoramento da sociedade e à distribuição equânime de oportunidades.

O caráter absoluto da propriedade atine à opononibilidade *erga omnes* do seu titular, no sentido de que todos da coletividade devam respeitar o direito real. Todavia, não significa dizer que o proprietário possa fazer tudo o que quiser.

No mesmo diapasão, a funcionalização da propriedade passou a integrar sua definição jurídica, de modo que aquele que não exercer a função social, não será considerado proprietário e, portanto, carecedor da ação em eventual pretensão reivindicatória[99].

Segundo ensinam Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald, a função social é um princípio que limita todo direito subjetivo e, como o direito de propriedade é o principal direito subjetivo do ordenamento jurídico, somente merece proteção quando for compatível com os anseios sociais. Em suas palavras, "em uma sociedade

---

[96] ALVIM, Arruda; ALVIM; Thereza; CLÁPIS, Alexandre Laizo. **Comentários ao Código Civil Brasileiro – Livro Introdutório ao Direito das Coisas e o Direito Civil.** Volume XI, Tomo I. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 198.

[97] TARTUCE, Flávio. *Op. cit.,* p. 898.

[98] SANTOS, Anderson. *Op. cit.,* p. 70.

[99] Caso da favela *Pullman,* julgado pelo Superior Tribunal de Justiça em 2005, através do REsp 75.659-SP. *Informativo 252:* REIVINDICATÓRIA. LOTES. ABANDONO. FAVELA. PERECIMENTO. DIREITO. Os recorrentes buscam, em ação reivindicatória, o reconhecimento de sua titularidade e posse sobre alguns lotes. Sucede que o loteamento remonta a 1955 e jamais foi implantado, pois permaneceu, anos a fio, em completo abandono. Porém, com o tempo, deu-se a ocupação em forma de favela, consolidada por nova estrutura urbana, diferente do plano original, já reconhecida pelo Poder Público, que a proveu de luz, água e demais infraestrutura. Assim, resta mesmo o perecimento do direito de propriedade, conforme decidido pelas instâncias ordinárias (arts. 589, III, 77, e 78, I e III, do CC/1916). REsp 75.659-SP, Rel. Min. Aldir Passarinho Junior, julgado em 21/6/2005.

solidária, todo e qualquer direito subjetivo é funcionalizado para o atendimento de objetivos maiores do ordenamento”[100].

Com arrimo em Bodnar[101],

> O proprietário não pode mais ser um monarca absoluto de seu “sagrado” direito com atitudes parasitárias de comodismo, pois tem uma hipoteca social importante que grava e onera a sua propriedade, a qual não pode ser um instrumento utilizado apenas para a satisfação de interesses egoísticos e excessivamente personalistas, mas sim, um direito com profundo espírito social.
>
> O cumprimento da função social legitima o direito de propriedade na medida em que esta passa a ser respeitada e aceita pela coletividade. Os interesses da coletividade e do proprietário se complementam e se compensam mútua e reciprocamente no exercício do direito de propriedade.

De acordo com a Magna Carta de 1988, um imóvel urbano cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (artigo 182, § 2º).

O plano diretor, cuja elaboração é obrigatória para as hipóteses do artigo 41 da Lei n. 10.257/01 (Estatuto da Cidade)[102], é uma lei ordinária municipal que constitui o instrumento básico de desenvolvimento e expansão urbana como forma de concretização da política urbana municipal.

No que concerne aos imóveis rurais, estes cumprem a função social na medida em que atendem aos critérios previstos no artigo 186 da Lei Fundamental, quais sejam, a) aproveitamento racional e adequado; b) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; c) observância das disposições que regulam as relações de trabalho e d) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Caso o proprietário deixe de cumprir com a função social, será punido com o instituto da desapropriação-sanção, uma vez que não receberá a indenização prévia

---

[100] FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. *Op. cit.*, p. 304.
[101] BODNAR, Zenildo. *Op. cit.,* p. 91.
[102] Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades: I – com mais de vinte mil habitantes; II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico; V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

e em dinheiro[103], mas sim em títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (artigo 182, § 4º, inciso III, da Constituição de 1988, para imóveis urbanos) e em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei (artigo 184, *caput,* do Texto Constitucional de 1988, para imóveis rurais).

2.2. Princípios e objetivos

A regularização fundiária é iluminada por diversos princípios jurídicos (uns de calibre constitucional, outros de ordem inferior), balizando a atuação do legislador e, sobretudo, do promotor da regularização. São direções seguras e gerais que permeiam a atuação dos órgãos públicos, sempre respeitando a dignidade da pessoa humana.

A função social da propriedade, por nós já trabalhada nesta dissertação, inaugura o rol de princípios que regem a regularização fundiária. Segunda ela, o exercício dos poderes jurídicos do domínio deve estar vinculado ao bem comum e aos interesses sociais[104], sob pena de o ordenamento não reconhecer a qualidade de proprietário àquele indivíduo que não a cumpre adequadamente.

A própria Lei da Regularização Fundiária (Lei n. 13.465/2017) obtempera que garantir a efetivação da função social da propriedade constitui um dos objetivos da regularização (artigo 10, inciso VII). Deste modo, além da previsão constitucional (artigo 5º, inciso XXIII), a função social da propriedade encontra respaldo legal no Código Civil (artigo 1.228, § 1º), no Estatuto da Cidade (artigo 2º, *caput*) e, agora, na Lei n. 13.465/2017, revelando sua importância na política urbana e elaboração de políticas públicas.

---

[103] CF, art. 5º: [...] XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante *justa e prévia indenização em dinheiro,* ressalvados os casos previstos nesta Constituição *(grifo nosso).*

[104] AMADEI, Vicente de Abreu; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; MONTEIRO FILHO, Ralpho Waldo de Barros. *Op. cit.,* p. 26.

Registre-se, outrossim, a função social da posse como limitadora do exercício dos poderes de fato sobre uma coisa corpórea, a qual deve encontrar sintonia ao bem comum e aos interesses sociais.

No campo da regularização fundiária, a função social da posse ilumina vários instrumentos aplicados à regularização, mormente na usucapião (em especial a redução dos prazos da prescrição aquisitiva por ter o possuidor estabelecido sua moradia no imóvel e ter perpetrado obras relevantes e de cunho social), concessão do uso especial para fins de moradia (regulado pela Medida Provisória n. 2.220/01, alterada pela Lei n. 13.465/2017), legitimação de posse e legitimação fundiária.

Já a função social da cidade, nos ensinamentos de Amadei[105],

> [...] é a relação (referência) da cidade ao bem comum, que exige atenção ao aproveitamento racional dos espaços urbanos, adequada oferta de infraestrutura (equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços) e ordenação dos espaços urbanos no foco do interesse público (a justificar, por exemplo, leis de zoneamento, fixação de coeficientes de aproveitamento básico único ou diferenciado por áreas etc.).

Configura, igualmente, objetivo da regularização fundiária urbana ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (artigo 10, inciso VIII da Lei n. 13.465/2017).

O princípio da sustentabilidade informa o equilíbrio que deve existir nos processos de regularização fundiária, respeitando, na medida do possível, as áreas verdes e de preservação para as atuais e futuras gerações.

A Lei da Regularização preceitua que os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional (artigo 9º, § 1º).

Diante de uma país continental como o nosso, de dimensões exageradas em todos os sentidos, impõe-se a adoção do princípio da descentralização, de modo a respeitar as diferenças regionais e às peculiaridades de cada espaço territorial. A Lei n. 13.465/2017 é uma lei nacional, isto é, aplicável no âmbito de todos os entes da

---

[105] AMADEI, Vicente de Abreu; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; MONTEIRO FILHO, Ralpho Waldo de Barros. *Op. cit.,* p. 26-7.

federação. Todavia, isto não retira a autonomia dos municípios de disciplinarem de forma específica a maneira de regularização em seu âmbito de competência.

Em outras palavras, quase sempre o município será o ator principal da regularização fundiária, diante da necessidade de avaliação peculiar e concreta de cada cidade e de cada ocupação irregular que demanda regularização[106].

O princípio da eficiência encontra-se respaldo no Texto Constitucional, sobretudo no artigo 37, *caput,* aplicável à Administração Pública em geral. Significa dizer que a regularização fundiária deve ser eficiente quanto à concretização do projeto devidamente aprovado, sem planos mirabolantes ou situados no campo da utopia, mas sim com condições reais e efetivas de serem adotadas.

De nada adianta a previsão de ousados projetos de regularização, todos situados no plano abstrato, caso nenhum seja concretizado adequadamente. A atuação política deve ser pautada pela racionalidade e buscando, sempre, a eficiência em sua atuação.

Ainda no campo principiológico, destaca-se o princípio do fomento à consensualidade, cooperação e solução extrajudicial dos litígios, incluindo-os como um objetivo da regularização fundiária nos termos do artigo 10, inciso V da Lei n. 13.465/2017.

Insere-se no âmbito da desjudicialização ou extrajudicialização dos processos de regularização fundiária, de modo que, a princípio, todo o procedimento ocorre fora do Poder Judiciário.

O primeiro objetivo da regularização fundiária, segundo o artigo 10, inciso I, atine à identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior.

Observem que a nova Lei de Regularização Fundiária trabalha com o conceito essencial de núcleo urbano informal. É necessário, pois, inicialmente, definirmos o que se considera núcleo urbano. Este é o assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração

---

[106] AMADEI, Vicente de Abreu; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; MONTEIRO FILHO, Ralpho Waldo de Barros. *Op. cit.,* p. 29.

mínima de parcelamento prevista na Lei n. 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural (artigo 11, inciso I da Lei n. 13.465/2017).

Aproveitando o ensejo, conceitua-se núcleo urbano informal como aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização (artigo 11, inciso II) e, ainda mais, tem-se por núcleo urbano informal consolidado aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município (artigo 11, inciso III).

A identificação dos núcleos urbanos informais é feita através da demarcação urbanística a ser promovida pelos Municípios que, embora seja facultativa, é de grande valia e facilitará o curso da regularização fundiária, conforme explicaremos mais adiante nesta dissertação.

Valendo-nos das lições de Paola Macedo[107], o núcleo urbano informal traz a ideia de assentamento humano, isto é, ocupação da população em unidades imobiliárias com a existência de edificações e equipamentos públicos capazes de permitir que o local seja minimamente utilizado como moradia.

Deste modo, não é possível aplicar a legislação da regularização fundiária para glebas vazias, sem edificações, nas quais houve venda de terrenos subdivididos, de maneira ilegal, mas sem a implantação no local de um núcleo urbano[108].

Criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes constitui o segundo objetivo da REURB (artigo 10, inciso II). O comando legal observou o princípio da eficiência na medida em que busca unidades “compatíveis com o ordenamento territorial urbano”, ou seja, na medida do possível de ser implementado.

---

[107] MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. *Op. Cit.,* p. 89.

[108] CSMSP - Apelação Cível: 1000524-56.2021.8.26.0450. Localidade: Piracaia. Data de Julgamento: 21/06/2022. Data DJ: 26/08/2022. Relator: Fernando Antônio Torres Garcia. “*Registro de imóveis - dúvida - negativa de registro de certidão de regularização fundiária - ausência de requisitos da Lei 13.465/2017 - inexistência de núcleo urbano informal - ausência de adensamento humano - existência de glebas vazias, cuja regularização deverá se submeter à Lei n.º 6.766/79 - apelação a que se nega provimento*”.

Ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados é mais um desiderato do procedimento de regularização (artigo 10, inciso III). Busca-se, naquilo que couber, manter o *status quo* das comunidades, de modo a evitar deslocamentos para outro assentamento, mantendo-os nos lugares em que ocupam.

Óbvio que, em muitas situações, como os núcleos urbanos informais se formaram em áreas de risco, não será possível atender a este objetivo. Na hipótese, deve o município providenciar uma área para receber essas famílias, podendo, para tanto, desapropriar área privada.

A regularização fundiária urbana deve também promover a integração social e a geração de emprego e renda (artigo 10, inciso IV). Isto demonstra o aspecto instrumental que a Reurb ganhou com a Lei n. 13.465/2017, na medida em que não pode ser considerada um fim em si mesmo, mas um instrumento para a obtenção da promoção social e redução das desigualdades (objetivos expressamente estampados na Constituição da República, artigo 3º, inciso III).

É sempre digno de nota que, com o reconhecimento da força normativa da Constituição, o princípio maior da dignidade da pessoa humana deve permear toda conduta e atuação estatal com o fito de promover vida adequada aos seus cidadãos.

A geração de emprego e renda aos beneficiários da regularização propicia meio de sobrevivência e capacidade econômica para que possam direcionar suas vidas com a mínima dignidade.

Segundo dispõe o artigo 10, inciso V da Lei n. 13.465/2017, é objetivo da Reurb estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade.

Desjudicializar o que dá para retirar do Poder Judiciário é solução salutar na perspectiva da economia e eficiência da atuação estatal. Nesse sentido, o artigo 34 da Lei da Regularização obtempera que os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito da administração local, inclusive mediante celebração de ajustes com os Tribunais de Justiça estaduais, as quais deterão competência para dirimir conflitos relacionados à Reurb, mediante solução consensual.

Garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas devem ser buscadas sempre pelo poder público municipal, conforme preceitua o artigo 10, inciso VI da Lei n. 13.465/2017.

De fato, o Brasil vive hoje uma crise habitacional de grandes proporções, colocando seres humanos em condições indignas de vida e moradia, sempre relegados a um submundo informal e precário.

A regularização tem por norte a promoção dessas pessoas em espaços com condições de habitalidade e, assim, se vale de vários instrumentos jurídicos para alcançar o objetivo.

Registre-se, na mesma senda, que garantir a efetivação da função social da propriedade e ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes são mais dois objetivos da regularização fundiária urbana (artigo 10, incisos VII e VIII da Lei n. 13.465/2017).

Aliás, é a própria tônica da política urbana traçada na Constituição da República de 1988, segundo a qual o Município busca, através das diretrizes gerais fixadas em lei (e leia-se, Estatuto da Cidade – Lei n. 10.257/01), ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (artigo 182, *caput,* da Lei Fundamental de 1988).

Continua a Lei da Regularização e coloca, ainda como finalidades a serem alcançadas pela regularização dos núcleos urbanos informais, concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo, prevenir e desestimular a formações de novos núcleos urbanos informais e conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher (artigo 10, incisos IX, X e XI).

Os direitos reais constituem posições jurídicas que seus titulares ocupam e as exercem diretamente sobre a coisa, com publicidade e oposição a todos (oponibilidade *erga omnes*). Segundo Guillermo Allende, citado por Carlos Roberto Gonçalves[109], temos que:

> O direito real é um direito absoluto, de conteúdo patrimonial, cujas normas, substancialmente de ordem pública, estabelecem entre uma pessoa (sujeito ativo) e uma coisa determinada (objeto) uma relação imediata, que prévia publicidade obriga a sociedade (sujeito passivo) a abster-se de praticar qualquer ato contrário ao mesmo (obrigação negativa), nascendo, para a

[109] GONÇALVES, Carlos Roberto. *Op. Cit.,* p. 29.

> hipótese de violência, uma ação real que outorga a seus titulares as vantagens inerentes ao *jus persequendi* e ao *jus praeferendi.*

Através dos instrumentos de regularização fundiária, o direito real por excelência concedido é o direito de propriedade (artigo 1.225, inciso I do Código Civil). Contudo, há outros que também cumprem a função de regularizar os núcleos urbanos informais, tais como a concessão de uso especial para fins de moradia e a concessão de direito real de uso (artigo 1.225, incisos XI e XII da Lei Civil).

A concessão de uso especial para fins de moradia encontra-se respaldo no Texto Maior, no artigo 183, § 1º[110] e regulamentação na Medida Provisória n. 2.220/01, recentemente alterada justamente pela Lei n. 13.465/2017. Cuida-se, sobretudo, de medidas regulatórias para as ocupações em imóveis públicos, uma vez que são insuscetíveis de usucapião (logo, impossível o reconhecimento do direito de propriedade).

Segundo a Medida Provisória n. 2.220/01, aquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural (artigo 1º, *caput*).

O direito real da concessão de uso especial para fins de moradia se assemelha e muito ao direito de propriedade, na medida em que admite a transmissão por ato *inter vivos* ou *causa mortis* (artigo 7º) e permite ao titular o exercício dos poderes inerentes ao domínio (usar, fruir, dispor e reaver).

Por fim, o último objetivo da regularização fundiária atine à franquear a participação dos interessados nas etapas do processo (artigo 10, inciso XII da Lei n. 13.465/2017), aumentando a legitimidade da atuação estatal.

O próprio Estatuto da Cidade preceitua no artigo 40, § 4º, inciso I, que no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão a promoção de audiências

---

[110] CF, artigo 183, § 1º: O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade.

Do mesmo modo, a gestão democrática da cidade é expressamente prevista na Lei n. 10.257/01 (artigo 43). Para garanti-la, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Não é despiciendo alertar, no mesmo diapasão, que uma das diretrizes da política urbana concerne à gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (artigo 2º, inciso II do Estatuto da Cidade) e à audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população (artigo 2º, inciso XIII da Lei n. 10.257/01).

Observem que, de todas as formas, a participação da população diretamente envolvida é sempre de importância ímpar na condução das políticas públicas habitacionais, do pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade e da cidade e, mormente, no processo de regularização fundiária.

Aliás, ninguém melhor para decidir o futuro do que os próprios beneficiários dos núcleos urbanos informais, na medida em que vivem e presenciam as dificuldades e problemas do dia a dia da comunidade.

2.2.1. Cidades inteligentes

O termo cidades inteligentes surgiu nos anos de 1990 em um movimento que defendia novas políticas de planejamento urbano e, através da tecnologia, visa melhorar a qualidade dos serviços prestados aos seus habitantes[111].

O fenômeno da urbanização e o seu decorrente processo de expansão urbana fez com que as pessoas saíssem da zona rural para buscarem melhores condições e oportunidades nas cidades. O adensamento populacional gerou inúmeros problemas sociais, políticos, econômicos e ambientais, além da irregularidade da ocupação do solo urbano (item abordado anteriormente na regularização fundiária).

Segundo Maria Alexandre Cunha e outros[112], a urbanização, vista como uma das faces da globalização, é uma megatendência que irá marcar o século XXI e que já se manifesta, pois, desde 2007, mais de 50% da população mundial vive nas cidades. Em 2015, a população mundial que vive em cidades é de 54% do total e esse número alcançará dois terços em 2050, ou seja, 6,3 bilhões de pessoas viverão nas cidades.

As cidades possuem uma importância não só econômica, mas também de inovação. As pessoas se relacionam, vão para o trabalho/escola/universidades, encaram trânsito, fazem compras, vão a parques abertos e centros de compras, utilizam os serviços públicos disponíveis e onde estabelecem sua moradia.

Palavras como como cidadania, civilização e cultura estão intimamente ligadas ao conceito de cidade. O ser humano é um ente social e gregário, não conseguindo viver isoladamente. Relaciona-se com outros da mesma espécie, surgindo as relações sociais e jurídicas, bem como as primeiras sociedades.

A cidade é o ambiente propício para o homem nascer, crescer, conviver e interagir. Cuida-se de um direito difuso/transindividual, pertencente a todos os habitantes que merecem viver em um ambiente sadio, limpo, livre e belo. É na cidade que a dinâmica da vida acontece amplamente (compartilhamos conquistas e derrotas), onde há os encontros sociais e o exercício da cidadania.

---

[111] FERREIRA, Andrea Cristina Lima Duarte; COELHO, Taiane Ritta. A Participação Cidadã Na Perspectiva De Uma Cidade Inteligente: Um Estudo De Caso Sobre A Plataforma “Fala Curitiba”. **Revista Informação na Sociedade Contemporânea,** Natal-RN, v. 5, 2021, p. 3.

[112] CUNHA, Maria Alexandra *et al*. **Smart Cities: Transformação digital de cidades.** 1º ed. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania - PGPC, 2016, p. 19.

Conforme nos ensina Zenildo Bodnar[113], as cidades “são historicamente concentrações de poder que controlam fluxos econômicos, sociais, culturais e políticos, construindo centros de acumulação de riqueza e de conhecimento”.

Os elementos de definição das cidades inteligentes envolvem, sobremaneira, a ideia de cidade sustentável. O direito à cidade sustentável não encontra artigo específico na Constituição de 1988. Porém, ele deflui da combinação de inúmeras normas constitucionais que buscam, sempre, tutelar a dignidade da pessoa humana.

Os artigos 23 e 24 da Magna Carta dispõem, respectivamente, das competências materiais e legislativas comuns entre a União, os Estados e Distrito Federal. A título de exemplo, o inciso IX do artigo 23 dispõe acerca da promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico e o inciso I do artigo 24 estabelece a competência legislativa concorrente para dispor sobre direito urbanístico.

No mesmo sentido, é correto afirmarmos que a implementação do direito à cidade sustentável traduz dever de todas as entidades federativas, com o objetivo maior de reduzir as desigualdades sociais e regionais, uma vez que morar com dignidade espelha respeito com a pessoa humana.

O artigo 30, incisos I, V e VIII da Constituição de 1988 atribuem aos Municípios a competência de legislar sobre assuntos de interesse local, bem como de organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial e promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Ainda no campo constitucional, as normas mais importantes sobre o direito à cidade sustentável repousam nos artigos 182 e 183, compondo a “Política Urbana”. Constitui novidade da Constituição atribuir aos Municípios autonomia para elaborarem as diretrizes municipais de crescimento, ordenamento e regularização das propriedades informais.

Segundo o artigo 182 da *Lex Fundamentalis,* a política de desenvolvimento urbano será executada pelo Poder Público municipal, de acordo com as diretrizes

---

[113] BODNAR, Zenildo. *Op. Cit.,* p. 70.

gerais fixadas em lei. Esta lei é a Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, o qual teve a particularidade de disciplinar as diretrizes geais da política urbana, bem como enumerar os instrumentos básicos de sua concretização.

A cidade sustentável passou, com a Constituição de 1988, a ter proteção jurídica como um meio ambiente artificial. De acordo com Zenildo Bodnar[114],

> "A partir da nova ordem constitucional de 1988 a cidade sustentável passou a ser um bem digno de especial proteção jurídica [...] A cidade sustentável compõe o meio ambiente artificial, criado pela inteligência humana e sujeita ao regime jurídico próprio do Direito Ambiental, observadas naturalmente as suas peculiaridades distintivas do meio ambiente natural".

A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, bem como garantir o bem-estar de seus habitantes.

Constitui uma de suas diretrizes, conforme obtempera o artigo 2º, inciso I, do Estatuto da Cidade, a garantia do direito às cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

O direito à cidade sustentável abrange o direito à moradia e ao conjunto mínimo de atributos garantidores da dignidade da pessoa humana (saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte, serviços públicos, trabalho e lazer).

Para concretizarmos a cidade sustentável, é necessário combiná-la com outras diretrizes da política urbana, sobretudo a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (artigo 2º, inciso II, do Estatuto da Cidade) e cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social (artigo 2º, inciso III, da Lei nº 10.257/01).

---

[114] BODNAR, Zenildo. *Op. cit.,* p. 71.

A participação da sociedade é de suma importância para a plena realização da política urbana quando consideramos que o exercício da cidadania se dá, sobretudo, com a participação efetiva do indivíduo no rumo do Estado.

Vivemos, hodiernamente, a quarta revolução industrial caracterizada pela revolução tecnológica que implicará a transformação de toda a humanidade. Segundo Schwab[115], "as mudanças são tão profundas que, na perspectiva da história humana, nunca houve um momento tão potencialmente promissor ou perigoso", sendo três as razões que distinguem a quarta revolução das demais, a saber: velocidade, amplitude e profundidade e o impacto sistêmico.

A tecnologia e a sociedade coexistem. Não existe mais a possibilidade de "não vivermos" com a tecnologia. Ela proporciona vários benefícios em todos os aspectos da vida humana: economia, segurança, educação, saúde, lazer etc.

No campo das cidades inteligentes, os cidadãos estão hiperconectados com seus dispositivos móveis, criando uma sociedade colaborativa. Conforme ressaltado, a participação popular é indispensável para a definição de cidade sustentável. A internet traz novas possibilidades de inclusões, a exemplo de consultas públicas online (e-participação), valendo-se da tecnologia para manifestar a cidadania.

Maria Alexandre Cunha e outros[116] define cidade inteligente como "aquela que utiliza a tecnologia para prestar de forma mais eficiente os serviços urbanos, melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e transformar a relação entre entidades locais, empresas e cidadãos, facilitando o modo de viver" e traz um roteiro da *smart city*[117]*:*

> "Embora os planos de desenvolvimento das cidades sejam diferentes em função de suas especificidades e das demandas de seus cidadãos, especialistas internacionais destacam quatro fases comuns na evolução rumo a uma *smart city*.
>
> • A fase vertical, na qual se aplica tecnologia aos serviços urbanos para melhorar sua gestão.
>
> • Uma fase horizontal, em que se desenvolve uma plataforma de gestão transversal dos diferentes serviços.
>
> • O estágio conectado, no qual os diferentes serviços verticais interconectam-se e começam a operar em uma plataforma de gestão.

---

[115] SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial.** São Paulo: Edipro, 2016, p. 16.
[116] CUNHA, Maria Alexandra *et al*. *Op. Cit.,* p. 28.
[117] *Ibidem*., p. 95.

> • Finalmente, uma fase inteligente, em que se gerencia a cidade de forma integrada e em tempo real. Gera-se um ecossistema ancorado na inteligência compartilhada entre todos os agentes [...]".

Tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei n. 976/2021 que Institui a Política Nacional de Cidades Inteligentes (PNCI), com vistas à melhoria da qualidade de vida dos munícipes, e dispõe sobre os princípios e diretrizes que a nortearão, os seus objetivos, as ações a serem realizadas, os recursos alocáveis e dá outras providências.

O artigo 2º, inciso I do PL n. 976/2021 define a cidade inteligente como o espaço urbano orientado para o investimento em capital humano e social, o desenvolvimento econômico sustentável e o uso de tecnologias disponíveis para aprimorar e interconectar os serviços e a infraestrutura das cidades, de modo inclusivo, participativo, transparente e inovador, com foco na elevação da qualidade de vida e do bem-estar dos cidadãos.

Considera-se plano de cidade inteligente o instrumento que estabelece, com base em processo participativo permanente de planejamento e viabilidade socioeconômica e financeira, as diretrizes, objetivos e ações para o desenvolvimento de cidade inteligente, em todas as suas dimensões e componentes definidos nesta Lei, conforme o artigo 2º, inciso VII do mencionado Projeto de Lei.

Esse plano de cidade inteligente deve ser aprovado por lei municipal e ser integrado ao plano diretor do Município, quando houver e as ações integrantes do plano de cidade inteligente deverão utilizar procedimentos que permitam a participação ativa dos munícipes, em todas as etapas (artigo 7º, §§ 1º e 3º do PL n. 976/2021).

A participação cidadã constitui, ao mesmo tempo, um elemento do plano das cidades inteligentes e um dos objetivos da regularização fundiária urbana (artigo 10, XII da Lei n. 13.465/17).

2.3. Instrumentos jurídicos da regularização fundiária urbana

Diante do caráter pluralista da regularização fundiária, é possível vislumbrar inúmeros instrumentos jurídicos destinados à sua concreção, a saber (artigo 15 da Lei

n. 13.465/2017): legitimação fundiária e legitimação de posse; usucapião; a desapropriação judicial privada prevista no artigo 1.228, §§ 4º e 5º do Código Civil; a arrecadação de bem vago; o consórcio imobiliário; a desapropriação por interesse social; o direito de preempção; a transferência do direito de construir; a concessão de uso especial para fins de moradia; a concessão de direito real de uso; a doação; e a compra e venda.

Ao longo dos próximos tópicos, analisaremos os instrumentos mais importantes e utilizados na prática forense, merecendo destaques a legitimação fundiária e legitimação de posse, bem como a usucapião extrajudicial.

A legitimação fundiária representa mecanismo novo para a concretização da regularização fundiária e constitui, segundo o artigo 23 da Lei n. 13.465/2017, forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

O ponto de peculiaridade na legitimação fundiária atine ao fato de ser uma forma originária de aquisição da propriedade, na medida em que o ocupante adquire a unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado (artigo 23, § 2º, da Lei da Regularização).

Do ponto de vista registral, quando o Oficial de Registro de Imóveis se depara com uma forma originária de aquisição do domínio, deverá atentar para o fato de que constitui exceção ao princípio da continuidade ou do trato sucessivo.

O princípio da continuidade visa assegurar o imprescindível encadeamento entre os assentos pertinentes a um dado imóvel e às pessoas nele interessadas. Assim, determina-se uma cadeia de titularidade e cria-se um histórico jurídico de cada imóvel matriculado.

Na clássica lição de Afrânio de Carvalho[118]:

---

[118] CARVALHO, Afrânio de. **Registro de Imóveis.** 4. Ed, rev e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 253.

> O princípio de continuidade, que se apóia no de especialidade, quer dizer que, em relação a cada imóvel, adequadamente individuado, deve existir uma cadeia de titularidade à vista da qual só se fará a inscrição de um direito se o outorgante dele aparecer no registro como seu titular. Assim, as sucessivas transmissões, que derivam umas das outras, asseguram sempre a preexistência do imóvel no patrimônio do transferente.

Em outras palavras, pretende impedir o lançamento de qualquer ato de registro sem a existência de registro anterior que lhe dê suporte formal. Significa que somente se admite o registro de um título se a pessoa que nele aparece como alienante é a mesma que figura no registro como o seu proprietário.

Conforme obtempera Luiz Guilherme Loureiro[119]:

> Segundo o princípio da continuidade, os registros devem ser perfeitamente encadeados, de forma que não haja vazios ou interrupções na corrente registraria. Em relação a cada imóvel deve existir uma cadeia de titularidade à vista do qual só se fará o registro ou averbação de um direito se o outorgante dele figurar no registro como seu titular.

Encontra fundamento legal nos artigos 195 e 237 da Lei n. 6.015/73 (Lei de Registros Públicos), segundo os quais se o imóvel não estiver matriculado ou registrado em nome do outorgante, o oficial exigirá a prévia matrícula e o registro do título anterior, qualquer que seja a sua natureza, para manter a continuidade do registro e ainda que o imóvel esteja matriculado, não se fará registro que dependa da apresentação de título anterior, a fim de que se preserve a continuidade do registro.

A regra é a observância do princípio do trato sucessivo. Todavia, as hipóteses de aquisição originária, tais como desapropriação, usucapião e, agora, a legitimação fundiária, constituem exceções à aplicação do princípio em tela, mas devem observar o princípio da especialidade, sobretudo a objetiva.

Em linhas gerais, o princípio da especialidade exige a perfeita individualização das pessoas e do imóvel com a finalidade de não confundi-los.

Ainda nas lições de Loureiro[120],

> A descrição geométrica do imóvel não é suficiente para a observância do princípio da especialidade. Deve haver uma amarração geográfica, que marque a posição do imóvel no espaço, e essa amarração são os nomes dos confrontantes, enquanto não instituído um cadastro em que todos os imóveis se enquadrem dentro de meridianos e paralelos.

---

[119] LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos:** *Teoria e Prática.* 7ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2016, p. 563.
[120] *Ibidem,* p. 561.

Seja como for, a legitimação fundiária, na regularização fundiária urbana de interesse social, será concedida ao beneficiário, desde que atendidas as seguintes condições: I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural; II - o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e III - em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação (artigo 23, § 1º, da Lei n. 13.465/2017).

A regularização fundiária urbana de interesse social flexibiliza várias regras previstas na legislação, de modo a se admitir que a União, Estados, Municípios e suas entidades vinculadas, quando titulares do domínio no tocante aos imóveis públicos, reconheçam o direito de propriedade aos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado por meio da legitimação fundiária (artigo 23, § 4º, da Lei n. 13.465/2017).

Observem que uma das novidades da lei foi a permissão do uso do instituto em análise para a regularização de imóveis públicos, o que inexistia até então no ordenamento jurídico brasileiro, distinguindo-o substancialmente a legitimação de posse.

Aliás, o novo instituto foi pensado a partir da necessidade de estabilização das relações jurídicas imobiliárias, justamente para acelerar a titulação dos ocupantes, pois se verificou que os instrumentos disponíveis na legislação anterior não eram tão eficazes[121].

A legitimação de posse, por sua vez, constitui ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade (artigo 25 da Lei da Regularização).

Constitui um instrumento eficaz de regularização fundiária que já estava previsto na legislação anterior[122], ganhando apenas especificações diante na nova normativa.

---

[121] MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. *Op. Cit.,* p. 308.

[122] Sua origem remonta, aliás, à Lei nº 601, de 1850 (Lei de Terras), como “um mecanismo de regularização do domínio, em casos nos quais este era imperfeito por conta do sistema de concessões de terras a particulares que vigorou no período do Brasil colônia” – Ivan Jacopetti do Lago – **A**

Insta consignar que a legitimação de posse pode ser transferida em razão da morte (*causa mortis*) ou por ato entre vivos, assemelhando-se às características dos direitos reais, sobretudo o direito de propriedade.

No entanto, conforme ressaltado, a legitimação de posse não pode ser aplicada aos imóveis urbanos situados em área de titularidade do poder público (artigo 25, § 2º, da Lei n. 13.465/2017), diferentemente da legitimação fundiária do artigo 23.

O ponto fulcral do instituto em análise atine à sua conversão em direito de propriedade, nos termos do artigo 26 da mencionada lei. Em outras palavras, 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[123], independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral.

Observem, neste ponto, que a conversão é automática, independentemente de qualquer rogação ao Registrador de Imóveis. Trata-se de ato de ofício do titular da serventia extrajudicial, reconhecendo, formalmente, o direito de propriedade e todos os seus consectários (possibilidade de empréstimos, cidadania, inclusão social, infraestrutura básica).

O instituto da legitimação de posse é umbilicalmente ligado à usucapião constitucional do mencionado artigo 183 da Constituição, o qual privilegia o possuidor que imprima função social à sua posse, exercendo o direito de moradia sobre o imóvel ocupado.

Todavia, 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

---

Legitimação de Posse e seu Papel na Regularização Fundiária de Imóveis Urbanos. Direito Registral Imobiliário em Perspectiva: Estudos em Homenagem a Ademar Fioranelli. São Paulo: Quinta Sociedade Patrimonial e Editora, 2024, p. 120.

[123] CF, artigo 183: Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

requerimento do interessado, perante o registro de imóveis competente (artigo 26, § 1º da Lei n. 13.465/2017).

Quer dizer, o legislador infraconstitucional de 2017 ampliou o espectro de utilização da legitimação de posse para todas as modalidades/espécies de usucapião, desde que haja pedido expresso para o Oficial de Registro de Imóveis competente (princípio da instância). Isso, sem dúvidas, gerará maiores concreções no âmbito da regularização fundiária, abarcando quantidades superiores de pessoas beneficiadas.

A legitimação de posse, assim como a legitimação fundiária, configura hipótese de aquisição originária do direito real, conforme obtempera o § 2º do artigo 26 da Lei de Regularização: 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.

2.4. Procedimento

A Lei n. 13.465/2017 dedicou o Capítulo III para tratar do procedimento administrativo da regularização fundiária, o qual envolve as seguintes fases, a saber (artigo 28): I - requerimento dos legitimados; II - processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes; III - elaboração do projeto de regularização fundiária; IV - saneamento do processo administrativo; V - decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade; VI - expedição da CRF (Certidão de Regularização Fundiária) pelo Município; e VII - registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada.

É possível observar que todo o processamento da regularização fundiária se fará no âmbito administrativo, sobretudo perante o Poder Executivo Municipal (Prefeituras), que é justamente o responsável pela política pública urbana, nos termos do artigo 182 da Constituição de 1988.

Ocorre que é bem possível que os Municípios não tenham uma lei diretiva de regularização fundiária no âmbito de sua competência. Isso não será problema, conforme preceitua o parágrafo único do artigo 28[124].

A regularização inicia-se com o requerimento dos interessados. Nos termos do artigo 14, poderão requerer a Reurb: I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana; III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores; IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e V - o Ministério Público[125].

Muitas vezes, os núcleos urbanos informais nascem da loteamentos clandestinos ou irregulares (seja porque nunca foi feito o registro na matrícula do imóvel matriz, seja porquanto nunca foi aprovado o projeto de loteamento), em que os proprietários de terrenos e loteadores alienam os lotes para pessoas humildes e carentes, juridicamente hipossuficiente, como se tudo estivesse correto, ludibriando-as.

Até mesmo nessas situações, a lei permitiu que o requerimento de instauração da Reurb possa ser feito por proprietários de terreno, loteadores e incorporadores que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou os seus sucessores. Contudo, essa atitude, de forma alguma, os eximirá de responsabilidade administrativa, civil ou criminal, nos termos do que preleciona o § 3º do artigo 14.

No mesmo diapasão, nos casos de parcelamento do solo, de conjunto habitacional ou de condomínio informal, empreendidos por particular, a conclusão da Reurb confere direito de regresso àqueles que suportarem os seus custos e

---

[124] Não impedirá a Reurb, na forma estabelecida nesta Lei, a inexistência de lei municipal específica que trate de medidas ou posturas de interesse local aplicáveis a projetos de regularização fundiária urbana.

[125] Segundo o item 271 do Capítulo XX das Normas de Serviço da Corregedoria-Geral da Justiça de São Paulo, as Cohabs e a CDHU também possuem legitimidade para requerem a regularização fundiária.

obrigações contra os responsáveis pela implantação dos núcleos urbanos informais, como forma de evitar o enriquecimento sem causa (artigo 14, § 2º).

Os legitimados são pessoas ou entes autorizados a requerer a regularização fundiária perante o Município e os atos de registro perante o Registro de Imóveis, bem como promover o regular andamento desses procedimentos administrativos tendentes à obtenção da Certidão de Regularização Fundiária, seu registro e a titulação dos ocupantes.

Assim, o ente perante o qual tramitará o procedimento será a Prefeitura Municipal, independentemente do legitimado. Questão complicada é a possibilidade de um único morador (beneficiário, nos termos do inciso II do artigo 14) requerer a Reurb para regularizar o seu imóvel.

Paola de Castro Ribeiro Macedo esclarece[126]:

> Frise-se que um único morador poderá requerer a regularização de seu núcleo urbano, ainda que seja por etapas, por quadras ou partes do núcleo, mas não se pode interpretar essa legitimação individual como uma licença para regularizar a situação de apenas uma unidade imobiliária isolada. O que se pode admitir é a regularização de uma ou poucas unidades, se realmente houver a intenção de regularizar o restante do núcleo posteriormente.

Uma vez requerida a regularização fundiária urbana, cabe aos Municípios nos quais estejam situados os núcleos urbanos informais classificar, caso a caso, as modalidades da Reurb; processar, analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária; e, ao final, emitir a Certidão de Regularização Fundiária (artigo 30, *caput,* da Lei n. 13.465/2017).

Ato contínuo, deverá o Município proceder às buscas necessárias para determinar a titularidade do domínio dos imóveis onde está situado o núcleo urbano informal a ser regularizado. Essa tarefa pode ser feita através da demarcação urbanística.

Segundo o artigo 19, a demarcação urbanística consiste no ato do poder público em que se fará o levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização do núcleo urbano informal.

Embora sua utilização seja facultativa (artigo 19, § 3º), revela-se bastante interessante do ponto de vista prático, na medida em que o auto de demarcação

---

[126] MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. *Op. Cit.,* p. 228.

urbanística será encaminhado para registro na matrícula do imóvel a ser regularizado e averbada em todas as demais por ele alcançadas (artigo 22).

Neste procedimento, o Município irá determinar de forma precisa qual o núcleo urbano informal a ser regularizado, atendendo ao princípio da especialidade objetiva do Registro de Imóveis. Para tanto, são requisitos do auto de demarcação urbanística (artigo 19, § 1º): I - planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, nos quais constem suas medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, números das matrículas ou transcrições atingidas, indicação dos proprietários identificados e ocorrência de situações de domínio privado com proprietários não identificados em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores e II - planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante do registro de imóveis.

Como todo o processamento ocorre no âmbito extrajudicial, é premissa fundamental do seu prosseguimento a anuência de todos os titulares de direitos reais e os confrontantes, sob pena de violar o devido processo legal (garantia constitucionalmente prevista no artigo 5º, inciso LIV, da Constituição da República de 1988).

Para tanto, o poder público municipal deverá notificar os titulares de domínio e os confrontantes da área demarcada, pessoalmente ou por via postal, com aviso de recebimento, no endereço que constar da matrícula ou da transcrição, para que estes, querendo, apresentem impugnação à demarcação urbanística, no prazo comum de trinta dias (artigo 20).

Na hipótese de impugnação, é possível a adoção de procedimento extrajudicial de composição de conflitos, atendendo a um dos objetivos da regularização fundiária previsto no artigo 10, inciso V, da Lei n. 13.465/2017 (“estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade”).

Merece destaque o estímulo à resolução extrajudicial dos conflitos, facultando aos Municípios a criação de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito da administração local, inclusive mediante celebração de ajustes com os Tribunais de Justiça estaduais, as quais deterão competência para dirimir

conflitos relacionados à Reurb, mediante solução consensual (artigo 34, *caput,* da Lei n. 13.465/2017).

Caso não haja impugnação, a sua ausência será interpretada como concordância com a demarcação urbanística (artigo 20, § 3º, da Lei da Regularização).

O auto de demarcação urbanística, decorrido o prazo sem impugnação ou caso superada a oposição ao procedimento, será encaminhado ao registro de imóveis e averbado nas matrículas por ele alcançadas (artigo 22, *caput,* da Lei n. 13.465/2017).

A averbação, por sua vez, informará a área total e o perímetro correspondente ao núcleo urbano informal a ser regularizado; as matrículas alcançadas pelo auto de demarcação urbanística e, quando possível, a área abrangida em cada uma delas e a existência de áreas cuja origem não tenha sido identificada em razão de imprecisões dos registros anteriores (artigo 22, § 1º).

Como medida de flexibilização aplicável à regularização fundiária urbana de maneira a incentivar e garantir efetividade ao procedimento, a lei prevê, na hipótese de o auto de demarcação urbanística incidir sobre imóveis ainda não matriculados, previamente à averbação, será aberta matrícula, que deverá refletir a situação registrada do imóvel, dispensadas a retificação do memorial descritivo e a apuração de área remanescente (artigo 22, § 2º).

Em situações normais, a correção do memorial descritivo e a apuração de área remanescente seria de rigor, tendo em vista os princípios da especialidade objetiva e continuidade aplicáveis ao Registro de Imóveis.

No mesmo sentido, obtempera o § 6º do artigo 22 na mencionada Lei de Regularização que não se exigirá, para a averbação da demarcação urbanística, a retificação da área não abrangida pelo auto de demarcação urbanística, ficando a apuração de remanescente sob a responsabilidade do proprietário do imóvel atingido.

Durante o procedimento da regularização fundiária, será observado o disposto no projeto de regularização fundiária devidamente aprovado pela municipalidade. A elaboração e o custeio desse projeto e a implantação da infraestrutura essencial dependerá de qual espécie de regularização estamos tratando.

Nos termos do que dispõe o artigo 33, parágrafo único, inciso I da Lei n. 13.465/2017, na Reurb-S, caberá ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária.

Já na Reurb-E, a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados e na Reurb-E sobre áreas públicas, se houver interesse público, o Município poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança aos seus beneficiários.

Mais uma vez encontramos os privilégios e vantagens da regularização fundiária urbana de interesse social (aquele que beneficia primordialmente população de baixa renda), na medida em que são os Municípios quem arcam com os custos da execução e implantação de infraestrutura mínima e adequada para uma vida digna.

No mesmo diapasão, é o que dispõe o artigo 37 da Lei n. 13.465/2017 (com redação dada pela Lei n. 14.620/23): na Reurb-S, caberá ao poder público competente, diretamente ou por meio da administração pública indireta, implementar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais previstas nos projetos de regularização, assim como arcar com os ônus de sua manutenção, podendo utilizar-se de recursos financeiros públicos e privados.

O que diferencia a regularização fundiária de interesse social (Reurb-S) da regularização fundiária de interesse específico (Reurb-E) é a renda dos beneficiários. Na primeira, destina-se aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda[127], assim declarado em ato do Poder Executivo Municipal (artigo 13, inciso I da Lei n. 13.465/17), ao passo que a Reurb-E é aplicado para as hipóteses não qualificadas no inciso I (artigo 13, inciso II, da Lei n. 13.465/17).

É possível, ainda, que a regularização fundiária seja mista, ou seja, parte das unidades imobiliárias de um núcleo sejam classificadas como Reurb-S e parte como Reurb-E (artigo 5º, § 4º do Decreto n. 9.310/18). É comum, dentro do mesmo núcleo urbano informal, encontrar níveis desiguais de renda familiar a justificar a existência

[127] Considera-se baixa renda, para fins de regularização fundiária urbana, a não superior a cinco salários-mínimos (artigo 6º parágrafo único do Decreto n. 9.310/18).

de duas modalidades de Reurb. O Município e os beneficiários da Reurb-E deverão repartir as despesas com infraestrutura, projeto e obras[128].

É permitido, ainda, que o Município realize o desenquadramento de parte do núcleo urbano já registrado como Reurb-S, quando ainda pendente a titulação de determinadas unidades, caso constate que os imóveis não são ocupados por população de baixa renda. A solução é requerer a conversão dessas unidades em Reurb-E[129].

O projeto de regularização fundiária se mostra como peça diretiva fundamental do procedimento, uma vez que especificará a área do núcleo urbano informal e todas as suas características ambientais, urbanísticas e de risco[130].

Caso o imóvel a ser regularizado se situe em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei, estudos técnicos deverão ser realizados, a fim de examinar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos na parcela por eles afetada (artigo 39 da Lei n. 13.465/2017).

Nessas hipóteses, é condição indispensável à aprovação do projeto a prévia implantação das medidas indicadas nos estudos técnicos realizados, de modo, caso contrário, se a área não comportar correção, os Municípios deverão proceder à

---

[128] Do ponto de vista registral, as Normas de Serviço da Corregedoria-Geral da Justiça de São Paulo, por meio do Provimento CG n. 29/2024, inseriu o novel item 267.4, com a seguinte redação: “Contendo a listagem que integra a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) beneficiários pela modalidade de Reurb-S e beneficiários pela modalidade de Reurb-E deverão ser promovidos o registro integral do projeto de regularização e o registro dos direitos outorgados aos beneficiários da Reurb-S, ainda que os registros dos direitos outorgados aos beneficiários da Reurb-E, indicados na CRF, permaneçam pendentes dos recolhimentos dos respectivos emolumentos”.

[129] MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. *Op. Cit.,* p. 84.

[130] Lei n. 13.465/2017, art. 35. O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo: I - levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado; II - planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível; III - estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental; IV - projeto urbanístico; V - memoriais descritivos; VI - proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso; VII - estudo técnico para situação de risco, quando for o caso; VIII - estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso; IX - cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e X - termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo. Parágrafo único. O projeto de regularização fundiária deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público, quando for o caso.

realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal a ser regularizado (artigo 39, §§ 1º e 2º, da Lei n. 13.465/2017).

Com o projeto de regularização fundiária aprovado pela autoridade municipal competente, deverá o Município, ainda, indicar as intervenções a serem executadas e identificar e declarar os ocupantes de cada unidade imobiliária com destinação urbana regularizada e os respectivos direitos reais (artigo 40 da Lei n. 13.465/2017).

Ato contínuo, será expedido a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), que consiste no ato administrativo de aprovação da regularização fundiária que deverá acompanhar o projeto aprovado e conterá, no mínimo, o nome do núcleo urbano regularizado; a localização; a modalidade da regularização; as responsabilidades das obras e serviços constantes do cronograma; a indicação numérica de cada unidade regularizada, quando houver e a listagem com nomes dos ocupantes que houverem adquirido a respectiva unidade, por título de legitimação fundiária ou mediante ato único de registro, bem como o estado civil, a profissão, o número de inscrição no cadastro das pessoas físicas do Ministério da Fazenda e do registro geral da cédula de identidade e a filiação (artigo 41 da Lei de Regularização)[131].

Encerrado o procedimento administrativo perante a Municipalidade, parte-se para o processamento perante o Oficial de Registro de Imóveis da situação do imóvel.

A lei dispõe que a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) e o projeto de regularização fundiária aprovado deverão ser registrados na matrícula do imóvel, independentemente de determinação judicial ou do Ministério Público (artigo 42 da Lei n. 13.465/2017).

O registro se apresenta importante tendo em vista a finalidade precípua do Registro de Imóveis brasileiro, qual seja, dar publicidade dos atos e negócios jurídicos constitutivos de direitos reais sobre imóveis, permitindo a oponibilidade *erga omnes.*

Do ponto de vista registral, a apresentação do projeto de regularização fundiária importa na abertura de nova matrícula, quando for o caso; abertura de matrículas individualizadas para os lotes e áreas públicas resultantes do projeto de regularização aprovado; e registro dos direitos reais indicados na CRF junto às matrículas dos

[131] Segundo item 272 do Capítulo XX das Normas de Serviço da Corregedoria-Geral da Justiça de São Paulo: “A Certidão de Regularização Fundiária (CRF) goza de presunção de validade e constitui prova suficiente de que foram integralmente cumpridos os requisitos legais exigidos para sua emissão, abrangendo a realização das notificações das pessoas indicadas no projeto”.

respectivos lotes, dispensada a apresentação de título individualizado (artigo 44, § 1º, da Lei n. 13.465/2017).

Diante da hipossuficiência econômica dos beneficiários da regularização fundiária, a lei determina algumas flexibilizações registrais no sentido de facilitar o registro e o processamento da regularização. A título de exemplo, cite-se que o registro da CRF dispensa a comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias de responsabilidade dos legitimados e independe de averbação prévia do cancelamento do cadastro de imóvel rural no INCRA (artigo 44, §§ 3º e 4º, da Lei n. 13.465/2017)[132].

O procedimento registral deverá ser concluído no prazo de sessenta dias, prorrogável por até igual período, mediante justificativa fundamentada do oficial do cartório de registro de imóveis, nos termos do que preleciona o artigo 44, § 5º, da Lei de Regularização.

O registro da Certidão de Regularização Fundiária será feito em todas as matrículas atingidas pelo projeto de regularização fundiária aprovado, devendo ser informadas, quando possível, as parcelas correspondentes a cada matrícula (artigo 50).

Uma vez registrada a CRF, será aberta matrícula para cada uma das unidades imobiliárias regularizadas e serão incorporados automaticamente ao patrimônio público as vias públicas, as áreas destinadas ao uso comum do povo, os prédios públicos e os equipamentos urbanos, na forma indicada no projeto de regularização fundiária aprovado (artigos 52 e 53, respectivamente, da Lei n. 13.465/2017).

3. A ATIVIDADE NOTARIAL E DE REGISTRO E A USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL

[132] Nesse sentido, as Normas de Serviço da Corregedoria-Geral da Justiça de São Paulo determinam que: “279. O registro da CRF independe de averbação prévia do cancelamento do cadastro de imóvel rural no INCRA, da edição de lei de inclusão do núcleo em perímetro urbano, e de existência de zonas especiais de interesse social (zeis). 280. O registro da CRF de bem imóvel público independe de lei de desafetação e de procedimento licitatório para a alienação das unidades imobiliárias. 281. Não serão exigidos reconhecimentos de firmas na CRF ou em qualquer documento que decorra da aplicação da Lei nº 13.465, de 2017, quando apresentados pela União, Estados, Municípios ou entes da administração pública indireta”.

Os serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, conforme dispõe o artigo 1º da Lei n. 8.935/94 (Lei dos Notários e Registradores).

Desde a Constituição da República de 1988, os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público (artigo 236, *caput)*, o que demonstra o total rompimento com o regime anterior, no qual os cartórios integravam a estrutura administrativa do Estado (como órgãos da Administração Direta).

O Texto Maior exigiu, ainda, a realização de concurso público de provas e títulos para o ingresso na atividade notarial e de registro, não se admitindo que qualquer serventia fique vaga por mais de seis meses (artigo 236, § 3º).

Diante de sua própria configuração, os serviços notariais e de registro possuem natureza jurídica *sui generis,* na medida em que, de um lado, apresentam caráter público de função estatal e, de outro, demonstram a natureza privada do seu exercício.

É dizer, possui regime jurídico híbrido, de forma que é regrado "pelo direito público (administrativo), que convive, sem antagonismo, com uma parcela privada, correspondente ao objeto privado do direito notarial e registral e ao gerenciamento de cada unidade de serviço, face esta regrada pelo direito privado"[133].

Na parte que atine ao direito público, o serviço notarial e de registro configura verdadeira função pública, isto é, aquela exercida pelos agentes públicos (os notários e registradores são considerados agentes públicos, na categoria de particulares em colaboração com o poder público) na busca do interesse público.

Neste ponto, aplica a integralidade do regime jurídico-administrativo, formado, sobretudo, pelos princípios da supremacia do interesse público e da indisponibilidade do interesse público, além dos princípios constitucionais da Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – artigo 37, *caput,* da Constituição de 1988).

---

[133] RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da Função Pública Notarial e de Registro.** São Paulo: Saraiva, 2009, p. 48.

Os serviços notariais e de registo são considerados serviços públicos, uma vez que são remunerados através dos emolumentos, os quais possuem natureza de taxa de serviço público (artigo 145, inciso II, da Constituição de 1988).

Luís Roberto Barroso distingue variadas formas de prestação dos serviços públicos, inserindo os serviços notariais e de registro como uma categoria autônoma em relação às demais. Confira sua lição[134]:

> (i) O primeiro regime é aquele em que apenas o Poder Público, com exclusividade, pode prestar determinados serviços, caso típico dos serviços públicos inerentes (como defesa nacional, diplomacia, segurança pública, prestação de jurisdição, atividade legislativa, dentre outros). Não se cogita, ao menos no estágio ideológico atual, de particulares assumindo essa espécie de serviço.
>
> (ii) A segunda possibilidade constitui a regra geral em matéria de serviços públicos, prevista no art. 175 da Constituição e reproduzida quando da previsão de vários serviços específicos. Por este regime, o Estado pode explorar diretamente o serviço ou delegar sua execução aos particulares por meio de concessão, permissão ou autorização, sempre através de licitação. A decisão a esse respeito estará na esfera infraconstitucional.
>
> (iii) A terceira possibilidade prevista pela Constituição é a da prestação conjunta do serviço pelo Estado e pelos particulares. Nessa hipótese, porém, diversamente do que se passa com a regra geral do art. 175, a execução dos serviços pela iniciativa privada dependerá, no máximo, de uma licença - ato administrativo vinculado - uma vez atendidas as exigências legais. É o caso dos serviços de educação (CF, art. 209), saúde (CF, art. 199) e previdência (CF, art. 201 e seguintes). A própria Constituição delega aos particulares a prestação desses serviços e o legislador infraconstitucional não poderá obstruir essa faculdade.
>
> (iv) O último regime constitucional acerca da prestação de serviços públicos é aquele em que a Constituição atribui ao particular, de forma direta, mediante concurso público, e com exclusão do Poder Público, o desempenho da atividade. É o que se passa com os serviços notariais e de registro, nos termos do art. 236 da Carta em vigor.

Embora de natureza pública (haja vista que a titularidade do serviço subsiste com o poder público), o exercício da atividade notarial e de registro é desempenhado em caráter privado, sob a total responsabilidade – civil, penal e administrativa/disciplinar – do notário ou registrador.

Conforme preceitua do artigo 21 do Lei n. 8.935/94 (Lei dos Notários e Registradores), o gerenciamento administrativo e financeiro dos serviços notariais e de registro é da responsabilidade exclusiva do respectivo titular, inclusive no que diz

---

[134] BARROSO, Luís Roberto. **Invalidade de exercício direto pelo Estado dos Serviços Notariais e de Registros. Interpretação conforme a Constituição do art. 1.361, § 1º, do novo Código Civil.** Disponível em: <http://www.irtdpjbrasil.com.br/NEWSITE/Barroso.htm>. Acesso em: 15 de dezembro de 2024.

respeito às despesas de custeio, investimento e pessoal, cabendo-lhe estabelecer normas, condições e obrigações relativas à atribuição de funções e de remuneração de seus prepostos de modo a obter a melhor qualidade na prestação dos serviços.

Nesse aspecto, a contratação dos colaboradores é exclusiva do titular da delegação que deve arcar, por sua vez, com todas as despesas administrativas, trabalhistas e fiscais, o que não aconteceria se estivéssemos diante da Administração Pública.

O tabelião e o registrador são considerados agentes públicos na modalidade particulares em colaboração com o Poder Público. Dessa premissa, extraem-se algumas consequências jurídicas importantes, lembradas por Luiz Guilherme Loureiro[135]:

a) Os notários e registradores, embora desempenhem atividade estatal, não são titulares de cargos públicos efetivos;

b) Não integram a estrutura do funcionalismo público e não são remunerados pelos cofres públicos (a remuneração é feita pelos particulares que se utilizam dos serviços);

c) Não se submetem à regra do artigo 40, § 1º, II, da Constituição de 1988, que trata da aposentadoria compulsória, conforme já pacificado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.602/MG[136].

Portanto, os tabeliães e registradores exercem verdadeiras funções públicas delegadas pelo Estado (titular do serviço). Desempenham uma atividade em nome

---

[135] LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos:** *Teoria e Prática.* 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 1-2.

[136] AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROVIMENTO N. 055/2001 DO CORREGEDOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. NOTÁRIOS E REGISTRADORES. REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. INAPLICABILIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL N. 20/98. EXERCÍCIO DE ATIVIDADE EM CARÁTER PRIVADO POR DELEGAÇÃO DO PODER PÚBLICO. INAPLICABILIDADE DA APOSENTADORIA COMPULSÓRIA AOS SETENTA ANOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. O artigo 40, § 1º, inciso II, da Constituição do Brasil, na redação que lhe foi conferida pela EC 20/98, está restrito aos cargos efetivos da União, dos Estados-membros , do Distrito Federal e dos Municípios - incluídas as autarquias e fundações. 2. Os serviços de registros públicos, cartorários e notariais são exercidos em caráter privado por delegação do Poder Público - serviço público não-privativo. 3. Os notários e os registradores exercem atividade estatal, entretanto não são titulares de cargo público efetivo, tampouco ocupam cargo público. Não são servidores públicos, não lhes alcançando a compulsoriedade imposta pelo mencionado artigo 40 da CB/88 - aposentadoria compulsória aos setenta anos de idade. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

próprio, por conta e risco (exercício em caráter privado), porém sempre visando o interesse público, a coletividade.

Sintetizando o raciocínio até agora exposto, o ex-ministro Carlos Ayres Brito, do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.151-1/MT, teve a oportunidade de registrar:

> I – serviços notariais e de registro são atividades próprias do Poder Público, pela clara razão de que, se não o fossem, nenhum sentido haveria para a remissão que a Lei Maior expressamente faz ao instituto da delegação e a pessoas privadas. É dizer: atividades de senhorio público, por certo, porém obrigatoriamente exercidas em caráter privado (CF, art. 236, *caput*). Não facultativamente, como se dá, agora sim, com a prestação dos serviços públicos, desde que a opção pela via privada (que é uma via indireta) se dê por força de lei de cada pessoa federada que titularize tais serviços;
>
> II – cuida-se de atividades jurídicas do Estado, e não simplesmente materiais, cuja prestação é traspassada para os particulares mediante delegação (já foi assinalado). Não por conduto dos mecanismos da concessão ou da permissão, normados pelo *caput* do art. 175 da Constituição como instrumentos contratuais de privatização do exercício dessa atividade material (não jurídica) em que se constituem os serviços públicos;
>
> III – a delegação que lhes timbra a funcionalidade não se traduz, por nenhuma forma, em cláusulas contratuais. Ao revés, exprime-se em estatuições unilateralmente ditadas pelo Estado, valendo-se este de comandos veiculados por leis e respectivos atos regulamentares. Mais ainda, trata-se de delegação que somente pode recair sobre pessoa natural, e não sobre uma empresa ou pessoa mercantil, visto que de empresa ou pessoa mercantil é que versa a Magna Carta Federal em tema de concessão ou permissão de serviço público;
>
> IV – para se tornar delegatária do Poder Público, tal pessoa natural há de ganhar habilitação em concurso público de provas e títulos, não por adjudicação em processo licitatório, regrado pela Constituição como antecedente necessário do contrato de concessão ou de permissão para o desempenho de serviço público;
>
> V – está-se a lidar com atividades estatais cujo exercício privado jaz sob a exclusiva fiscalização do Poder Judiciário, e por órgão ou entidade do Poder Executivo, sabido que por órgão ou entidade do Poder Executivo é que se dá a imediata fiscalização das empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos. Reversamente, por órgãos do Poder Judiciário é que se marca a presença do Estado para conferir certeza e liquidez jurídica às relações inter-partes, com esta conhecida diferença: o modo usual de atuação do Poder Judiciário se dá sob o signo da contenciosidade, enquanto o invariável modo de atuação das serventias extrajudiciais não adentra essa delicada esfera da litigiosidade entre sujeitos de direito;
>
> VI – enfim, as atividades notariais e de registro não se inscrevem no âmbito das remuneráveis por “tarifa” ou “preço público”, mas no círculo das que se pautam por uma tabela de emolumentos, jungidos estes a normas gerais que se editam por lei necessariamente federal. Características de todo destoantes, repise-se, daquela que são inerentes ao regime dos serviços públicos.

Nos termos do artigo 236, § 1º, da Constituição da República de 1988, lei regulará a atividade, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos

oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

No âmbito infraconstitucional, a referida lei é a Lei n. 8.935/94 (denominada Lei dos Notários e Registradores), o qual obtempera, já no artigo 1º, que os serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.

Deste modo, embora a função desempenhada seja pública, o objeto imediato de atuação dos tabeliães e registradores é o direito privado (interesses subjetivos das partes), na medida em que, por exemplo, o tabelião de notas formaliza juridicamente a vontade das partes, instrumentalizando-a à produção de efeitos jurídicos.

Vitor Frederico Kumpel e Carla Modina Ferrari[137] aduzem:

> Contudo, o principal instrumento de trabalho do tabelião de notas é, sem sombra de dúvidas, o Código Civil e a vasta legislação especial e extravagante que o acompanha, o que não exclui o caráter autônomo da atividade notarial, com características próprias e distintas, concernentes ao ramo do direito privado, o que requer um estudo séria e aprofundado sobre o tema.

O notário (ou tabelião) e o registrador (ou oficial de registro) são profissionais do direito dotados de fé pública a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro (artigo 3º da Lei n. 8.935/94).

A exigência do curso de Direito para o desempenho das funções imprimi autenticidade às atuações dos titulares das delegações, na medida em que apenas instrumentaliza ou se registra atos e negócios jurídico de acordo com a legislação em vigor, na medida em que constitui função precípua o controle da legalidade. É o que confere confiança qualificada e eficácia, com presunção de verdade, ao que estes profissionais, no exercício de suas funções, declarem ou pratiquem.[138]

O ingresso na atividade depende de concurso público de provas e títulos, os quais serão realizados pelo Poder Judiciário, com a participação, em todas as suas fases, da Ordem dos Advogados do Brasil, do Ministério Público, de um notário e de um registrador (artigo 236, § 3º, da Constituição de 1988 c/c artigo 15, *caput,* da Lei n. 8.935/94).

---

[137] KUMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral.** v. 3. São Paulo: YK Editora, 2017, p. 55.
[138] NETO, Mario de Carvalho Camargo; OLIVEIRA, Marcelo Salaroli de. **Registro Civil das Pessoas Naturais:** *Parte Geral e Registro de Nascimento.* São Paulo: Saraiva, 2014, p. 56.

Ao concurso público poderão concorrer candidatos não bacharéis em direito que tenham completado, até a data da primeira publicação do edital do concurso de provas e títulos, dez anos de exercício em serviço notarial ou de registro (artigo 15, § 2º, da Lei dos Notários e Registadores). A norma traz uma exceção à necessidade de ser bacharel em Direito como requisito para a outorga da delegação.

Conforme destacamos, embora a atividade desempenha seja uma função pública[139], o seu exercício é inteiramente privado. No que toca aos prepostos, dispõe o artigo 20, *caput,* da Lei n. 8.935/94, que os notários e os oficiais de registro poderão, para o desempenho de suas funções, contratar escreventes, dentre eles escolhendo os substitutos, e auxiliares como empregados, com remuneração livremente ajustada e sob o regime da legislação do trabalho.

Em cada serviço notarial ou de registro haverá tantos substitutos, escreventes e auxiliares quantos forem necessários, a critério de cada notário ou oficial de registro. Não cabe ao Poder Judiciário, órgão responsável pela fiscalização dos serviços, determinar a quantidade de colaboradores na serventia, atribuição essa exclusiva ao respectivo titular. Estes apenas devem encaminhar ao juízo competente os nomes dos substitutos, porém sem nenhuma possibilidade de controle.

A única ressalva fica por conta do disposto na Resolução n.º 20, de 29 de agosto de 2006, do Conselho Nacional de Justiça, segundo o qual é vedada a contratação, como preposto, por delegado extrajudicial, de cônjuge, companheiro ou parente, natural, civil ou afim, na linha reta ou colateral até o terceiro grau, de magistrado de qualquer modo incumbido da atividade de corregedoria dos respectivos serviços de notas e de registros (artigo 1º, *caput*).

O parágrafo único continua e também proíbe a contratação de cônjuge, companheiro ou parente, natural, civil ou afim, na linha reta ou colateral até terceiro grau, de Desembargador integrante do Tribunal de Justiça do Estado em que desempenhado o respectivo serviço notarial ou de registros.

---

[139] Registre-se o pensamento de Leonardo Brandelli, o qual obtempera: “Note-se, por derradeiro, que o direito notarial regula, em última análise, a intervenção estatal na esfera do desenvolvimento voluntário do direito. O Estado regula, por meio de agente seu, as relações jurídicas estabelecidas entre os particulares, visando a segurança, a certeza jurídica e a paz social. Por conseguinte, o direito notarial é direito público e não privada”. BRANDELLI, Leonardo. **Teoria Geral do Direito Notarial.** 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 103.

A vedação se estende até dois anos depois de cessada a vinculação correcional e alcança as contratações efetivadas em quaisquer circunstâncias que caracterizem ajuste para burlar a regra da resolução (artigo 2º).

Objetivou a Corregedoria Nacional de Justiça assegurar a incidência dos princípios constitucionais da moralidade e impessoalidade na prestação dos serviços notariais e de registros.

Os escreventes poderão praticar somente os atos que o notário ou o oficial de registro autorizar e, dentre eles, o titular escolherá seus substitutos, os quais poderão, simultaneamente com o notário ou o oficial de registro, praticar todos os atos que lhe sejam próprios exceto, nos tabelionatos de notas, lavrar testamentos (artigo 20, §§ 3º e 4º, da Lei n. 8.935/94).

Há, no Estado de São Paulo, regulamentação diversa da Lei Federal, na medida em que, segundo as Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo, os substitutos podem praticar todos os atos próprios do tabelião de notas e, inclusive, independentemente da ausência e do impedimento do titular, lavrar testamentos (Capítulo XVI, item 6.1).

Esse entendimento decorre da interpretação do artigo 1.864, inciso I, do Código Civil, segundo o qual é requisito essencial do testamento público ser escrito por tabelião ou por ser substituto legal em seu livro de notas, de acordo com as declarações do testador, podendo este servir-se de minuta, notas ou apontamentos.

Kumpel e Ferrari, no mesmo sentido, escrevem[140]:

> Aqui, ressalte-se que até mesmo o testamento, previsto inicialmente como ato privativo do tabelião, deixou de ostentar essa peculiaridade, ante a regra do art. § 4º do artigo 20 da Lei nº 8.935/1994. Apesar de permitir que o substituto lavre testamento restritivamente, apenas nos casos de ausência ou impedimento do tabelião, a norma do art. 1.864, I, do Código Civil, de modo diverso e proposital, não distingue um ou outro para a competência do ato notarial, dando, portanto, nova conotação legal, mais abrangente e sistêmica, possibilitando que o substituto, ainda que presente o tabelião na serventia, efetue a lavratura de testamento público.

Ainda no que atine aos colaboradores, o artigo 20, § 5º, da Lei n. 8.935/94 dispõe que dentre os substitutos, um deles será designado pelo notário ou oficial de registro para responder pelo respectivo serviço nas ausências e nos impedimentos do titular. É o denominado substituto legal da serventia, a quem compete a

[140] KUMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. *Op. cit.,* p. 287.

responsabilidade pela condução da serventia no caso de extinção da delegação, não se aplicando o disposto no artigo 39, § 2º, da mesma lei[141].

Diante da natureza jurídica dos tabeliães e registradores, qual seja, a de agentes públicos na modalidade particulares em colaboração com o poder público, muito de discute a respeito de sua responsabilidade civil (dever de indenizar diante do cometimento de ato ilícito).

De início, cumpre salientar que, de acordo com a Lei de Registros Públicos (Lei n. 6.015/73), os oficiais são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que, pessoalmente, ou pelos prepostos ou substitutos que indicarem, causarem, por culpa ou dolo, aos interessados no registro.

Portanto, a responsabilidade civil consagrada no dispositivo em epígrafe é a responsabilidade subjetiva, a qual exige a demonstração, além da conduta, do dano e do nexo causal, a atuação dolosa ou culposa do agente, enquadrando-se na regra geral do ordenamento jurídico brasileiro.

No mesmo sentido, preceitua o artigo 38 da Lei n. 9.492/97 (Lei do Protesto) que os Tabeliães de Protesto de Títulos são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem, por culpa ou dolo, pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso.

Doutrinariamente, Sérgio Luiz José Bueno[142] ensina que:

> Notários e registradores não são pessoas jurídicas e também não são servidores públicos. No entanto, porque exercem em caráter privado a delegação recebida, são considerados agentes públicos, equiparáveis sob vários aspectos a eles. Sendo agente público, o notário ou registrador, nos termos do mesmo § 6º, do art. 37, da Carta Constitucional, apenas responde se agir com dolo ou culpa. O Estado é que responderá de forma objetiva, caso seja acionado judicialmente pelo prejudicado.

Portanto, o fato de não haver sido reiterada a questão da comprovação da culpa ou dolo na redação na Lei 8.935/94, em absoluto, faz crer que houvesse sido alterado o regime jurídico da responsabilidade. O novo regramento constitucional não veio para agravar a posição dos titulares dos serviços notariais e de registro, nem para o Estado se desonerar dela, transferindo-a para o delegado. Para haver a responsabilidade

---

[141] Lei n. 8.935/94, artigo 39, § 2º: Extinta a delegação a notário ou a oficial de registro, a autoridade competente declarará vago o respectivo serviço, designará o substituto mais antigo para responder pelo expediente e abrirá concurso.

[142] BUENO, Sérgio Luiz José. **Tabelionato de Protesto.** São Paulo: Saraiva, 2013, p. 135.

civil, há que haver o dano, o nexo causal e o ato falho consistente no dolo ou na culpa do Notário ou Registrador.

No âmbito jurisprudencial, destaca-se o julgamento pelo Superior Tribunal de Justiça do Recurso Especial 1.027.925/RJ, de relatoria do Ministro Massami Uyeda:

> RECURSO ESPECIAL - AÇÃO ANULATÓRIA DE ESCRITURA DE COMPRA E VENDA - NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL - INOCORRÊNCIA - DENUNCIAÇÃO DA LIDE - EXERCÍCIO DO DIREITO DE REGRESSO CONTRA O TABELIÃO - POSSIBILIDADE, NA ESPÉCIE - OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA INSTRUMENTALIDADE, CELERIDADE E DA ECONOMIA PROCESSUAL - RESPONSABILIDADE CIVIL DOS TITULARES DE SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO - *NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DE CULPA OU DOLO - RESPONSABILIDADE SUBJETIVA* - RECURSO PROVIDO (grifo nosso).

Portanto, no que toca aos argumentos utilizados para defender a responsabilidade subjetiva dos notários e registradores, já tivemos oportunidade de escrever, em conclusão, que[143]:

> Em resumo, aqueles que defendem a responsabilidade subjetiva dos tabeliães e registradores utilizam os seguintes argumentos:
>
> *i)* O artigo 28 da Lei de Registros Públicos expressamente prevê tal modalidade de responsabilidade, de modo que a Constituição de 1988 e a Lei n. 8.935/94 (artigo 22) não mudaram essa posição. Esta última apenas cumpriu o mandamento constitucional do artigo 236, § 1º, de que uma lei regulará a atividade;
>
> *ii)* Os tabeliães e registradores são considerados agentes públicos, na modalidade particulares em colaboração com o Poder Público e, portanto, enquadram-se no artigo 37, § 6º, respondendo apenas quando houver dolo ou culpa, sendo o Estado objetivamente responsável;
>
> *iii)* As hipóteses de responsabilidade objetiva são aquelas previstas em lei ou decorrentes de atividade de risco. Não existe lei expressa nesse sentido e não se trata de atividades de risco, inerentes aos empresários, pois existe um sistema muito rígido de fiscalização, formalidades, princípios que regem a atividade.

Ocorre que o artigo 22 da Lei n. 8.935/94 (Lei dos Notários e Registradores), em sua redação original, estabelecia que os notários e oficiais de registro responderão pelos danos que eles e seus prepostos causem a terceiros, na prática de atos próprios da serventia, assegurado aos primeiros direito de regresso no caso de dolo ou culpa dos prepostos.

Os estudiosos da época, quando da leitura do texto da lei, passaram a interpretá-la no sentido de que o legislador teria previsto a responsabilidade objetiva dos notários e registradores, argumentando que, na qualidade de particulares que

---

143 MURAKAMI, Rodrigo Canevassi. **Responsabilidade Civil dos Tabeliães e Registradores.** Dissertação (Pós-Gradução lato sensu em Direito Notarial e Registral) – Universidade Anhanguera - UNIDERP, São Paulo, 2015, p. 14.

agem por delegação do Poder Público, se assemelharia ao regime dos concessionários e permissionários de serviço público (que detém responsabilidade objetiva e direta pelos danos causados a terceiros).

Na mesma linha de raciocínio é a opinião de Luís Paulo Alinde Ribeiro e José Renato Nalini. Este, com didática impecável, escreve que[144]:

> ... a responsabilização objetiva do delegado é mais consentânea com a moderna concepção da responsabilidade civil, fundada na imprescindibilidade da reparação de qualquer dano, sem se cogitar de culpa. Quando o Estado abriu mão do desempenho direto de uma atividade que lhe é própria, não foi para favorecer uma categoria. Ausente essa concepção de responsabilidade civil por culpa do serviço, o delegado das serventias extrajudiciais seria um privilegiado do sistema. Só auferiria as vantagens, no máximo repartindo os ônus com o estado, quando este os não suportasse sozinho. [...] O delegado está no lugar do Estado, desincumbindo-se de tarefas por ele, Estado, suscetíveis de serem desempenhadas, não fora a delegação. Assim como o Estado, respondendo objetivamente pelos prejuízos causados a terceiros, pode agir – via de regresso – contra o agente causador do dano, também o delegado, objetivamente responsável por qualquer lesão causada ao utente ou terceiro, pode perseguir o preposto, se este agiu com dolo ou culpa.

No âmbito jurisprudencial, sobretudo no Superior Tribunal de Justiça, a partir do ano de 2009, com o julgamento do Recurso Especial 1.044.841/RJ, de Relatoria do Ministro Luiz Fux, passou a considerar a responsabilidade dos tabeliães e registradores como objetiva. Todavia, este julgado apenas reconheceu a responsabilidade objetiva para os atos próprios praticados na serventia (que, no caso, tratava de um Tabelionato de Notas), afastando a responsabilidade do titular em razão do não recolhimento do ITBI por um escrevente, que se apropriou indevidamente do valor[145].

---

[144] RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. *Op. Cit.,* p. 125-6.

[145] REsp. 1.044.841/RJ, Relator Ministro Luiz Fux. PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. DANOS MORAIS. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO AFASTADA. NOTÁRIOS E OFICIAIS DE REGISTRO. ARTIGOS 22 DA LEI 8935/94 E 38 DA LEI 9492/97. CULPA *IN ELIGENDO.* CONTRATAÇÃO DE EMPREGADO ANTERIOR À ASSUNÇÃO DE CARGO PÚBLICO. IMPOSSIBILIDADE DE IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE. 1. Ação de indenização, por danos morais e materiais, decorrente de lavratura de escritura pública, com fulcro na Responsabilidade Civil do Estado. 2. O notário responde, de forma objetiva, tão-somente pelos atos que são próprios da serventia (art. 236 da CF/88). 3. A Corte *a quo* assentou, *verbis: Evidentemente ocorreu prejuízo da autora, em razão no não recolhimento do ITBI, no prazo legalmente estabelecido, o que veio a causar-lhe maiores ônus, com a incidência da mora e da multa sobre o valor do tributo, que era inicialmente de R$ 28.382,64 (vinte e oito mil, trezentos e oitenta e dois reais e sessenta e quatro centavos), que com os acréscimos legais veio a alcançar o montante de R$ 44.986,48 (quarenta e quatro reais, novecentos e oitenta e seis reais e quarenta e oito centavos). Tal valor há de ser ressarcido à autora, tendo em vista que devidamente comprovada a entrega, ao Escrevente do Cartório, do valor necessário ao recolhimento do tributo, no prazo legal, o que infelizmente não ocorreu. (fls. 284).* 4. *In casu*, a recorrida assumiu o risco de dano, máxime quando não providenciou o recolhimento de tributo, confiando o respectivo numerário ao escrevente, que se incumbiu de providenciar o pagamento da repartição fazendária, risco pelo qual não responde a serventuária, por versar negócio particular, que

Avançando na análise jurisprudencial, em fevereiro de 2010, no julgamento do Recurso Especial 1.087.862/AM, de Relatoria do Ministro Hermam Benjamin, ficou decidido que a responsabilidade dos tabeliães e registradores é objetiva e o Estado responde subsidiariamente, salvo se se tratar de serventia ainda oficializada.

Segundo o julgado, o artigo 236 da Constituição de 1988, ao determinar que "os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público", conferiu aos tabeliães e registradores a aplicação do regime jurídico dos concessionários e permissionários de serviço público, da medida em que exercem a atividade extrajudicial por sua conta e risco.

Diante do caráter didático do mencionado julgado, convém transcrevermos sua ementa na integralidade:

> ADMINISTRATIVO. DANOS MATERIAIS CAUSADOS POR TITULAR DE SERVENTIA EXTRAJUDICIAL. ATIVIDADE DELEGADA. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DO ESTADO.
>
> 1. Hipótese em que o Tribunal de origem julgou procedente o pedido deduzido em Ação Ordinária movida contra o Estado do Amazonas, condenando-o a pagar indenização por danos imputados ao titular de serventia.
>
> 2. No caso de delegação da atividade estatal (art. 236, § 1º, da Constituição), seu desenvolvimento deve se dar por conta e risco do delegatário, nos moldes do regime das concessões e permissões de serviço público.
>
> 3. O art. 22 da Lei 8.935/1994 é claro ao estabelecer a responsabilidade dos notários e oficiais de registro por danos causados a terceiros, não permitindo a interpretação de que deve responder solidariamente o ente estatal.
>
> 4. Tanto por se tratar de serviço delegado, como pela norma legal em comento, não há como imputar eventual responsabilidade pelos serviços notariais e registrais diretamente ao Estado. Ainda que objetiva a responsabilidade da Administração, esta somente responde de forma subsidiária ao delegatário, sendo evidente a carência de ação por ilegitimidade passiva ad causam.
>
> 5. Em caso de atividade notarial e de registro exercida por delegação, tal como na hipótese, a responsabilidade objetiva por danos é do notário, diferentemente do que ocorre quando se tratar de cartório ainda oficializado. Precedente do STF.
>
> 6. Recurso Especial provido.

---

não se comunica com as atividades próprias de cartório. Desta feita, não há se falar em responsabilidade objetiva do Estado em face dos atos que não restaram praticados por notários e registradores. 5. O fato de o empregado não ter sido contratado pela serventuária para prestar serviços no cartório, uma vez constar dos quadros da serventia antes da titularização da recorrente, impõe o afastamento da responsabilidade por culpa *in eligendo.* 6. Recurso especial provido, para afastar a condenação imputada à tabeliã.

Parece que perante o Superior Tribunal de Justiça, a responsabilidade dos notários e registradores é objetiva, respondendo o Estado apenas subsidiariamente. Além dos julgados mencionados, outros se seguiram no mesmo sentido[146][147].

---

[146] Recurso Especial 1.134.677/PR, Relatora Ministra Nancy Andrighi: DIREITO CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO REGISTRADOR PÚBLICO. LAVRATURA DE ASSENTO DE NASCIMENTO COM INFORMAÇÕES INVERÍDICAS. FALHA NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO. FILHA PRIVADA DO CONVÍVIO MATERNO. DANOS MORAIS. VALOR DA COMPENSAÇÃO. MAJORAÇÃO. *1. A doutrina e a jurisprudência dominantes configuram-se no sentido de que os notários e registradores devem responder direta e objetivamente pelos danos que, na prática de atos próprios da serventia, eles e seus prepostos causarem a terceiros. Precedentes.* 2. Da falta de cuidado do registrador na prática de ato próprio da serventia resultou, inequivocamente, a coexistência de dois assentos de nascimento relativos à mesma pessoa, ambos contendo informações falsas. Essa falha na prestação do serviço, ao não se valer o registrador das cautelas e práticas inerentes à sua atividade, destoa dos fins a que se destinam os registros públicos, que são os de "garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos", assim como previsto no art. 1º da Lei n.º 8.935, de 1994. 3. O dano moral configurou-se ao ser privada a vítima, ao longo de sua infância, adolescência e início da vida adulta, do direito personalíssimo e indisponível ao reconhecimento do seu estado de filiação, conforme disposto no art. 27 do ECA, desrespeitando-se a necessidade psicológica que toda a pessoa tem de conhecer a sua verdade biológica. Consequentemente, foi despojada do pleno acesso à convivência familiar, o que lhe tolheu, em termos, o direito assegurado no art. 19 do ECA, vindo a lhe causar profunda lacuna psíquica a respeito de sua identidade materno-filial. 4. É da essência do dano moral ser este compensado financeiramente a partir de uma estimativa que guarde alguma relação necessariamente imprecisa com o sofrimento causado, justamente por inexistir fórmula matemática que seja capaz de traduzir as repercussões íntimas do evento em um equivalente financeiro. Precedente.
5. Para a fixação do valor da compensação por danos morais, são levadas em consideração as peculiaridades do processo, a necessidade de que a compensação sirva como espécie de recompensa à vítima de sequelas psicológicas que carregará ao longo de toda a sua vida, bem assim o efeito pedagógico ao causador do dano, guardadas as proporções econômicas das partes e considerando-se, ainda, outros casos assemelhados existentes na jurisprudência. Precedentes. 6. Recurso especial provido (grifo nosso).

[147] Recurso Especial 1.163.652/PE, Relator Ministro Herman Benjamin: PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. CARTÓRIO NÃO OFICIALIZADO. ATIVIDADE DELEGADA. ART. 22 DA LEI 8.935/1994. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO TABELIÃO E SUBSIDIÁRIA DO ESTADO. DESNECESSIDADE DE DENUNCIAÇÃO À LIDE. DANO MORAL. SÚMULA 7/STJ. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. SÚMULA 83/STJ. 1. Hipótese em que a instância ordinária condenou o ora recorrente ao pagamento de indenização em razão de transferência de imóvel mediante procuração falsa lavrada no cartório de sua titularidade. Foram fixados os valores dos danos morais e materiais, respectivamente, em R$ 10.000,00 e R$ 12.000,00 – estes últimos correspondentes aos gastos com advogado para reverter judicialmente a situação. 2. A solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC. Inexiste a omissão apontada, porquanto o Tribunal de origem asseverou de forma expressa e clara a existência de nexo causal entre o dano e a atividade notarial, bem como a ausência de excludente por culpa de terceiro. *3. O exercício de atividade notarial delegada (art. 236, § 1º, da Constituição) deve se dar por conta e risco do delegatário, nos moldes do regime das concessões e permissões de serviço público. 4. Conforme decidido pela Segunda Turma no julgamento do Recurso Especial 1.087.862/AM, em caso de danos resultantes de atividade estatal delegada pelo Poder Público, há responsabilidade objetiva do notário, nos termos do art. 22 da Lei 8.935/1994, e apenas subsidiária do ente estatal. Precedentes do STJ.* 5. O Código de Defesa do Consumidor aplica-se à atividade notarial. *6. Em se tratando de atividade notarial e de registro exercida por delegação, tal como in casu, a responsabilidade objetiva por danos é do notário, diferentemente do que ocorre quando se tratar de cartório ainda oficializado. Precedente do STF*. 7. Não está configurada violação do art. 70 do CPC, na linha do raciocínio que solidificou a jurisprudência na Primeira Seção do STJ, no sentido de que é desnecessária a denunciação à lide em relação à responsabilidade objetiva do Estado, sem prejuízo do direito de regresso em ação própria. 8. A análise da tese de que não houve dano moral demanda reexame dos elementos fático-probatórios dos autos, o que esbarra no óbice da Súmula 7/STJ. 9. "Não se conhece do recurso especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se

Em termos acadêmicos, também expressamos nossa contribuição[148]:

> Portanto, concluímos que a responsabilidade civil dos tabeliães e registradores é objetiva, respondendo o Estado subsidiariamente. Os argumentos são:
> a) Natureza jurídica da atividade notarial e de registro é dúplice, ou seja, de um lado, destaca-se a função pública exercida por estes profissionais do Direito e regida pelas normas de Direito Público e de outro, o exercício em caráter privado. Logo, a responsabilidade civil está regida pelo artigo 37, § 6º, da Constituição de 1988 (normas publicísticas);
> b) Recebem a delegação do Poder Público que, por sua vez, é o titular desse serviço público. Assim, assemelha-se ao regime de concessão e permissão de serviço público, exercendo-a por conta e risco, o que realça a responsabilidade objetiva dos tabeliães e registradores;
> c) Não seria justo e nem jurídico que apenas se delegasse as vantagens auferidas com o exercício da atividade extrajudicial, como a percepção dos emolumentos, por exemplo, e eximisse o tabelião e registrador da responsabilidade dos atos praticados na sua serventia, de modo a transferir a responsabilidade direta e objetiva para o Estado;
> d) Serviços notariais e de registro são serviços públicos, pois a remuneração é feita através de taxas (espécies de tributo) e, assim, regem-se pelas regras do Direito Administrativo a respeito desse tema, reafirmando o que se disse no item b.

Ocorre que, em que pese todos os argumentos acima mencionados e a análise criteriosa da jurisprudência dos Tribunais Superiores, a Lei n. 13.286, de 10 de maio de 2016, alterou o artigo 22 da Lei n. 8.935/94 (Lei dos Notários e Registradores), estabelecendo, agora, de modo expresso, que os notários e oficiais de registro são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem a terceiros, por culpa ou dolo, pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso.

Assim, consagrou-se a responsabilidade civil subjetiva dos notários e registradores, exigindo-se a demonstração de atuação dolosa ou culpa do titular da delegação para o dever de indenizar.

Ato contínuo, estabeleceu-se que a pretensão de reparação civil prescreve em três anos, contados da lavratura do ato registral ou notarial (artigo 22, parágrafo único, da Lei n. 8.935/94). Com isso, houve uma harmonização com o já previsto no artigo 206, § 3º, inciso V, do Código Civil.

Por derradeiro, o Supremo Tribunal Federal, em 27 de fevereiro de 2019, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 842.846, com repercussão geral reconhecida (Tema 777), fixou a seguinte tese: “O Estado responde, objetivamente, pelos atos dos

---

firmou no mesmo sentido da decisão recorrida" (Súmula 83/STJ). 10. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido (grifo nosso).

148 MURAKAMI, Rodrigo Canevassi. *Op. Cit.,* p. 18.

tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa".

Portanto, a responsabilidade dos notários e registradores equipara-se à responsabilização dos agentes públicos, isto é: a) o Estado responde objetivamente; b) ação de regresso contra o notário e o registrador, que somente responde de forma subjetiva, nos termos do artigo 22 da Lei n. 8.935/94. Deste modo, não é possível propor ação direta contra o notário e o registrador, devendo acionar o Estado primariamente.

3.1. Usucapião extrajudicial

Trata-se de festejada novidade operada pelo Novo Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015), acrescentando o artigo 216-A à Lei de Registros Públicos (Lei n. 6.015/73). Permite-se, de forma alternativa, sem prejuízo da via jurisdicional, o pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, processado diretamente perante o Cartório de Registro de Imóveis da comarca em que estiver situado o imóvel usucapiendo.

Inova o legislador infraconstitucional com o fito de atender à desjudicialização iniciada pela Emenda Constitucional 45/2004 e permitir o atendimento do princípio da razoável duração do processo (artigo 5º, LXXVIII, Constituição de 1988), pois, em última análise, permitirá reduzir consideravelmente o tempo do processo de usucapião se as partes optarem pela via extrajudicial.

Conceituando o instituto, Henrique Ferraz Corrêa de Mello[149] escreve:

> A *usucapião extrajudicial* é expressão comumente utilizada como equivalente à usucapião administrativa, pois se instaura em âmbito alheio ao judicial, tramita perante órgão dotado de competência administrativa, daí resultando um título preparatório ou decisão que é levada ao registro imobiliário; ou seja, constitui processo administrativo tendente ao registro da propriedade imobiliária.

[149] MELLO, Henrique Ferraz Corrêa de. *Op. Cit.,* p. 153.

De início, é preciso escrever que o Projeto de Lei inicial atribuía ao tabelião de notas a função de “instruir” todo o procedimento para, só então, levá-lo à apreciação do registrador de imóveis. A atividade notarial é permeada e regida pelos princípios da prevenção do litígio e paz social. O tabelião de notas é o profissional do direito dotado de fé pública encarregado de formalizar juridicamente a vontade das partes com o desiderato de garantir publicidade, autenticidade, segurança jurídica e eficácia dos negócios jurídicos (artigos 1º e 6º, I, da Lei n. 8.935/94).

Como se sabe, a função pública notarial é atividade própria e privativa do Tabelião de Notas que contempla a audiência das partes, o aconselhamento jurídico, a qualificação das manifestações de vontade, a documentação dos fatos, atos e negócios jurídicos e os atos de autenticação. Deve ser exercida com independência e imparcialidade jurídicas.

Evoluiu-se de simples redator (apenas redigindo o que as partes entrelaçavam entre si) e passou a ser uma atividade de assessoria jurídica, dotado de fé pública. Segundo Leonardo Brandelli[150], a função notarial é “aquela típica exercida pelo notário na consecução dos atos notariais de forma exclusiva”.

Entretanto, o artigo 1.071 do CPC/15 estabeleceu que o procedimento de usucapião extrajudicial deverá ser feito diretamente perante o Cartório de Registro de Imóveis e não no Tabelionato de Notas. Este, porém, terá uma participação quando da lavratura da ata notarial atestando a posse do possuidor, porém, o ator principal será o Oficial de Registro de Imóveis.

No que toca aos documentos necessários para a usucapião extrajudicial, analisando o artigo 216-A da Lei n. 6.015/73[151], exige-se a apresentação de uma ata notarial lavrada por tabelião, atestando o tempo de posse do requerente e seus

---

[150] BRANDELLI, Leonardo. *Op. Cit.,* p. 117.

[151] Lei n. 6.015/73, artigo 216-A: Sem prejuízo da via jurisdicional, é admitido o pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, que será processado diretamente perante o cartório do registro de imóveis da comarca em que estiver situado o imóvel usucapiendo, a requerimento do interessado, representado por advogado, instruído com: I - ata notarial lavrada pelo tabelião, atestando o tempo de posse do requerente e de seus antecessores, conforme o caso e suas circunstâncias, aplicando-se o disposto no art. 384 da Lei no 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil); 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; III - certidões negativas dos distribuidores da comarca da situação do imóvel e do domicílio do requerente; IV - justo título ou quaisquer outros documentos que demonstrem a origem, a continuidade, a natureza e o tempo da posse, tais como o pagamento dos impostos e das taxas que incidirem sobre o imóvel.

antecessores; planta e memorial descritivo assinado por profissional legalmente habilitado e pelos titulares de direitos reais e outros direitos; certidões negativas dos distribuidores da comarca da situação do imóvel e do domicílio do requerente e, alguns outros documentos, como justo título (se existir), documento que comprove a posse, dentre outros.

Nota-se, assim, que o procedimento exige a participação do Tabelião de Notas na lavratura da ata notarial e, posteriormente, os documentos serão encaminhados ao Registrador de Imóveis para a devida qualificação registral.

O primeiro documento, pois, atine à ata notarial. Trata-se de uma espécie de ato notarial mediante o qual o tabelião narra em seu livro de notas de forma imparcial, objetiva e detalhadamente fatos jurídicos presenciados ou verificados pessoalmente, com a finalidade de pré-constituição de prova.

A ata notarial ganha cada vez mais importância na sociedade contemporânea, sobretudo por conta da rápida troca de informações, da informática aliada à internet, da globalização. Por conta disso, o Novo Código de Processo Civil, no artigo 384[152], regula como um meio de prova destinado a atestar a existência e o modo de existir de algum fato.

Não se trata de uma novidade do diploma processual civil. Em verdade, sua previsão já era registrada na Lei n. 8.935/94, lei que disciplina os serviços notariais e de registro, conforme determina o comando constitucional (art. 236, § 1º, da Constituição de 1988). É da competência do notário autenticar fatos (artigo 6º, III) e o faz, com exclusividade, mediante a lavratura de ata notarial (artigo 7º, III).

Discute-se se realmente estamos diante de uma ata notarial. Muitos doutrinadores do Direito Notarial entendem que melhor seria falar em escritura pública de declaração, na qual o tabelião irá externar a manifestação de vontade do requerente com a presença de testemunhas e não atestar o tempo de posse (o que pressupõe uma atividade prolongada no tempo).

Nesse diapasão, oportuno tecer algumas considerações sobre as diferenças entre ata notarial e escritura pública. A primeira, e mais importante, consiste no objeto.

---

[152] CPC, artigo 384: A existência e o modo de existir de algum fato podem ser atestados ou documentados, a requerimento do interessado, mediante ata lavrada por tabelião. Parágrafo único. Dados representados por imagem ou som gravados em arquivos eletrônicos poderão constar da ata notarial.

A ata tem por objeto os fatos jurídicos (acontecimentos da vida que tem relevância para o Direito) e que, portanto, não possuem elemento volitivo, ao passo que a escritura tem por objeto os atos e negócios jurídicos, instrumentalizando o Tabelião a vontade das partes.

Na ata notarial, o notário simplesmente narra aquilo que presenciou e captou com seus sentidos, formando um instrumento de pré-constituição de prova. Possui, deste modo, natureza autenticatória. O tabelião registra os fatos em seu livro de notas para a proteção de direitos. Os exemplos podem ser variados, tais como ata notarial constatando o mal funcionando de um aparelho celular e sua respectiva linha telefônica; averiguação nas redes sociais, inclusive via aplicativo WhatsApp, de eventuais ofensas contra a honra ou prática de *bullyng*; comparecimento e registro de ata de assembleia de condomínio ou sociedade anônima, dentre outros.

Sempre é bom relembrar que essas narrativas são revestidas de fé pública, ou seja, de presunção de veracidade decorrente de ser o Tabelião de Notas um profissional do Direito. Cabe à parte contrária de eventual relação jurídica em juízo demonstrar o contrário (inversão do ônus da prova).

Na ata notarial, ainda, o tabelião é o seu autor, redigindo-a, porém limitando-se a conduta de mero observador (conduta passiva), captando o mundo em sua volta com seus sentidos e percepções. Não existe juízo de valor sobre os fatos. É dever do notário atuar com imparcialidade, neutralidade e honestidade. Segundo o artigo 30, V, da Lei n. 8.935/94, é sua obrigação proceder de forma a dignificar a função exercida, tanto nas atividades profissionais como na vida privada.

Revela importância a possibilidade de a ata ser lavrada quando o objeto narrado constitua fato ilícito (item 141.1, do Capítulo XVI, Tomo II, das Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo[153]). Aliás, constitui mecanismo de prova dos mais eficazes contra crimes praticados na internet, haja vista a rapidez das informações (tanto no sentido em que são enviadas, quanto na medida em que são apagadas). Com a ata, documenta-se, com fé pública, tudo aquilo que o tabelião presenciou, perpetuando de forma indelével no tempo.

[153] 141.1. É possível lavrar ata notarial quando o objeto narrado constitua fato ilícito.

Faz-se mister destacar que no Estado de São Paulo, conforme item 140, a, do Capítulo XVI, Tomo II, das Normas supracitadas[154], a assinatura do solicitante é facultativa, isto é, poderá ou não constar do instrumento. Em outras palavras, a ata, uma vez lavrada, será eficaz ainda que o solicitante se recuse a assinar por não ter atingindo seus interesses. O notário atua de forma imparcial e sem juízo de valor. Pode ocorrer no caso concreto que sua constatação dos fatos não se harmoniza com aquilo que o requerente gostaria e este, simplesmente, se recusa a assinar.

Ora, o ordenamento jurídico não pode tolerar essas atitudes que, além de abusivas, ferem a boa-fé objetiva, na medida em que o comportamento honesto, leal, de parceiro, esperado pelo legislador não foi atendido. Por isso que reconhece plena eficácia ao instrumento ora lavrado.

Em termos práticos, o tabelião consigna a falta da assinatura e encerra o ato. Com efeito, recomenda-se exigir um requerimento por escrito e assinado pelo solicitante no momento da rogação pela ata. Ato contínuo, autoriza-se o titular da serventia a exigir depósito prévio justamente sob pena de o requerente, ao final, se recusar a assinar.

Por outro lado, a escritura pública tem natureza constitutiva, instrumentalizando a vontade das partes como um ato-meio para que se possa alcançar o ato-fim, que seria o registro (sistema do título e modo). O que é relatado é uma relação jurídica constitutiva, modificativa ou extintiva de direitos. Há, pois, juízo de valor por parte do tabelião, de modo que faz parte da função pública notarial examinar a legalidade da negociação, a qualificação das partes, a idoneidade do objeto, sob pena de nulidade da escritura lavrada. Assim, não é possível ter objetos ilícitos, sob pena de violar do artigo 104, II, do Código Civil[155].

O tabelião também é seu ator, porém, simplesmente instrumentaliza a vontade das partes (as verdadeiras protagonistas), mas atua ativamente no exercício da função notarial, assessorando e aconselhando os outorgantes e outorgados.

Vê-se, deste modo, que as diferenças são bastante significativas.

---

[154] 140. A ata notarial poderá: a) conter a assinatura do solicitante e de eventuais testemunhas [...].
[155] CC, artigo 104: A validade do negócio jurídico requer: I - agente capaz; II - objeto lícito, possível, determinado ou determinável; III - forma prescrita ou não defesa em lei.

Acreditamos que o legislador entendeu que, como o tempo é considerado um fato jurídico, pois sua passagem influencia na aquisição e extinção de direitos, o instrumento jurídico adequado para atestar o tempo de posse seria uma ata notarial, pois esta tem por objeto os fatos jurídicos.

Ocorre que não foi dito a forma pela qual o notário irá realizar seu mister. Ensina a doutrina especializada que o tempo é um fato jurídico passado e que deve ser comprovado mediante testemunhas, concluindo estarmos diante de uma escritura pública declaratória, pois instrumentaliza a vontade do possuidor.

Nesse sentido, ensina Luiz Carlos Weizenmann[156]:

> Mas, aí é que está a questão, na medida em que não esclarece de que forma poderá o tabelião atestar o tempo de posse. Como vimos, a ata notarial é a narração objetiva de uma ocorrência ou fato, presenciado ou constatado pelo tabelião. Fica a pergunta: como atestar tempo de posse? A posse exercida pelo requerente é um fato passado e somente seria possível a constatação deste fato através de testemunhos.

Embora Paulo Roberto Gaiger Ferreira e Felipe Leonardo Rodrigues[157] identifiquem a ata de presença e declaração como uma espécie de ata notarial, segundo a qual "o tabelião narra fielmente, em linguagem jurídica, a declaração do interessado sobre um fato ou acontecimento que presenciou ou soube por interposta pessoa, com o intuito de utilizá-lo no âmbito administrativo ou judicial", admitem que no Brasil muitos tabeliães utilizam a escritura pública declaratória.

Sustentam que esta somente poderia ser utilizada quando a manifestação de vontade gere direito ou obrigação. Ora, a atestação de posse sobre a qual estamos estudando é para instruir o pedido de usucapião extrajudicial diretamente no Cartório de Registro de Imóveis. Essa manifestação de vontade do possuidor, inequivocamente, gera o direito real de propriedade. Deste modo, concluímos tratar-se de uma escritura pública declaratória.

Paulo Roberto Gaiger Ferreira, em palestra proferida na Academia Notarial Brasileira (ANB), corroborou nossas conclusões aduzindo que a ata notarial de usucapião está mais próxima da declaração do que da definição clássica de ata notarial. Nesse sentido, a proposta de Enunciado n.º 3 da ANB a ser submetida a

---

[156] WEIZENMANN, Luis Carlos *in* PAULINO, Roberto. **Repercussões do Novo CPC: Direito Notarial e Registral.** v. 11., Salvador: JusPodivm, 2016, p. 186.
[157] RODRIGUES, Felipe Leonardo; FERREIRA, Paulo Roberto Gaiger. **Tabelionato de Notas.** São Paulo: Saraiva, 2013, p. 119-0.

aprovação: “A ata notarial mencionada no inciso I do artigo 216-A é uma ata atípica, tendo natureza sacramental, a exemplo das escrituras públicas”.

No que diz respeito aos emolumentos cobrados pela lavratura da ata notarial, o Colégio Notarial do Brasil – Seção São Paulo publicou, recentemente, o Enunciado nº 2, segundo o qual “a ata notarial para fins de usucapião tem conteúdo econômico”. Em outras palavras, leva-se em consideração o valor do imóvel usucapiendo como base de cálculo, pois tem como objeto negócio jurídico com relevância patrimonial ou econômica.

Abstraindo as discussões teóricas, um ponto prático importante atine à competência territorial do Tabelião de Notas. Sabe-se que, nos termos do artigo 8º da Lei n. 8.935/94[158], a escolha do tabelião é livre, qualquer que seja o domicílio das partes ou o lugar da situação dos bens.

No entanto, o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça - Foro Extrajudicial (CNN/ CN/CNJ-Extra), objeto do Provimento n. 149/CNJ, traz uma exceção, ao prever que a ata notarial 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 (artigo 402).

Essas e muitas outras questões surgiram ao longo do tempo de vigência do Novo Código de Processo Civil e a nova redação dada à Lei de Registros Públicos. Seja como for, certo é que o legislador exige a atuação do Tabelião de Notas no momento da atestação de posse através de um instrumento público revestido de fé pública.

Demonstra-se o prestígio dado aos serviços notariais e de registro, atuando junto ao Judiciário no fenômeno da desjudicialização. Presta-se um serviço público destinado a produzir, sobretudo, segurança jurídica e eficácia dos atos e negócios jurídicos. Não temos dúvidas de que o Tabelião de Notas é o profissional que possui a qualificação técnica e jurídica para tal atribuição.

---

[158] Lei n. 8.935/94, artigo 8º: É livre a escolha do tabelião de notas, qualquer que seja o domicílio das partes ou o lugar de situação dos bens objeto do ato ou negócio.

Ainda em relação à ata notarial, o artigo 401 do Provimento n. 149/CNJ exige que possua 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 de modo a atestar: 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.

O segundo documento exigido pela lei é a planta e memorial descritivo. Sua finalidade é o cumprimento do princípio da especialidade objetiva, segundo o qual é preciso que o imóvel seja perfeitamente individualizado para que tenha ingresso no Registro de Imóveis.

A planta e memorial descritivo devem ser assinados pelas seguintes pessoas: a) profissional legalmente habilitado, com prova de anotação de responsabilidade técnica no respectivo conselho de fiscalização profissional; b) titulares de direitos reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e c) os confinantes.

Na prática, se o imóvel usucapiendo for unidade autônoma de condomínio edilício ou loteamento regularmente instituído, é possível a dispensa dos trabalhos técnicos, bastando que o requerimento faça menção à descrição constante da respectiva matrícula, conforme preceitua o § 5º do artigo 401 do Código Nacional de Normas.

Se a planta não contiver a assinatura de todos os confrontantes e o titular do direito de propriedade sobre o imóvel, serão notificados através do Cartório de Registro de Imóveis para manifestar seu consentimento expresso em 15 dias,

interpretado o seu silêncio como discórdia, na antiga redação dada o § 2º do artigo 216-A da Lei de Registros Públicos.

Esse ponto, sem sombra de dúvidas, é a parte mais delicada da usucapião extrajudicial. Exige-se anuência do titular do direito real de propriedade. Caso contrário, o procedimento não poderá continuar e as partes serão remetidas para o Judiciário.

Nesse diapasão, lecionam Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald[159]:

> O dispositivo fragiliza o êxito da postulação extrajudicial, pois submete o requerimento à aquiescência do proprietário do imóvel, em duas oportunidades sucessivas. Tal como o inventário, separação e divórcio, o consenso se converte em pressuposto para a afirmação da via administrativa da usucapião.

Vale dizer, o objetivo do legislador, assim como o fez com a retificação administrativa consensual (Lei n. 10.931/04), foi o de exigir a mais perfeita consensualidade entre os envolvidos no pedido de usucapião. O Direito Notarial e Registral sempre atua na normalidade do direito, evitando os litígios e garantindo segurança jurídica. Os conflitos são resolvidos pelo Judiciário.

Continuam os mencionados autores[160]:

> Cria-se uma espécie de negócio jurídico abdicativo de propriedade, que isoladamente não será suficiente para gerar eficácia real em prol do requerente, eis que o prévio concerto entre possuidor e proprietário será necessariamente seguido do exame documental dos pressupostos da usucapião, conforme a sua espécie.

Evita-se retirar o direito fundamental da propriedade sem um mínimo de tutela, sem o devido processo legal.

Já tivemos oportunidade de escrever[161] que muito raramente alguém irá anuir em ser privado do seu direito. O campo de utilização da usucapião extrajudicial limitar-se-á àqueles casos em que o requerente pretende regularizar a titularidade do imóvel, haja vista já ter celebrado um compromisso de compra e venda devidamente quitado com o titular do domínio e que, por algum motivo, não ingressou no fólio real.

---

[159] FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Op. cit.,* p. 445.
[160] *Ibidem,* p. 445.
[161] MURAKAMI, Rodrigo Canevassi. **Usucapião extrajudicial.** Dissertação (Pós-graduação *lato sensu* em Direito Imobiliário Aplicado) – Escola Paulista de Direito, São Paulo, 2016, p. 48.

Naquela ocasião, sugerimos uma solução *de lege ferenda,* qual seja, interpretar o silêncio como anuência, assim como acontece com o procedimento de retificação administrativa consensual (artigo 213, § 4º, da Lei n. 6.015/73[162]).

Consoante lições de Henrique Ferraz Corrêa de Mello[163], ao exigir a concordância do proprietário tabular e interpretar o silêncio como discordância, criou-se um negócio jurídico complexo forçado, desnaturando o instituto da usucapião como forma originária de aquisição da propriedade. Conforme suas palavras:

> Sua vontade não se sujeita à vontade do titular de domínio ou de *titulares de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel, ou dos imóveis confrontantes.* Acaso necessitasse do consentimento expresso do titular do domínio ou de seus confrontantes, estaria admitindo que não usucapiu o imóvel, e que sua posse está sujeita à condicionada permissão do proprietário e dos confinantes.
>
> Via de consequência, esse consentimento expresso deveria ser visto com reservasse sem qualquer cunho de obrigatoriedade, sob pena de transmudação da usucapião em modalidade de aquisição derivada [...].
>
> Ou bem a usucapião representa um modo de aquisição originária da propriedade, ou não. Requisitos e pressupostos processuais não podem interferir na estrutura do direito substancial, a ponto de transformar a usucapião em negócio jurídico complexo forçado, isto é, sujeito a obrigatório consentimento do dono, entre outros titulares de direitos reais e não reais, embora acrescido de um ingrediente probatório aparentemente acidental e secundário quantos aos requisitos legais.

Com efeito, o titular do direito real, se não assinar juntamente com o requerimento, planta e memorial descritivo, será notificado pelo registrador de imóveis competente para se manifestar em 15 dias.

Se realmente estiver interessado em obstar o procedimento, impugnando o pedido de usucapião, terá a oportunidade de fazê-lo no prazo legal. Sua negligência, desídia, descuido, deveria ser recebido como concordância.

O problema ora apresentado foi devidamente resolvido na medida em que a Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017, alterando a Lei de Registros Públicos, dispôs expressamente que 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

---

[162] Lei n. 6.015/73, artigo 213, § 4º: Presumir-se-á a anuência do confrontante que deixar de apresentar impugnação no prazo da notificação.
[163] MELLO, Henrique Ferraz Corrêa de. *Op. Cit.,* p. 357.

consentimento expresso em quinze dias, interpretado o silêncio como *concordância*[164] (grifo nosso).

Exige-se, também, certidões negativas dos distribuidores da comarca da situação do imóvel e do domicílio do requerente. Visa informar a existência de ações possessórias ou reivindicatórias sobre o imóvel usucapiendo[165].

Interessante anotar que as certidões deverão ser apresentadas no nome dos requerentes e também dos seus antecessores nos casos de *"acessio possessionis"* ou *"sucessio possessionis"*[166].

O Código Civil de 2002 admite a soma das posses no artigo 1.243[167]. A posse, embora seja um fato, tem relevância econômica e social e pode ser cedido a qualquer título, seja por instrumento público ou particular. Reconhece-se a posse como um direito passível de proteção (*ius possessionis*).

O artigo 216-A da Lei n. 6.015/73 exige ainda a apresentação de justo título ou quaisquer documentos que demonstrem a origem, a continuidade, a natureza e o tempo da posse, tais como o pagamento dos impostos e das taxas de incidem sobre o imóvel.

---

[164] Lei n. 6.015/73, artigo 216-A, § 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.

[165] Reforçando a indispensabilidade de apresentação das referidas certidões, confira: CSMSP - Apelação Cível: 1006736-75.2021.8.26.0068. Localidade: Barueri. Data de Julgamento: 23/05/2022. Data DJ: 02/06/2022. Relator: Fernando Antônio Torres Garcia. "*REGISTRO DE IMÓVEIS - Usucapião extrajudicial - Dúvida procedente - Não apresentação das certidões de distribuição da Justiça Estadual e Federal - Existência de ações judiciais ainda não transitadas em julgado onde há conflito sobre os direitos ao imóvel entre os requerentes e os proprietários tabulares do imóvel - RECURSO IMPROVIDO*".

[166] Detalhando a exigência, o artigo 401, inciso IV do Provimento n. 149/CNJ exige: "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 usucapião".

[167] Código Civil, artigo 1.243: O possuidor pode, para o fim de contar o tempo exigido pelos artigos antecedentes, acrescentar à sua posse a dos seus antecessores (art. 1.207), contanto que todas sejam contínuas, pacíficas e, nos casos do art. 1.242, com justo título e de boa-fé.

Dependendo da espécie de usucapião, revela-se importante a demonstração de justo título e o tempo, além da boa-fé do possuidor. Portanto, todos os documentos devem instruir o pedido de usucapião extrajudicial.

3.2. Procedimento

O procedimento da usucapião extrajudicial foi disciplinado no Provimento n. 65/2017, atualmente incorporado ao Código Nacional de Normas do Serviço Extrajudicial (Provimento n. 149/23, artigos 398 a 423).

A usucapião extrajudicial será processada perante o Registro de Imóveis da comarca em que estiver situado o imóvel usucapiendo (princípio da territorialidade – artigo 12 da Lei n. 8.935/94[168]) e será presidido e conduzido pelo Oficial de Registro de Imóveis, sem prejuízo da via jurisdicional[169].

Inicia-se mediante requerimento do interessado[170], cumprindo o princípio da instância ou rogação, segundo o qual o Registrador de Imóveis não age de ofício, devendo sempre ser provocado a tanto. No requerimento, deverá o prescribente descrever toda a situação fática em que baseada sua pretensão, bem como a espécie

---

[168] Lei n. 8.935/94, artigo 12: Aos oficiais de registro de imóveis, de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas, civis das pessoas naturais e de interdições e tutelas compete a prática dos atos relacionados na legislação pertinente aos registros públicos, de que são incumbidos, independentemente de prévia distribuição, mas sujeitos os oficiais de registro de imóveis e civis das pessoas naturais às normas que definirem as circunscrições geográficas.

[169] Trata-se de faculdade do requerente em processar a usucapião na via judicial ou extrajudicial. É preciso consignar que a usucapião extrajudicial não constitui nova modalidade de usucapião, mas apenas novo mecanismo de reconhecimento da aquisição da propriedade. Assim, as modalidades de usucapião continuam as mesmas (extraordinária, ordinária, constitucional urbana, constitucional rural, familiar, dentre outras). O legislador criou novo instrumento pelo qual a prescrição aquisitiva pode ser reconhecida. Aliás, o § 2º do artigo 399 do Provimento n. 149/CNJ dispõe: "Será facultada aos interessados a opção pela via judicial ou pela extrajudicial; podendo ser solicitada, a qualquer momento, a suspensão do procedimento pelo prazo de 30 dias ou a desistência da via judicial para promoção da via extrajudicial".

[170] O requerimento assemelha-se à petição inicial que inaugura a ação jurisdicional. Dispõe o artigo 400 do Provimento n. 149/CNJ: "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".

de usucapião, os requisitos devidamente preenchidos, as somas de posse, sem olvidar dos documentos exigidos pela Lei de Registros Públicos.

O interessado deve ser representado por advogado, juntando o instrumento de procuração[171], que deverá conter poderes especiais, segundo o artigo 661 do Código Civil[172].

Escreve Leonardo Brandelli[173], que a postulação na esfera registral imobiliária, em regra, não depende da presença de advogado, ao contrário da esfera judicial. É até questionável tal exigência pelo legislador na medida em que não há litígios no procedimento de usucapião extrajudicial. Conforme dito em linhas anteriores, é preciso a mais perfeita consensualidade para o prosseguimento do pedido (anuência do titular do direito real e os confinantes). Ora, se é preciso anuência de todos, para que a necessidade de advogado? O Oficial de Registro de Imóveis já não é um profissional do Direito dotado de fé pública e que exerce a atividade jurídica da qualificação registral?

Justifica-se a presença do advogado por ser um profissional que irá, em um primeiro plano, orientar seu cliente e, juntamente com ele, produzir as provas necessárias ao êxito do procedimento.

Essa mecânica já é adotada em outro procedimento extrajudicial em que também não há litígios, como na hipótese das escrituras públicas de separação, divórcio, inventário e partilha a partir da Lei n. 11.441/07. O advogado, neste caso, irá assessorar e aconselhar as partes das consequências jurídicas dos atos e caberá ao Tabelião simplesmente formalizar juridicamente a vontade das partes, garantindo a eficácia e segurança jurídica.

Quando à legitimidade ativa do procedimento, ensina Brandelli que o artigo 216-A ampliou o rol de legitimados, não se limitando apenas ao possuidor. Em outras

---

[171] O instrumento de mandato pode ser público ou particular, com poderes especiais, outorgado ao advogado pelo requerente e por seu cônjuge ou companheiro, conforme artigo 401, VI do Provimento n. 149/CNJ.

[172] Código Civil, artigo 661: O mandato em termos gerais só confere poderes de administração. § 1º Para alienar, hipotecar, transigir, ou praticar outros quaisquer atos que exorbitem da administração ordinária, depende a procuração de poderes especiais e expressos. § 2º O poder de transigir não importa o de firmar compromisso.

[173] BRANDELLI, Leonardo. **Usucapião Administrativa.** São Paulo: Saraiva, 2016.

palavras, não apenas o possuidor, mas também outros interessados poderão iniciar o procedimento extrajudicial, desde que comprovando os requisitos exigidos pela lei.

Deste modo, é possível pensar que o princípio da instância poderá ser atendido por um credor do possuidor que deseja ver reconhecida a propriedade pela usucapião e, ato contínuo, penhorá-lo em juízo para satisfação de seu crédito. Esse entendimento, sem sombra de dúvidas, dará efetividade ao procedimento, regularizando as situações jurídicas dos imóveis em nosso país.

Apresentado o requerimento perante o Registro de Imóveis competente, este deverá prenotá-lo (lançamento no Livro 1 – Protocolo), sendo atribuído ao título um número de ordem[174]. Este número é importante pois determinará a prioridade do título e esta, a preferência dos direitos reais, ainda que apresentados pela mesma pessoa mais de um título simultaneamente (artigo 186 da Lei n. 6.015/73[175]).

Muito se discute se o número do protocolo atribuído ao pedido de usucapião extrajudicial gera ou não o direito de prioridade, isto é, se for apresentado outro título sobre o mesmo imóvel, deveria aguardar o prazo da prenotação para ser qualificado.

Segundo a doutrina especializada, existem duas espécies de prioridades: a exclusiva e a gradual. A primeira ocorre quando existem direitos incompatíveis entre si, como, por exemplo, escrituras públicas de compra e venda do mesmo imóvel a dois adquirentes diferentes. Neste caso, o título que tem preferência será registrado e excluirá o registro do outro.

Já a prioridade gradual é reservada para direitos compatíveis entre si, como, por exemplo, duas hipotecas sobre um mesmo imóvel, atribuídas a credores diferentes. Neste caso, não há exclusão do direito real contido no título protocolado posteriormente, mas sim o estabelecimento de uma posição hierárquica. Ou seja, ambos os títulos serão inscritos, mas o que ingressa em primeiro lugar terá preferência na execução.

---

[174] Segundo o artigo 406 do Provimento n. 149/CNJ: “O requerimento, com todos os documentos que o instruírem, será autuado pelo oficial do registro de imóveis competente, prorrogando-se os efeitos da prenotação até o acolhimento ou rejeição do pedido.

[175] Lei n. 6.015/73, artigo 186: O número de ordem determinará a prioridade do título, e esta a preferência dos direitos reais, ainda que apresentados pela mesma pessoa mais de um título simultaneamente.

Valendo-nos das lições de Leonardo Brandelli[176], entendemos que o pedido de usucapião extrajudicial gera direito de prioridade sim pelo fato de existir a possibilidade de transmissão do direito real de propriedade do proprietário tabular para o possuidor. Isso prejudicará a qualificação de títulos apresentados posteriormente.

Em termos práticos, o artigo 205 da Lei n. 6.015/73 determina o prazo da prenotação do título como sendo de 20 dias (úteis, na combinação com o artigo 9º, § 1º). Transcorrido *in albis,* não sendo o título registrado por negligência do apresentante, cessarão automaticamente os efeitos da prenotação.

Ocorre que o § 1º do artigo 216-A da Lei de Registros Públicos prescreve que o prazo da prenotação será prorrogado até o acolhimento ou a rejeição do pedido. Assim, como a qualificação registral sobre o pedido de usucapião extrajudicial exige um tempo e muita habilidade técnica e jurídica, na maioria dos casos ultrapassará os 20 dias. Logo, como o título gerará o direito de prioridade, a qualificação de quaisquer títulos apresentados posteriormente ficará sobrestada para depois do resultado do procedimento de prescrição aquisitiva.

Apresentado o requerimento instruído com os documentos exigidos pela lei e depois de prenotado no Livro 1 – Protocolo, o Oficial de Registro de Imóveis realizará a qualificação registral do título, ou seja, verificará se todos os requisitos foram atendidos e se está tudo em ordem.

A qualificação registral é a atividade precípua e mais importante do Oficial de Registro de Imóveis. É com ela que ele controla a entrada de títulos em sua serventia e o registro dos direitos reais ou obrigacionais com eficácia real, sempre balizado pelo primado da segurança jurídica e eficácia dos atos e negócios. É o filtro dos direitos inscritíveis no serviço imobiliário.

É o poder-dever do registrador de verificar a existência, no título, de todos os requisitos necessários para que ele possa ingressar no registro de imóveis. Trata-se um desdobramento do princípio da legalidade, segundo o qual impõe que os documentos submetidos ao registro devem reunir os requisitos exigidos pelas normas legais para terem acesso à publicidade registral.

---

[176] BRANDELLI, Leonardo. *Op. cit.*.

Segundo o Desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo, Ricardo Henry Marques Dip[177] "é o juízo prudencial, positivo ou negativo, da potência de um título em ordem a sua inscrição predial, importando no império de seu registro ou de sua irregistração".

Faz parte da qualificação a verificação prevista no § 2º do artigo 216-A da Lei n. 6.015/73, qual seja, se a planta e memorial descritivo possuem a assinatura de todas as pessoas exigidas pela lei (titulares de direitos reais ou outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confrontantes).

Caso a resposta seja negativa, deverá o Oficial de Registro de Imóveis notificá-las a pedido do requerente, devendo este indicar o endereço completo, em virtude do princípio da rogação.

A notificação poderá ser efetuada pessoalmente pelo registrador (ou através de um preposto autorizado) ou, ainda, mediante correio com aviso de recebimento. O artigo 216-A da LRP não mencionou a possibilidade de delegação para o Oficial de Registro de Títulos e Documentos, para que este realize a notificação extrajudicial, uma de suas tarefas precípuas.

Todavia, segundo a doutrina especializada e, comparando os procedimentos administrativos presididos pelo registrador de imóveis, não existe óbice para adoção dessa mecânica. Aliás, o Oficial de Registro de Títulos e Documentos está mais acostumado e possui equipe devidamente treinada para cumprimento dessa atribuição[178].

Para permitir a notificação, 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 (§ 2º do artigo 401 do Provimento n. 149/CNJ).

---

[177] DIP, Ricardo Henry Marques. *In* ALVIM NETO, José Manuel de Arruda; CLÁPIS, Alexandre Laizo; CAMBLER, Everaldo Augusto. **Lei de Registro Públicos Comentada.** Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014, p. 1.068.

[178] Nesse sentido, Provimento n. 149/CNJ admite a delegação ao Oficial de Registro de Títulos e Documentos no artigo 407, § 2º: "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".

Uma vez notificado, o titular do direito real e os confinantes possuem o prazo de 15 dias para manifestarem seu consentimento expresso, interpretando o silêncio como discordância. Esse ponto, conforme já afirmamos linhas acima, será o principal entrave para a efetivação da usucapião extrajudicial.

Conforme mencionado anteriormente, a Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017, alterou o mencionado § 2º do artigo 216-A da Lei n. 6.015/73, harmonizando-o com os outros preceitos normativos da Lei de Registros Públicos, no sentido de interpretar o silêncio como concordância.

Porém, antes da referida alteração legislativa, já tivemos oportunidade de nos posicionar contra a previsão legal, refutando expressamente a previsão do legislador infraconstitucional[179].

---

[179] MURAKAMI, Rodrigo Canevassi. *Op. cit,* p. 54-6: De fato, caso ocorra o silêncio do notificado, o procedimento não poderá prosseguir na esfera administrativa, devendo ser remetido para o juízo com atribuição jurisdicional, haja vista que ausente está a consensualidade, campo de atuação das serventias extrajudiciais.
Ora, se o contexto de criação do instituto é a desjudicialização, razões não há para previsão em tal sentido. O ordenamento jurídico deve proteger aquele que age na boa-fé objetiva, consubstanciada no dever anexo de confiança, cooperação e transparência.
Embora o argumento contrário seja sedutor no sentido de que não se pode retirar o direito real de propriedade de uma pessoa sem o seu consentimento e sem assegurar o devido processo legal (contraditório e ampla defesa) – que são garantias fundamentais e de ordem pública –, o direito não pode tolerar condutas abusivas e que violem outros princípios, também de ordem pública, como a função social da propriedade e boa-fé objetiva.
Com efeito, a lei não retira o direito do proprietário tabular de contestar o pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião. Aliás, exige sua notificação para manifestação no prazo de 15 dias. Caso não concorde (seja lá por qual motivo for), basta que apresente resposta não autorizando a continuação do procedimento administrativo, oportunidade na qual o registrador remeterá os autos para o juízo competente.
O que propomos, juntamente com os especialistas que recentemente se preocuparam com o tema, é a adoção de solução semelhante à retificação de registro (artigo 213, II e § 4º, da Lei n. 6.015/73), interpretando o silêncio como anuência.
A usucapião é forma originária de aquisição da propriedade e, considera-se adquirida no momento em que o possuidor preenche os requisitos legais. É dever do registrador de imóveis analisar minuciosamente a documentação apresentada, qualificando-a positiva ou negativamente.
Condicionar o requerente à anuência do proprietário tabular, autorizando a continuação do procedimento extrajudicial, representa afronta aos princípios da boa-fé objetiva e função social da propriedade.
Repita-se, é preciso, que não estamos defendendo a retirada do direito de propriedade sem possibilidade de manifestação do titular do domínio. Muito pelo contrário. A lei exige, caso o requerimento inicial não contenha sua concordância, a notificação para resposta no prazo de 15 dias.
A questão que se coloca é a seguinte: ora, se o proprietário tabular permaneceu inerte durante o prazo de usucapião (que varia de 2 a 15 anos) e foi notificado para manifestar-se em 15 dias, o silêncio deveria ser presumido como concordância. Caso entenda que haja, por algum motivo, causa suspensiva ou interruptiva do prazo de usucapião, então que impugne o pedido e vá discutir no Poder Judiciário.
Em face da grande repercussão que o procedimento gera no patrimônio do titular do direito, a notificação deverá ser pessoalmente. Portanto, certamente tomará conhecimento do teor do pedido contra ele. Caso discorde, que faça a impugnação.

Quanto aos confrontantes, 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, nos termos do § 10 do artigo 407 do Provimento n. 149/CNJ.

Caso algum titular de direitos reais e de outros direitos registrados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula do imóvel confinante ter falecido, poderão assinar a planta e memorial descritivo os herdeiros legais, desde que apresentem escritura pública declaratória de únicos herdeiros com nomeação do inventariante, conforme artigo 409 do Código Nacional de Normas[180].

É comum que entre o proprietário tabular e o requerente haja algum tipo de relação jurídica, a exemplo do compromisso de compra e venda já quitado mas que ainda não ingressou no fólio real.

Buscando facilitar o reconhecimento da usucapião, determina o artigo 410 do Provimento n. 149/CNJ que 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[181] e de certidão do distribuidor

---

O que não pode é prejudicar o possuidor que, ao longo dos anos, tem dado ao imóvel usucapiendo uma função social, cumprindo o mandamento constitucional. A exigência do legislador fará com que o processo de "judicialize" e arraste-se por longos anos no Poder Judiciário em razão do silêncio de um proprietário negligente e desidioso que, simplesmente, não se manifestou em 15 dias (sem nos olvidar da quantidade de tempo que permaneceu inerte permitindo a prescrição aquisitiva).
Embora essa seja nossa opinião, não podemos atuar contra a lei. O legislador foi claro e inequívoco ao interpretar o silêncio como discordância, harmonizando-se com o artigo 111 do Código Civil, segundo o qual o silêncio somente importa anuência quando as circunstâncias ou os usos o autorizarem, e não for necessária a declaração de vontade expressa.

[180] Segundo o Conselho Superior da Magistratura de São Paulo, não há necessidade de apresentar escritura pública declaratória de únicos herdeiros quando o confrontante for falecido, bastando, nesse caso, a notificação dos herdeiros dos confrontantes, pois "exigir que o requerente imponha aos herdeiros da falecida confrontante a obrigação de lavratura de escritura pública declaratória de únicos herdeiros para anuência ao pedido de usucapião é absolutamente descabido. Não pode o Oficial de Registro apresentar óbice que dependa de providências de terceiros e, com isso, barrar o direito do requerente da usucapião extrajudicial". CSMSP - Apelação Cível: 1005092-83.2020.8.26.0278. Localidade: Itaquaquecetuba. Data de Julgamento: 25/11/2022. Data DJ: 02/03/2023. Relator: Fernando Antônio Torres Garcia.

[181] 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, conforme § 3º do artigo 410 do Provimento n. 149/CNJ. No Estado de São Paulo, equivale à prova de quitação, a certidão emitida após 5 (cinco) anos do vencimento da última prestação pelo Distribuidor Cível da comarca do imóvel e da comarca do domicilio do requerente, se diversa (CC, art. 206, § 5º, I), que explicite a inexistência de ação judicial que verse sobre a posse ou a propriedade do imóvel contra

cível 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.

A regulamentação da Corregedoria-Nacional de Justiça ainda exemplifica os títulos ou instrumentos, a saber: 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 (artigo 410, § 1º).

Como forma de evitar a usucapião como mecanismo de burlar ao sistema regular de transmissão dos direitos reais, o § 2º do artigo 410 exige que, 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 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.

A análise dos documentos 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.

Optando pela usucapião extrajudicial e, dependendo da documentação apresentada, o reconhecimento da aquisição da propriedade imobiliária é facilmente obtido. Todavia, o registador de imóveis deve adotar certas cautelas para evitar o uso indiscriminado e abusivo do instituto em comento.

A jurisprudência administrativa paulista, a cargo do Colendo Conselho Superior da Magistratura de São Paulo, no julgamento da Apelação Cível n. 1004044-

---

o adquirente ou seus cessionários (item 419.3.1, do Capítulo XX, das Normas de Serviço da Corregedoria-Geral da Justiça de São Paulo).

52.2020.8.26.0161, julgado em 06/04/2021[182], decidiu que é possível valer-se da usucapião extrajudicial mesmo que exista outra via para a regularização do imóvel. Segundo a decisão, a multiplicidade de opções franqueadas pela legislação vigente para regularização do imóvel a cargo do possuidor não é excludente, ainda que uma ou outra possibilidade seja mais demorada ou mais ou mesmo custosa.

Ademais, se não é vedado ao possuidor, que preencha os requisitos legais, intentar ação judicial de usucapião, não pode ser cerrada a via extrajudicial para o reconhecimento de seu direito.

Em decisões mais recentes, contudo, negou a usucapião extrajudicial como forma de evitar o inventário – ou seja, a usucapião não é sucedâneo do processo de inventário, não sendo possível a usucapião quando o requerente é filho do tabular[183], na medida em que a posse dos antecessores, transmitida aos herdeiros, decorreu da propriedade (*jus possidendi*) e não se presta para fins de usucapião –, bem como não é possível usucapião quando o requerente já é proprietário de área maior, na qual cabível a divisão cômoda[184].

Continuando na análise do procedimento, a Lei de Registros Públicos impõe a cientificação do trâmite administrativo do pedido de usucapião à União, Estados/Distrito Federal e ao Município, para que se manifestem sobre o pedido no prazo de 15 dias (artigo 216-A, § 3º). Essa notificação deverá ser feita pessoalmente pelo Oficial de Registro de Imóveis (ou seu preposto) ou por meio dos correios ou Cartório de Títulos e Documentos (expressamente previsto no comando legal).

---

[182] CSMSP - Apelação Cível: 1004044-52.2020.8.26.0161. Localidade: Diadema. Data de Julgamento: 06/04/2021. Data DJ: 21/06/2021. Relator: Ricardo Mair Anafe. "*Usucapião Extrajudicial - direito que deve ser declarado por ação judicial ou expediente administrativo nas hipóteses em que os pressupostos legais estejam rigorosamente cumpridos - possibilidade de regularização do imóvel de maneira diversa à usucapião que não impede esta última, inclusive por procedimento administrativo - recusa indevida quanto ao processamento do pedido - dúvida improcedente - Recurso provido com determinação para prosseguimento do procedimento de usucapião extrajudicial*".

[183] CSMSP - Apelação Cível: 1027678-61.2023.8.26.0100. Localidade: São Paulo. Data de Julgamento: 11/10/2023. Data DJ: 11/12/2023. Unidade: 8. Relator: Fernando Antônio Torres Garcia. "*Registro de imóveis - dúvida - apelação - usucapião de bem próprio - genitores falecidos que eram titulares do domínio - princípio da saisine - jus possidendi - usucapião que não se configura como sucedâneo do processo de inventário - apelação a que se nega provimento*".

[184] CSMSP - Apelação Cível: 1002949-80.2021.8.26.0539. Localidade: Santa Cruz do Rio Pardo. Data de Julgamento: 12/12/2022. Data DJ: 15/02/2023. Relator: Fernando Antônio Torres Garcia. "*Registro de imóveis - usucapião extrajudicial - dúvida procedente - recorrentes coproprietários da área maior em que inserida a área usucapienda - imóvel que comporta divisão cômoda - via da usucapião que não é adequada neste caso concreto - inexistência de posse ad usucapionem - recurso desprovido*".

O objetivo é dar oportunidade para que tais entes se manifestem sobre o pedido, na medida em que os bens públicos são absolutamente imprescritíveis, de acordo com a doutrina e jurisprudência dominantes. Em outras palavras, não podem ser adquiridos mediante a usucapião.

Não obstante, ensina a doutrina especializada que o silêncio das Fazendas Públicas deve ser interpretado como concordância/aceitação, não impedindo o prosseguimento do pedido. No mesmo diapasão, dispõe o artigo 412, § 1º do Provimento n. 149/CNJ: "A inércia dos órgãos públicos diante da notificação de que trata este artigo não impedirá o regular andamento do procedimento nem o eventual reconhecimento extrajudicial da usucapião".

Assim como acontece no processo judicial, no âmbito administrativo perante o Registro de Imóveis também é exigido a publicação de edital para ciência de terceiros eventualmente interessados, que poderão se manifestar em 15 dias (artigo 216-A, § 4º, LRP)[185]. Ultrapassado o prazo sem manifestação, o procedimento continuará para qualificação registral final.

Notem que, pelos próprios prazos previstos na lei para que o registrador aguarde a manifestação ou não, certamente o procedimento irá ultrapassar os 20 dias úteis de validade da prenotação. Portanto, importante reafirmar a aplicação do princípio da prioridade ao pedido de usucapião extrajudicial, impedindo a análise de títulos apresentados posteriormente sem antes exaurir o anterior.

Após todas as providências acima citadas (notificação do titular do direito real, caso não tenha assinado a planta e memorial descrito; intimação dos entes federados

---

[185] A Corregedoria Nacional de Justiça, regulamentando o tema (artigo 413 do Provimento n. 149/CNJ), estabeleceu: "Art. 413. Após a notificação prevista no *caput* do artigo anterior, o oficial de registro de imóveis expedirá edital, que será publicado pelo requerente e às expensas dele, na forma do art. 257, III, do CPC, para ciência de terceiros eventualmente interessados, que poderão manifestar-se nos quinze dias subsequentes ao da publicação. § 1.º O edital de que trata o caput conterá: I — o nome e a qualificação completa do requerente; II — a identificação do imóvel usucapiendo com o número da matrícula, quando houver, sua área superficial e eventuais acessões ou benfeitorias nele existentes; III — os nomes dos titulares de direitos reais e de outros direitos registrados e averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes ou confrontantes de fato com expectativa de domínio; IV — a modalidade de usucapião e o tempo de posse alegado pelo requerente; e V — a advertência de que a não apresentação de impugnação no prazo previsto neste artigo implicará anuência ao pedido de reconhecimento extrajudicial da usucapião. § 2.º Os terceiros eventualmente interessados poderão manifestar-se no prazo de 15 dias após o decurso do prazo do edital publicado. § 3.º Estando o imóvel usucapiendo localizado em duas ou mais circunscrições ou em circunscrição que abranja mais de um município, o edital de que trata o caput deste artigo deverá ser publicado em jornal de todas as localidades. § 4.º O edital poderá ser publicado em meio eletrônico, desde que o procedimento esteja regulamentado pelo órgão jurisdicional local, dispensada a publicação em jornais de grande circulação".

e publicação de edital para ciência de terceiros eventualmente interessados), o Oficial de Registro de Imóveis deve fazer a qualificação registral para verificar se todos os requisitos (materiais e formais) exigidos pela lei foram cumpridos.

Para tanto, poderá solicitar ou realizar diligências para elucidar qualquer ponto de dúvida (artigo 216-A, § 5º, Lei de Registros Públicos). É dever do registrador filtrar os direitos que terão acesso ao fólio real.

A qualificação registrária, conforme Leonardo Brandelli[186], deve ser ampla e de cognição profunda, diferentemente de outros procedimentos administrativos presididos pelo Registrador de Imóveis (como a retificação de registro ou a usucapião administrativa da Lei n. 11.977/09). Assim, toda e qualquer espécie de usucapião prevista no ordenamento jurídico poderá ser objeto de pedido extrajudicial (ordinária, extraordinária, especial urbana e rural, familiar), haja vista que a análise será exauriente.

Se todos os requisitos foram atendidos (qualificação registral positiva) e não forem apresentados nenhuma impugnação, o Oficial de Registro de Imóveis registrará a aquisição do imóvel com as descrições apresentadas, sendo permitida a abertura de matrícula, se for o caso (artigo 216-A, § 6º, da Lei n. 6.015/73).

Todavia, caso a documentação não esteja em ordem (qualificação registral negativa), deverá o registrador rejeitar o pedido extrajudicial de usucapião (artigo 216-A, § 8º, LRP). Porém, durante todo o procedimento administrativo, é lícito ao interessado suscitar o procedimento de dúvida, o qual seguirá o trâmite dos artigos 198 e seguintes da Lei de Registros Públicos (artigo 216-A, § 7º, LRP).

Faz-se mister destacar que a rejeição do pedido extrajudicial não impede o ajuizamento da ação de usucapião no juízo competente, pois as decisões administrativas não fazem coisa julgada material e não estão sujeitas à preclusão. Logo, mesmo que o Oficial de Registro de Imóveis recusa o pedido do interessado ao argumento de que, por exemplo, não preencheu todos os requisitos materiais da prescrição aquisitiva, como o tempo exigido pela lei, nada impede que ajuíze ação de usucapião, que seguirá procedimento comum de acordo com o Novo Código de Processo Civil, demonstrando ao juiz o requisito temporal.

---

[186] BRANDELLI, Leonardo. *Op. cit,.*

Aliás, é no âmbito judicial que reina em absoluto o princípio do devido processo legal, nas variantes do contraditório e ampla defesa. No âmbito extrajudicial, a atividade do Oficial de Registro de Imóveis é baseada em provas documentais apresentadas junto ao requerimento e, eventualmente, algumas diligências pontuais. Daí, pois, a previsão normativa de que a rejeição do pedido extrajudicial não impede o ajuizamento da ação de usucapião.

Caso haja alguma impugnação ao procedimento, o registrador deverá remeter os autos ao juízo competente da comarca da situação do imóvel, cabendo ao requerente emendar a petição inicial para adequá-la ao procedimento comum (artigo 216-A, § 10º, LRP).

Em arremate, se o pedido estiver em termos, o Oficial de Registro de Imóveis promoverá o registro da aquisição da propriedade por usucapião na matrícula do imóvel, dando publicidade a terceiros da nossa posição jurídica, permitindo a disponibilidade do direito.

A usucapião, por ser forma originária de aquisição da propriedade, não guardando nenhuma relação com o antigo proprietário registral, é revestida de algumas peculiaridades.

É sabido que um dos princípios que regem o Registro de Imóveis é o princípio da continuidade ou trato sucessivo, previsto nos artigos 195 e 237 da Lei de Registros Públicos. É aquele que visa impedir o lançamento de qualquer ato de registro sem a existência de registro anterior que lhe dê suporte formal, criando um encadeamento de atos registrários.

Segundo Afrânio de Carvalho[187]:

> O princípio de continuidade, que se apóia no de especialidade, quer dizer que, em relação a cada imóvel, adequadamente individuado, deve existir uma cadeia de titularidade à vista da qual só se fará a inscrição de um direito se o outorgante dele aparecer no registro como seu titular. Assim, as sucessivas transmissões, que derivam umas das outras, asseguram sempre a preexistência do imóvel no patrimônio do transferente.

Quanto à finalidade, o princípio da continuidade visa assegurar o imprescindível encadeamento entre os assentos pertinentes a um dado imóvel e às pessoas nele interessadas. Assim, determina-se uma cadeia de titularidade e cria-se um histórico

[187] CARVALHO, Afrânio de. *Op. Cit.,* p. 253.

jurídico de cada imóvel matriculado. Deste modo, o referido princípio possui um aspecto objetivo (diz respeito ao imóvel) e subjetivo (diz respeito ao titular do direito real).

As aquisições originárias (e a usucapião é uma delas) constituem exceções a tal postulado registral. Com efeito, mesmo que no mandado judicial de usucapião o imóvel não coincida com aquele constante da matrícula e o proprietário não seja o réu da ação, o Oficial deverá abrir nova matrícula com as atuais descrições, averbando na matrícula anterior o ocorrido.

Na usucapião extrajudicial é diferente, conforme o magistério de Leonardo Brandelli. Como é exigido a indicação da matrícula do imóvel usucapiendo para aferir quem é o titular do direito real e os confinantes, é preciso que haja coincidência entre o assinante da planta e memorial e o proprietário registral, tendo em vista a consensualidade exigida ao procedimento extrajudicial.

O registro do reconhecimento extrajudicial da usucapião de imóvel implica abertura de nova matrícula (artigo 417 do Provimento n. 149/CNJ). Porém, 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 (§ 1º do artigo 417).

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 (§ 2º do artigo 417).

Mitigando o formalismo de praxe na atividade notarial e de registro, estabelece o § 3º do artigo 417 que a abertura de matrícula de imóvel edificado independerá da apresentação de habite-se.

O ato de abertura de matrícula decorrente de usucapião conterá, sempre que possível, para fins de coordenação e histórico, a indicação do registro anterior desfalcado e, no campo destinado à indicação dos proprietários, a expressão “adquirido por usucapião” (§ 5º do artigo 417).

Quanto à fiscalização dos tributos incidentes nos atos praticados, 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 termos do artigo 421 do Código Nacional de Normas.

Encerrando o procedimento administrativo de usucapião extrajudicial perante a Serventia Imobiliária, o artigo 423, inciso II esclarece a forma de cobrança dos emolumentos: enquanto não for editada, no âmbito dos estados e do Distrito Federal, legislação específica acerca da fixação de emolumentos para o procedimento da usucapião extrajudicial, serão adotadas as seguintes regras: no registro de imóveis, pelo processamento da usucapião, serão devidos emolumentos equivalentes a 50% do valor previsto na tabela de emolumentos para o registro e, caso o pedido seja deferido, também serão devidos emolumentos pela aquisição da propriedade equivalentes a 50% do valor previsto na tabela de emolumentos para o registro, tomando-se por base o valor venal do imóvel relativo ao último lançamento do imposto predial e territorial urbano ou ao imposto territorial rural ou, quando não estipulado, o valor de mercado aproximado.

Assim, haverá duas cobranças de emolumentos: uma pelo processamento da usucapião extrajudicial (segundo o Código Nacional de Normas do CNJ) e outra pelo registro efetivo da transmissão da propriedade ao requerente[188].

4. CONCLUSÃO

A regularização fundiária urbana representa o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

---

[188] O Conselho Nacional de Justiça, no julgamento do Pedido de Providências n. 0001628-82.2022.2.00.0000, julgado em 18/12/2023, Relator Ministro Luis Felipe Salomão, pacificou essa questão com a seguinte ementa: Emolumentos - cobrança. Usucapião extrajudicial - processamento - registro. "Pelo processamento do pedido de usucapião extrajudicial, serão devidos emolumentos equivalentes a 50% do valor previsto na tabela de emolumentos para o registro e, caso o pedido seja deferido (qualificação positiva), também serão devidos emolumentos equivalentes a mais 50% do valor previsto na tabela de emolumentos para o registro, sem prejuízo dos emolumentos para o ato cartorário específico e diverso consistente no efetivo registro do título extrajudicial, anulando, com efeitos *ex nunc*, as normas administrativas e decisões em sentido contrário".

A irregularidade fundiária no Brasil está relacionada à história do desenvolvimentos das cidades, em razão da industrialização tardia e o êxodo rural. Vale destacar que esse grande contingente populacional migrando para as cidades, sem planejamento, as camadas mais pobres começaram a ocupar terrenos ociosos, públicos ou privados, formando-se assentamentos humanos autoconstruídos, de forma ilegal, com habitações precárias e carentes de infraestrutura, dando origem a uma cidade informal.

Diante do cenário exposto, o legislador editou a Lei n. 13.465/17 que organizou a teoria geral de regularização fundiária urbana, a qual trouxe inúmeros instrumentos de regularização, além de harmonizar-se com dispositivos constitucionais, tais como a função social da propriedade, direito social à moradia e dignidade da pessoa humana.

Além os instrumentos disciplinados na própria lei, tais como a legitimação fundiária e a legitimação de posse, a usucapião – seja ela judicial ou extrajudicialmente – desponta como instrumento de regularização fundiária urbana, nos termos do artigo 15, inciso II da Lei n. 13.465/17.

O possuidor que ocupa um imóvel com as características da posse *ad usucapionem* durante o lapso temporal exigido pela legislação poderá requerer que seja declarada adquirida a propriedade mediante ação de usucapião (artigo 1.241 do Código Civil) ou procedimento administrativo no Cartório de Registro de Imóveis (artigo 216-A da Lei n. 6.015/73).

A desjudicialização iniciada com a Emenda Constitucional n. 45/04, passando pela retificação administrativa bilateral (artigo 213 da Lei n. 6.015/73 com redação dada pela Lei n. 10.931/04) e pela possibilidade de realização de inventário e divórcio extrajudiciais (Lei n. 11.441/07), também abrangeu a possibilidade do reconhecimento da usucapião extrajudicial (com inclusão do artigo 216-A à Lei n. 6.015/73 pelo Código de Processo Civil de 2015).

Insere-se o serviço notarial e de registro como agente da desjudicialização, atuando nos procedimentos nos quais não há litígios entre as partes envolvidas ou, em outras palavras, quando há consenso entre os interessados.

O serviço notarial e de registro ganhou relevância com a Constituição Federal de 1988 ao determinar o artigo 236 que seja exercido em caráter privado, mediante delegação do Poder Público.

Na medida em que o particular, titular da serventia extrajudicial, recebe do Poder Judiciário a outorga de uma delegação, irá desempenhar o serviço público nas melhores condições possíveis, seja em razão dos emolumentos auferidos – verdadeira taxa de serviço –, seja em razão da rígida fiscalização do Poder Delegante (a cargo da Corregedoria Permanente, da Corregedoria Geral e da Corregedoria Nacional).

O Conselho Nacional de Justiça regulamentou o procedimento da usucapião extrajudicial no Provimento n. 65/17, hoje incorporado ao Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça - Foro Extrajudicial (CNN/ CN/CNJ-Extra), objeto do Provimento n. 149/23.

Conclui-se, assim, que a usucapião extrajudicial representa um dos instrumentos mais eficazes de regularização fundiária urbana, outorgando ao prescribente o título de propriedade formal perante o Registro de Imóveis, permitindo, desse modo, o cumprimento da função social da propriedade e da cidade.

A economia também será beneficiada pois o título formal permite dar o imóvel em garantia para obtenção de financiamentos em geral, além da circulação de riqueza e capital.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMADEI, Vicente de Abreu; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; MONTEIRO FILHO, Ralpho Waldo de Barros. **Primeiras Impressões Sobre a Lei n.º 13.465/2017.** ARISP, 2018.

ARAÚJO, Fabio Caldas de. **Usucapião Judicial e Extrajudicial.** 4ª ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2025.

ALVIM, Arruda; ALVIM; Thereza; CLÁPIS, Alexandre Laizo. **Comentários ao Código Civil Brasileiro – Livro Introdutório ao Direito das Coisas e o Direito Civil.** Volume XI, Tomo I. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

ARRUDA ALVIM NETO, José Manuel de. *In* ALVIM NETO, José Manuel de Arruda; CLÁPIS, Alexandre Laizo; CAMBLER, Everaldo Augusto. **Lei de Registro Públicos Comentada.** Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014.

AZEVEDO, Álvaro Villaça. **Direito das Coisas.** São Paulo: Atlas, 2014.

BARROSO, Luís Roberto. **Invalidade de exercício direto pelo Estado dos Serviços Notariais e de Registros. Interpretação conforme a Constituição do art. 1.361, § 1º, do novo Código Civil.** Disponível em: <http://www.irtdpjbrasil.com.br/NEWSITE/Barroso.htm>. Acesso em: 15 de dezembro de 2024.

BODNAR, Zenildo. **Regularização Registral Imobiliária na Efetivação de Direitos Fundamentais na Cidade Sustentável.** Dissertação (Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

BRANDELLI, Leonardo. **Teoria Geral do Direito Notarial.** 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. **Usucapião Administrativa.** São Paulo: Saraiva, 2016.

BUENO, Sérgio Luiz José. **Tabelionato de Protesto.** São Paulo: Saraiva, 2013.

CARVALHO, Afrânio de. **Registro de Imóveis.** 4. Ed, rev e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

CUNHA, Maria Alexandra *et al*. **Smart Cities: Transformação digital de cidades.** 1º ed. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania - PGPC, 2016.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro,** Vol. 4. 39ª ed, Rio de Janeiro: SRV, 2025, e-book, ISBN 9788553627127. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553627127/. Acesso em: 16 dez. 2025.

DIP, Ricardo Henry Marques. *In* ALVIM NETO, José Manuel de Arruda; CLÁPIS, Alexandre Laizo; CAMBLER, Everaldo Augusto. **Lei de Registro Públicos Comentada.** Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil.** Vol. 5, 12ª ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

FARIAS, Cristiano Chaves; NETTO, Felipe Braga; ROSENVALD, Nelson. **Manual de Direito Civil.** Salvador: Editora JusPodivm, 2017.

FERREIRA, Andrea Cristina Lima Duarte; COELHO, Taiane Ritta. A Participação Cidadã Na Perspectiva De Uma Cidade Inteligente: Um Estudo De Caso Sobre A Plataforma “Fala Curitiba”. **Revista Informação na Sociedade Contemporânea,** Natal-RN, v. 5, 2021.

GAGLIANO, Pablo Stolze; FILHO, Rodolfo Pamplona. **Novo Curso de Direito Civil – Parte Geral.** 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro:** *Direito das Coisas.* v. 5. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. 21ª ed, Rio de Janeiro: Forense, 2012, *e-book,* atualizador: Luiz Edson Fachin. ISBN 978-85-309-4392-9. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/978-85-309-4392-9/. Acesso em: 28 dez. 2025.

KUMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral.** v. 3. São Paulo: YK Editora, 2017.

_____. **Tratado Notarial e Registral**. v. 5, Tomo I., São Paulo: YK Editora, 2020.

LAGO, Ivan Jacopetti do – **A Legitimação de Posse e seu Papel na Regularização Fundiária de Imóveis Urbanos.** Direito Registral Imobiliário em

Perspectiva: Estudos em Homenagem a Ademar Fioranelli. São Paulo: Quinta Sociedade Patrimonial e Editora, 2024

LOUREIRO, Francisco Eduardo. **Código Civil comentado: doutrina e jurisprudência.** Coordenação Cezar Peluso, 18ª ed. Santana de Parnaíba: Manole, 2024.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos:** *Teoria e Prática.* 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

_____. **Registros Públicos:** *Teoria e Prática.* 7ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2016.

MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação dos Ocupantes.** 3ª ed. São Paulo: RT, 2024.

MELO, Marcelo Augusto Santana de. **Meio Ambiente e Registro de Imóveis.** São Paulo: Almedina, 2024.

MELLO, Henrique Ferraz Corrêa de. **Usucapião extrajudicial.** 2ª ed. São Paulo: YK Editora, 2018.

MURAKAMI, Rodrigo Canevassi. **Responsabilidade Civil dos Tabeliães e Registradores.** Dissertação (Pós-Gradução lato sensu em Direito Notarial e Registral) – Universidade Anhanguera - UNIDERP, São Paulo, 2015.

_____. **Usucapião extrajudicial.** Dissertação (Pós-graduação *lato sensu* em Direito Imobiliário Aplicado) – Escola Paulista de Direito, São Paulo, 2016.

NETO, Mario de Carvalho Camargo; OLIVEIRA, Marcelo Salaroli de. **Registro Civil das Pessoas Naturais:** *Parte Geral e Registro de Nascimento.* São Paulo: Saraiva, 2014.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil.** 10ª ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2018.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**, Vol. IV. 29ª ed, Rio de Janeiro: Forense, 2024, *e-book*, atualizador: Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. ISBN 9788530994457. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530994457/. Acesso em: 04 janeiro de 2026.

RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da Função Pública Notarial e de Registro.** São Paulo: Saraiva, 2009.

RIOS GONÇALVES, Marcus Vinicius. **Novo Curso de Direito Processual Civil.** v. 2, 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

RODRIGUES, Felipe Leonardo; FERREIRA, Paulo Roberto Gaiger. **Tabelionato de Notas.** São Paulo: Saraiva, 2013.

SANTOS, Anderson. **Função Social da Propriedade Urbana – Regularização Fundiária.** Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2008.

SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial.** São Paulo: Edipro, 2016.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil.** 5ª ed. São Paulo: Método, 2015.

TEPEDINO, Gustavo; MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo; RENTERIA, Pablo. **Fundamentos do Direito Civil: Direito Reais.** Vol. 5, 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

WEIZENMANN, Luis Carlos *in* PAULINO, Roberto. **Repercussões do Novo CPC: Direito Notarial e Registral.** v. 11., Salvador: JusPodivm, 2016.

ZIMPEL, Vanessa. **USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL: A simplificação do procedimento e a facilitação do acesso à justiça.** Dissertação (Mestrado em Função Social do Direito) – Faculdade Autônoma de Direito, São Paulo, 2023.