

OS IMPACTOS E OBJETIVOS DA USUCAPIÃO ADMINISTRATIVA NA PROMOÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Leonardo Costa David – n.º 41013

**Dissertação de Mestrado em Direito Especialização em Ciência Jurídica
Forense**

Orientação: Prof. Maria Emilia Teixeira

Setembro, 2021



UNIVERSIDADE PORTUCALENSE

LEONARDO COSTA DAVID

**Os impactos e benefícios da usucapião administrativa na
promoção da regularização fundiária**

Dissertação de Mestrado em Direito Especialização em
Ciência Jurídica Forense.
Orientação: Prof. Maria Emilia Teixeira.

Porto
2022

Dedico esta dissertação a minha mãe Simone e a meu pai Bráulio que me ensinaram o significado da palavra companheirismo e a quem eu devo toda vitória em minha vida.

OS IMPACTOS E BENEFÍCIOS DA USUCAPIÃO ADMINISTRATIVA NA PROMOÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo discutir os impactos e benefícios da usucapião administrativa na promoção da regularização fundiária, igualdade social e dignidade humana. Para tanto, apresenta noções gerais sobre o instituto da usucapião; aborda a criação da via extrajudicial de usucapião realizada nos cartórios no Brasil e em Portugal; e expõe as contribuições da usucapião extrajudicial no sentido de desafogar o judiciário. A metodologia empregada na elaboração desta dissertação foi a pesquisa exploratória, que tem como objetivo proporcionar mais familiaridade com o problema visando majorar o entendimento ou construir hipóteses, fazendo uso da revisão bibliográfica realizada a partir da análise de materiais já publicados, a exemplo de livros, artigos científicos e legislações sobre o tema permitindo concluir que a usucapião passou a assumir nova dimensão no ordenamento jurídico brasileiro, dado o enorme papel que pode desempenhar na concretização dos direitos fundamentais, especialmente o direito à moradia. Desta forma, espera-se que, com o passar do tempo, a lei seja aperfeiçoada, não apenas no sentido de conferir maior celeridade à aquisição da propriedade imobiliária como também, tornando seu alcance social mais efetivo e amplo.

Palavras-chave: Desjudicialização. Serviços notariais e registrais. Usucapião extrajudicial.

THE IMPACTS AND BENEFITS OF ADMINISTRATIVE USUCAPIÃO ON THE PROMOTION OF LAND LEGALIZATION

ABSTRACT

The present study aims to discuss the impacts and benefits of administrative adverse possession in promoting land tenure regularization, social equality and human dignity. For that, it presents general notions about the adverse possession institute; discusses the creation of the extrajudicial form of adverse possession carried out in notaries in Brazil and Portugal; and exposes the contributions of extrajudicial adverse possession in order to relieve the judiciary. The methodology used in the elaboration of this dissertation was exploratory research, which aims to provide more familiarity with the problem in order to increase understanding or build hypotheses, making use of the bibliographic review carried out from the analysis of already published materials, such as books, scientific articles and legislation on the subject, allowing us to conclude that adverse possession has taken on a new dimension in the Brazilian legal system, given the enormous role it can play in the realization of fundamental rights, especially the right to housing. In this way, it is expected that, over time, the law will be improved, not only in the sense of speeding up the acquisition of real estate property, but also, making its social reach more effective and broader.

Keywords: Dejudicialization. Notary and registry services. Extrajudicial Usucapion.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	08
1. A USUCAPIÃO	12
1.1 REQUISITOS	13
1.1.1 <i>Coisa Hábil</i>	13
1.1.2 <i>Tempo</i>	15
1.1.3 <i>Posse</i>	17
1.2 MODALIDADES DE USUCAPIÃO.....	19
1.2.1 <i>Usucapião Ordinária de Propriedade e de Direitos Reais de Gozo</i>	20
1.2.2 <i>Usucapião Extraordinária de Propriedade e de Direitos Reais de Gozo</i>	23
1.2.3 <i>Usucapião especial rural</i>	24
1.2.4 <i>Usucapião especial multifamiliar</i>	27
1.2.5 <i>Usucapião especial urbana</i>	29
1.2.6 <i>Usucapião em Regularização Fundiária Urbana</i>	32
1.2.7 <i>Usucapião de Direito Especial de Uso para Fins de Moradia ou de Comércio</i>	32
2. A DESJUDICIALIZAÇÃO E A VALORIZAÇÃO DAS SERVENTIAS	33
2.1 A DESJUDICIALIZAÇÃO E O NOVO MODELO DE GESTÃO DE CONFLITOS.....	37
2.2 AS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS E SEU PAPEL NA DESJUDICIALIZAÇÃO	45
2.3 O PROVIMENTO Nº 67/2018 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA	50
2.4 A MEDIAÇÃO NAS SERVENTIAS DE REGISTRO	53
2.5 A LIMITAÇÃO TRAZIDA PELO ART. 42 DA LEI Nº 13.140/2015 PARA O ACESSO À JUSTIÇA	55
3. A USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL	62
3.1 DESCRIÇÃO DO PROCEDIMENTO	64
3.2 INCIDÊNCIA.....	68
3.3 USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA	71
3.4 USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL DE USO ESPECIAL COM FINS DE MORADIA OU COMÉRCIO.....	74

3.5 AS CONTRIBUIÇÕES DA USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL PARA DESAFOGAR O JUDICIÁRIO	76
3.6 SUGESTÕES DE LEGE REFERENDA	77
4. A DESJUDICIALIZAÇÃO DO INSTITUTO DA USUCAPIÃO EM PORTUGAL ...	79
4.1 A USUCAPIÃO EM PORTUGAL.....	83
4.2 A USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL EM PORTUGAL	91
CONCLUSÃO	94
REFERÊNCIAS	99

LISTA DE ABREVIATURAS

AC	-	Acre
ANOREG	-	Associação dos Notários e Registradores
ART	-	Anotação de Responsabilidade Técnica
BA	-	Bahia
CADE	-	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CAR	-	Cadastro Ambiental Rural
CAU	-	Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil
CC	-	Código Civil
CCIR	-	Certificado de Cadastro de Imóvel Rural
CE	-	Ceará
CG	-	Corregedoria Geral
CGJ	-	Corregedoria Geral de Justiça
CJF	-	Conselho de Justiça Federal
CLT	-	Consolidação das Leis do Trabalho
CNJ	-	Conselho Nacional de Justiça
CPC	-	Código de Processo Civil
CPI	-	Comissão Parlamentar de Inquérito
CREA	-	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia
CRFB	-	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CRPr	-	Código de Registro Predial
DF	-	Distrito Federal
DL	-	Decreto Legislativo
EC	-	Estatuto da Cidade
GEE	-	Grau de Eficiência e Exploração
GUT	-	Grau de Utilização da Terra
INCRA	-	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INSS	-	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPTU	-	Imposto Predial e Territorial Urbano

IPVA	-	Imposto sobre Veículos Automotores
ITBI	-	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
ITR	-	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LRP	-	Lei de Registros Públicos
MG	-	Minas Gerais
MP	-	Medida Provisória
MS	-	Mato Grosso do Sul
PR	-	Paraná
REsp	-	Recurso Especial
RJ	-	Rio de Janeiro
RN	-	Rio Grande do Norte
RRT	-	Registro de Responsabilidade Técnica
SP	-	São Paulo
STJ	-	Superior Tribunal de Justiça
TJPR	-	Tribunal de Justiça do Paraná
TJRS	-	Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul

INTRODUÇÃO

A usucapião, chamada de prescrição aquisitiva, é uma das formas de aquisição originária existente em nosso sistema, a partir da posse mansa e pacífica, como se dono fosse durante determinado lapso temporal. Até recentemente, apenas poderia ser reconhecida judicialmente. A novidade trazida pela Lei 13.105/2015, que inseriu o art. 216-A na Lei 6.015/1973, configura uma nova possibilidade de reconhecimento ou declaração da usucapião.

Não se trata de nova modalidade de usucapião, mas apenas de procedimento de desjudicialização, que não configura afronta ao art. 5º, inc. XXXV da CRFB/1988, já que há possibilidade de se levar o caso à via judicial ou extrajudicial, à livre escolha de quem a pleiteia.

Foi o aparente êxito obtido com a desjudicialização de questões relativas à retificação de registro imobiliário, à separação consensual, ao divórcio consensual, ao inventário e à partilha de bens, que terá fomentado a adoção do instituto da usucapião extrajudicial.

No Brasil, o procedimento de usucapião extrajudicial ficou a cargo dos Oficiais de Registro de Imóveis, profissionais do direito dotados de fé pública, especializado na área imobiliária. A eles compete presidir e decidir o processo administrativo de usucapião, que trata de direitos patrimoniais disponíveis, dispensando a intervenção judicial e do Ministério Público.

Para início do procedimento, deverá o registrador imobiliário ser provocado, conforme princípio do rogatório, mediante requerimento dirigido ao registrador da comarca do imóvel a que se pretende o registro.

Referido requerimento deverá trazer os fundamentos de fato e de direito que autorizam o deferimento do pedido, e, ainda, vir acompanhado dos seguintes documentos

previstos nos incisos I a IV do art. 216-A: ata notarial¹; planta e memorial descritivo contendo a descrição do imóvel usucapiendo, assinados por profissional legalmente habilitado com a prova da anotação de responsabilidade técnica no conselho profissional devidamente quitada (ART) no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) no Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU); certidões negativas da comarca da situação do imóvel e do domicílio do requerente; justo título, se o caso, e/ou qualquer outro documento que comprove os requisitos referentes à espécie de usucapião pretendida.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) houve por bem editar o Provimento 65/2017, aos 14.12.2017, regulamentando o procedimento uniforme de usucapião extrajudicial em todo o país, nos termos do art. 216-A da Lei de Registros Públicos (LRP) e considerando, expressamente “a maior celeridade, redução de custos e de demandas no poder Judiciário mediante a desjudicialização de procedimentos”.

O Provimento esclareceu que o tabelião competente para a lavratura da ata notarial é o da circunscrição do imóvel usucapiendo ou da maior parte dele (art. 5º do Provimento), explicitando uma regra de territorialidade, já que, embora haja a possibilidade de livre escolha do tabelião pelas partes (art. 8º da Lei 8.935/1994), este não pode sair da comarca de sua competência para praticar atos em diligência.

Quanto ao procedimento, salvo a apresentação de ata notarial, é similar ao procedimento de retificação administrativa de imóvel, que veremos adiante (embora com essa não se confunda, por ser a usucapião forma de aquisição de propriedade, enquanto, na retificação, o titular da propriedade já está definido), incluindo exigência de Cadastro Ambiental Rural (CAR), Certificado de Imóvel rural (CCIR) (art. 19 do Provimento), notificações (art. 10 do Provimento) e o procedimento de dúvida do art. 198 da LRP (art. 17, § 5º do Provimento).

¹ Ata notarial é um documento lavrado por um notário, mediante fé pública, com a finalidade de fixação e demonstração de um fato jurídico e função probatória. Assim, a ata notarial pode ser definida como uma prova pré-constituída, que se destina a provar fatos jurídicos para fins de produção de efeitos (LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Manual de Direito Notarial**: da atividade e dos documentos notariais. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 493).

Estimulou, também, referido provimento que, em caso de impugnação do titular de direito de ônus real ou gravame na matrícula do imóvel usucapiendo a conciliação ou a mediação pelo registrador (art. 14, § único e 18 do Provimento).

Outra dúvida era a respeito do pagamento dos serviços, que ficou uniformizado em todos os registros e tabelionatos, aproveitando-se a tabela de emolumentos existente em cada Estado, por enquanto (art. 26² do Provimento), inibindo, a nosso sentir, o uso do procedimento com intuito de fraudar disfarçadamente compra e venda, doações e permutas, salvo no tocante ao pagamento de impostos de transmissão, que não serão exigidos por se tratar de aquisição originária de domínio.

Esta dissertação tem como tema o instituto da usucapião administrativa extrajudicial, matéria afeta ao Direito Processual Civil.

O problema norteador desta pesquisa foi: o procedimento da usucapião extrajudicial mostra-se apto a fornecer respostas mais céleres e eficientes se comparada à usucapião consensual, colaborando para a legalização de situações consolidadas, promoção da regularização fundiária e do bem-estar social?

Esta dissertação tem como objetivo discutir os impactos e benefícios da usucapião extrajudicial na promoção da regularização fundiária, igualdade social e dignidade humana.

A justificativa para este estudo reside no fato de o processo extrajudicial de usucapião imobiliária, acolhido no art. 216-A da Lei de Registros Públicos por força do art.

² Art. 26. 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: I – no tabelionato de notas, a ata notarial será considerada ato de conteúdo econômico, devendo-se tomar por base para a cobrança de emolumentos 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; II – 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.
Parágrafo único. Diligências, reconhecimento de firmas, escrituras declaratórias, notificações e atos preparatórios e instrutórios para a lavratura da ata notarial, certidões, buscas, averbações, notificações e editais relacionados ao processamento do pedido da usucapião serão considerados atos autônomos para efeito de cobrança de emolumentos nos termos da legislação local, devendo as despesas ser adiantadas pelo requerente.

1.071 do Código de Processo Civil (CPC) e com as alterações conferidas pela Lei nº 13.465/2017 ter constituído um avanço do legislador na busca do ideal da celeridade e simplicidade que deve nortear a prestação da justiça. Sua virtude repousa na possibilidade de o direito subjetivo da parte ser alcançado com maior celeridade e eficácia se comparado ao processo judicial.

O aparato judicial brasileiro, à semelhança dos sistemas judiciais latino-americanos, propicia processo lento, complexo e excessivamente formalista, o que faz com que os direitos subjetivos, na maioria das vezes, sejam atendidos tardiamente, com inegável lesão econômica e desgaste psíquico. Parte do problema reside no baixo contingente de magistrados para uma população que supera 200 milhões de pessoas. Assim, é importante o movimento de desjudicialização no qual a usucapião administrativa se inclui.

A metodologia aplicada para a elaboração desta pesquisa é a pesquisa exploratória, que tem como objetivo proporcionar mais familiaridade com o problema a fim torná-lo mais explícito ou construir hipóteses, fazendo uso da revisão literária realizada em doutrinas e legislações que se dedicam ao tema eleito para análise nesta pesquisa.

Para que o objetivo proposto fosse atingido, esta dissertação está dividida em três capítulos: o primeiro capítulo explica o instituto da usucapião e seus requisitos; o segundo capítulo explica a desjudicialização e a valorização das serventias; por fim, o terceiro capítulo explica a usucapião extrajudicial, apresentando a descrição do procedimento, os reflexos na regularização fundiária urbana, a usucapião de uso especial com fins de moradia ou comércio e as contribuições da usucapião extrajudicial para desafogar o judiciário.

1. A USUCAPIÃO

A usucapião constitui-se em uma forma originária de aquisição da propriedade, mas não só da propriedade. Qualquer direito real de gozo, como a superfície, as servidões, o uso e o usufruto, pode ser adquirido por esse meio. Mesmo a usucapião extrajudicial, alvo do estudo que ora se inicia, pode ter por objeto tais direitos. Segundo Marquesi³, pode ser definida como a aquisição da propriedade ou de outro direito real em razão da posse prolongada no tempo.

Discutiu-se, no passado, acerca da natureza jurídica do instituto, não faltando quem o visse como forma derivada de aquisição da propriedade e de outros direitos de gozo. Hoje não se discute sua natureza originária. Assim, na usucapião não há negócio jurídico, sucessão ou transmissão de direito. A principal consequência da natureza originária da aquisição é a extinção de todos os ônus reais que incidem sobre o bem⁴.

Note-se que a natureza originária prevalece mesmo na aquisição pela forma extrajudicial. Nesse sentido, não assiste razão a aqueles que, na exegese do artigo 943 do antigo Código de Processo Civil, pensavam que a quitação dos impostos pendentes sobre a coisa fosse requisito para usucapir. Quando se trata de aquisição originária, todos os ônus que afetam a coisa, inclusive os ônus tributários (IPTU, ITR, IPVA, por exemplo), extinguem-se de pleno direito. Além disso, o dispositivo processual apenas ordenava que a Fazenda Pública fosse “cientificada” do ajuizamento da ação de usucapião. Daí se pode concluir que a quitação de impostos fosse requisito para adquirir o domínio havia uma distância abissal.

É certo que, após a integralização do prazo previsto para a usucapião, o possuidor já passa a responder pelos tributos que incidirem sobre o bem. Como explana Brandelli⁵, o ajuizamento do pedido, em muitos casos, ocorre anos após o decurso do prazo aquisitivo, o usucapiente acaba por dever tributos, mas não aqueles que incidiram antes

³ MARQUESI, Roberto Wagner. **Usucapião Extrajudicial**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2018, p. 19.

⁴ BRANDELLI, Leonardo. **Usucapião Administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 31.

⁵ *Ibidem*.

de completar o prazo. Ser devedor de impostos sobre a coisa não impede que o pedido de usucapião seja acolhido, cabendo à Fazenda Pública, caso deseje, manejar ação de cobrança ou execução dos tributos. Ademais, pela natureza originária da aquisição, também não se exigirá do usucapiente o pagamento de impostos de transmissão da propriedade, ou seja, o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI).

Além da Constituição Federal (CRFB/1988), a profusão de leis federais que tratam do tema (Lei 4.504/1964 - Estatuto da Terra; Lei 6.001/1979 - Estatuto do Índio; Lei 6.969/1991 - Usucapião Pro labore; Lei 8.629/93 - Lei Agrária; Lei 10.257/2001 - Estatuto da Cidade, dentre outras), revela sua importância no universo do Direito.

1.1 Requisitos

Três são os requisitos que deverão estar presentes na aquisição por usucapião. São elementos comuns a todas as espécies de usucapião, embora a maioria delas tenha também seus pressupostos específicos. São eles: coisa hábil, tempo e posse.

1.1.1 Coisa hábil

Ressalte-se que o objeto da usucapião são os direitos reais sobre as coisas, ou seja, a propriedade e seus desdobramentos, como a laje, a superfície, as servidões, o usufruto etc. Somente os direitos reais; jamais os pessoais. Se alguém, por exemplo, deixa por longos anos, e sem movimentação, um saldo em poupança no Banco, não perderá por usucapião o crédito.

Somente coisas particulares disponíveis podem ser adquiridas por essa modalidade. Está definitivamente afastada, desde 1988, a hipótese de usucapião de bens públicos, sejam eles dominicais, de uso comum, de uso especial, terras devolutas ou terras ocupadas por índios. Di-lo dois dispositivos da CRFB/1988, os art. 183, § 3º e o art. 191, § único, em redação idêntica e, portanto, redundante. Não bastassem dois artigos do

Texto, o art. 102 do CC acolhe idêntica regra. Com três dispositivos do mesmo teor, fica claro o propósito do legislador de imunizar à usucapião os bens públicos.

Entendem alguns que as terras devolutas ainda podem ser usucapidas, por força do art. 5º do Decreto-Lei nº 9.760/1943. Todavia, a opinião não se sustenta, seja pela clareza daqueles dispositivos da CRFB/1988 e do CC, seja também pela Súmula 340 do Supremo Tribunal Federal, que, conquanto antiga, permanece válida.

É verdade que a Lei nº 6.969/1981, em seu art. 5º, permitiu a usucapião de terras devolutas, mas é certo, como explana Zacarias⁶ que ela não foi acolhida nem pela atual codificação civil nem pela CRFB/1988, como se pode ver daqueles três dispositivos legais. Todavia, anote-se que, para a terra ser considerada devoluta, não basta a afirmação do Estado de não se achar ela matriculada em nome de particulares. Ao Poder Público cabe provar a natureza devoluta da terra e, com isso, eximi-la à aquisição originária. Essa inteligência é predominante no Superior Tribunal de Justiça (STJ)⁷.

Isso não significa que a aquisição originária dessas terras venha sendo reconhecida pela Corte. A questão é que a qualificação da terra como devoluta depende de prova a ser produzida pelo Estado. Se ele não a ministra, é porque a terra não tem essa natureza.

Por outro lado, se nenhum bem público pode ser usucapido, também não são todos os bens particulares que estão sujeitos a esse instituto. A título de exemplificação, não o poderão as coisas indisponíveis, a exemplo dos bens dos incapazes. Houve, no passado, dúvida sobre os bens gravados com cláusula de inalienabilidade. Hoje, como esclarece Brandelli⁸ se entende que eles podem ser usucapidos, eis que a inalienabilidade não decorre de lei, mas de ato de vontade do doador ou testador.

⁶ ZACARIAS, André Eduardo de Carvalho. **Usucapião extrajudicial**. Revisada e atualizada. 5. ed. São Paulo: Anhanguera Editora Jurídica, 2016, p. 24.

⁷ "A inexistência de registro imobiliário do bem objeto de ação de usucapião não induz presunção de que o imóvel seja público (terras devolutas), cabendo ao Estado provar a titularidade do terreno como óbice ao reconhecimento da prescrição aquisitiva" (STJ – 4ª. T. – REsp. 964223/RN – Rel. Luis Salomão – j. em 18.10.2011).

⁸ BRANDELLI, Leonardo. **Usucapião Administrativa**. Op. cit., p. 35.

Em relação ao condomínio ordinário, não se afasta a possibilidade da usucapião, desde que os requisitos legais sejam preenchidos. Mas, no caso dos imóveis, é de verificar o âmbito em que a posse é exercida, pois pode ser que ela só atinja parte do bem em comum. Se o usucapiente exerce posse exclusiva na área toda, então usucapirá toda ela. Quanto ao condomínio edilício, Zacarias⁹ elucida que é certo que o exercício da posse sobre uma determinada unidade, a exemplo de um apartamento, pode levar também à aquisição pela usucapião. Neste caso, haverá a aquisição do domínio sobre a unidade e da parte comum a ela correspondente.

Por fim, também o bem de família pode ser usucapido, desde que tenha perdido sua finalidade, ou seja, se o núcleo familiar abandona o bem, este já não estará mais imune¹⁰.

1.1.2 Tempo

Na usucapião, como se viu, o tempo exerce uma força aquisitiva, embora seja também causa de perda da propriedade ou do direito real do antigo titular. As codificações a veem pelo lado do usucapiente. Por isso se diz “prescrição aquisitiva”. Em relação ao tempo, é fato que ele varia para cada modalidade e que pode se estender de dois a vinte anos (arts. 1.240-A e 1.379, parágrafo único do CC).

O que deve ser visto agora são as regras de contagem comuns a todas as modalidades de usucapião. Comece-se por dizer que não flui prazo de usucapião nas mesmas hipóteses em que não corre lapso de prescrição extintiva (CC, art. 1.244).

Essas hipóteses, previstas nos 197 e 198 do CC, impedem o curso do prazo. Assim, não pode o cônjuge, na constância do casamento, usucapir bem do outro, nem o pai usucapir bem do filho, enquanto perdurar o poder familiar. Também não se pode usucapir bem de incapaz, a menos que cesse a incapacidade (CC, art. 198, I). Na pendência de ação de evicção não corre igualmente o prazo (CC, art. 199, III).

⁹ ZACARIAS, André Eduardo de Carvalho. **Usucapião extrajudicial**. Op. cit., p. 25.

¹⁰ *Ibidem*.

Ainda com relação ao tempo, não corre prazo para usucapir enquanto a posse é violenta ou clandestina, particularidades que serão vistas no item “c” a seguir.

Talvez a mais importante questão prática referente à contagem dos prazos na usucapião resida na *accessio temporis*. Essa figura, gizada nos arts. 1.207 e 1.243 do Código Civil possibilita ao possuidor, para fins de usucapião, acrescentar ao seu o tempo de posse dos anteriores possuidores. Mas é de destacar que, em se tratando de sucessão a título universal (herança, p. ex.), a posse se transmite com os mesmos caracteres com que foi mantida pelo sucedido. A acessão de tempo só se permite no caso de sucessão a título singular (cessão de direitos possessórios, p. ex.)¹¹.

A diferença é que, na sucessão a título universal, “[...] o tempo do herdeiro carrega os vícios e vontades da posse do morto. Como óbvio, só é contado o tempo anterior se apto à aquisição usucapional, o que não obsta ao herdeiro iniciar a contagem de novo tempo após o falecimento do *de cujus*”¹².

Se o herdeiro recebe posse eivada de má-fé, não poderá, por exemplo, computar o prazo do autor da herança para efeitos de usucapião ordinária. Terá, sim, de começar posse do zero, ou buscar usucapião extraordinária.

Outra questão interessante diz respeito à possibilidade da consumação do lapso aquisitivo no curso da ação de usucapião. Isso é perfeitamente possível, desde que ela tenha lugar antes da contestação do réu-proprietário, pois a apresentação da defesa subtrairá à posse sua natureza pacífica.

Aplica-se aqui o Enunciado do Conselho de Justiça Federal (CJF) 497: “O prazo, na ação de usucapião, pode ser completado no curso do processo, ressalvadas as hipóteses de má-fé processual do autor”.

¹¹ MARQUESI, Roberto Wagner. **Usucapião Extrajudicial**. Op. cit., p. 26.

¹² RIBEIRO, Benedito Silvério. **Tratado de Usucapião**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. v. 1, p. 537.

1.1.3 Posse

Ponto nevrálgico da usucapião é o poder de ingerência socioeconômica sobre o bem, quer dizer, a posse. Ela se expressa, segundo Brandelli¹³, no poder de usufruir das vantagens e utilidades de um bem, ou mesmo de suas comodidades e riquezas. Só adquire por usucapião quem usa ou frui um bem.

O percurso histórico dos direitos reais mostra que o Direito vem reconhecendo, desde os romanos, várias formas de sujeição de coisas a pessoas. No direito contemporâneo, essas formas são as seguintes: a) propriedade e seus desmembramentos; b) posse; c) detenção e d) permissão ou tolerância. No Código Civil, são elas encontradas nos arts. 1.228, 1.196, 1.198 e 1.208. Conceituar a posse somente é possível comparando-a e diferenciando-a dessas figuras.

A propriedade é sempre um direito, porque pressupõe um título de aquisição legalmente reconhecido. Por título se há de entender as causas previstas em lei, as quais repousam nos arts. 1.238 e ss. do Código Civil. Para saber se alguém é proprietário, vai-se indagar da causa por força da qual ele tem o poder sobre o bem. Se a causa estiver prevista como forma de aquisição de propriedade, então o sujeito será tido como proprietário¹⁴. Torna-se proprietário, por exemplo, quem compra, troca, recebe em doação ou usucapa o bem.

A posse, a seu turno, não exige título ou causa específica de aquisição, tendo em vista que sua origem encontra-se na relação entre uma pessoa e uma coisa. Quem tem poder sobre uma coisa, controlando-a, usando-a e aproveitando-lhe as utilidades, é possuidor, ainda que tal poder se apresente injusto e de má-fé. No âmbito da posse, a investigação da causa ou título só é importante na determinação dos seus efeitos materiais (art. 1.214 do CC e seguintes) e interditais (art. 1.210 do CC e seguintes). Causa e título, portanto, são figuras que não entram no conceito de posse. Por isso não se nega ao ladrão, que tem a coisa ou a terra sob seu poder de fato, a condição de possuidor. Ambos têm posse, assim como o sem-terra e o sem-teto, porque sujeitam

¹³ BRANDELLI, Leonardo. **Usucapião Administrativa**. Op. cit., p. 38.

¹⁴ ZACARIAS, André Eduardo de Carvalho. **Usucapião extrajudicial**. Op. cit., p. 29.

coisas e delas retiram utilidades. Assim, saber se a posse é justa ou injusta, de boa-fé ou de má-fé, são questões úteis apenas para determinar seus efeitos¹⁵.

Segue daí que, enquanto a propriedade pressupõe título, a posse se perfaz sem ele. Isso não quer dizer que a posse não possa ser titulada, mas apenas que o título não faz parte de seu conceito. Por outro lado, a posse não pode ser confundida com a detenção.

O art. 1.198 do CC timbra a regra segundo a qual é considerado detentor todo aquele que, estando em condição de dependência para com outro, conserva a posse em nome deste acatando suas ordens e instruções. A detenção impõe um dever porque nela, embora o sujeito esteja diante da coisa, somente o faz para conservá-la em nome alheio, de quem é preposto ou representante.

Pode-se mencionar, na detenção, o exemplo do condutor de ônibus, do caixa bancário e do carteiro. Nesses exemplos, nenhum dos sujeitos tem o poder de extrair utilidades das coisas a eles confiadas, pois a relação se resume a cumprir o que prometeram, ou seja, levar os passageiros até seu destino, manter no cofre as cédulas e entregar os documentos aos destinatários. Como a posse é um poder de ingerência socioeconômica sobre a coisa, fica claro que a detenção não pode ser considerada posse.

O sistema brasileiro recepcionou a teoria objetiva da posse, donde a conclusão de que a subordinação de fato de uma coisa a uma pessoa é posse, até que se prove detenção¹⁶. Todavia, no § 1º do art. 1.198, o CC inovou ao estabelecer a regra de que aquele que passou a comportar-se consoante prescreve este artigo, no que se refere ao bem e ao outro, é presumido detentor, até que faça prova em contrário. Em resumo, quando uma coisa sujeita-se a uma pessoa presume-se posse, até se provar detenção; mas se a sujeição começou como detenção, presumir-se-á manter ela esse estado, até provar-se posse.

¹⁵ MARQUESI, Roberto Wagner. **Usucapião Extrajudicial**. Op. cit., p. 27.

¹⁶ ZACARIAS, André Eduardo de Carvalho. **Usucapião extrajudicial**. Op. cit., p. 30.

Nesse passo, cumpre observar o que dispõe o Enunciado CJF 301, ou seja, que “é possível converter detenção em posse, desde que seja rompida a subordinação, na possibilidade de exercício dos atos possessórios em nome próprio”.

Em sentido semelhante está o Enunciado 237, também da CJF que diz que é possível modificar o título da posse em caso de até o então possuidor direto exprimir ato exterior e inequívoco opondo-se ao antigo possuidor indireto, caracterizando, assim, o *animus domini*.

Figura que não se confunde com a detenção é a da permissão, autorização ou tolerância, nos termos do art. 1.208, primeira parte do CC. A permissão não passa de mera liberalidade do proprietário, revogável ao seu talante e que não gera proteção possessória ao beneficiário. Discorrendo sobre o tema, Diniz¹⁷ escreve que “os atos de mera tolerância representam uma indulgência pela prática do ato que, na realidade, não cede direito algum, mas, tão somente, retira a ilicitude do ato de terceiro”. E, aproveitando-se da lição de Tito Fulgêncio, Diniz¹⁸ traz como exemplos a permissão do proprietário urbano e do fazendeiro, que deixam terceiros transitar pelos jardins ou pelos atalhos da fazenda.

Veja-se agora qual posse é apta a conduzir à aquisição por usucapião. Isto porque não é qualquer tipo de posse que permite usucapir o bem. Somente uma posse qualificada terá esse efeito. Para a posse conduzir à usucapião da propriedade ou de outro direito real de gozo, deverá ela ostentar as seguintes características: a) ser mansa e pacífica; b) ser pública; c) ser contínua; d) ser dinâmica e e) ser exercida com o propósito de adquirir a propriedade ou outro direito real. Reunidos esses requisitos, tem-se posse bastante para usucapir.

1.2 Modalidades de usucapião

Esta seção aborda as modalidades de usucapião. Inicia-se com a usucapião ordinária de propriedade e de direitos reais de gozo.

¹⁷ DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro*. 35. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. v. 5, p. 39.

¹⁸ *Ibidem*.

1.2.1 Usucapião Ordinária de Propriedade e de Direitos Reais de Gozo

Essa modalidade é assim chamada por ser a usucapião “padrão”, quer dizer, aquela que exige do possuidor a boa-fé, além de um justo título, tal como a *praescriptio longi temporis* dos romanos. É a usucapião das pessoas que pagam pela coisa, entram-lhe na posse, usam-na crendo-se donas, mas que não conseguem obter a transferência do domínio. Ao contrário da usucapião extraordinária, ela tem por base um negócio jurídico, é dizer, um contrato, como o compromisso de compra e venda e a compra e venda por forma particular¹⁹.

Diz o caput do art. 1.242 do CC brasileiro: “Adquire também a propriedade do imóvel aquele que, contínua e incontestadamente, com justo título e boa-fé, o possuir por dez anos”²⁰.

A boa-fé, como é de conhecimento, é um estado de ignorância. Em boa-fé está o possuidor que não tem ciência dos eventuais vícios ou problemas que contaminam a posse. Exemplo clássico é o do sujeito que, acreditando ser o seu, ingressa em terreno alheio e introduz uma acessão. Também demonstra boa-fé a pessoa que, tendo celebrado uma promessa de compra e venda e quitado o preço, não consegue a adjudicação do imóvel²¹.

A boa-fé é um fator psíquico, mas não é ideológico. Não se pode dizer em boa-fé grupo que invade fazenda sob o argumento de que, no Brasil, a propriedade das terras está mal distribuída. A má-fé revela-se pela consciência do injusto e, no sistema jurídico, injusto é o que ofende a lei. Age de boa-fé aquele que, embora tendo posse injusta, desconhece o vício que a macula²².

Não basta para a usucapião ordinária, porém, a boa-fé. Imprescindível é a concorrência de um justo título. Nos casos de usucapião ordinária, tem-se que o título se

¹⁹ RIBEIRO, Benedito Silvério. **Tratado de Usucapião**. Op. cit., p. 539.

²⁰ BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. [Em linha]. Institui o Código Civil. [Consult. em 20 Jul. 2021]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/2002/L10406.htm>.

²¹ MELLO, Henrique Ferraz Côrrea. **Usucapião extrajudicial**. São Paulo: YK Editora, 2016, p. 40.

²² MARQUESI, Roberto Wagner. **Usucapião Extrajudicial**. Op. cit., p. 35.

expressa num documento escrito, geralmente um compromisso de compra e venda, a demonstrar a aquisição da posse com o ânimo de ser dono.

A usucapião ordinária aplica-se à propriedade imobiliária e mobiliária, assim como aos direitos reais de gozo na coisa alheia. Em relação aos imóveis, não há limitação de área, podendo ser usucapidos terrenos e construções de qualquer dimensão, urbanos ou rurais, desde pequenas propriedades até grandes latifúndios. O limite é a extensão em que se exerce a posse²³.

O prazo decenal, previsto no artigo sob comento, aplica-se também aos outros direitos reais de gozo sobre imóveis, como as servidões (art. 1.379), a superfície (1.369), o usufruto (art. 1.390) etc.

O parágrafo do art. 1.242 do CC reduz para 5 anos o prazo quando, em aquisições onerosas, baseadas em registro imobiliário, posteriormente cancelado, o possuidor houver fixado moradia no imóvel ou nele realizado investimentos de interesse social e econômico. Com efeito:

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 sua moradia, ou realizado investimentos de interesse social e econômico²⁴.

Tem-se aqui a “usucapião tabular”, assim chamada por lembrar a matrícula, que, num passado remoto, designava-se “tábua”²⁵.

Duas observações são necessárias, além da estranheza à redação do dispositivo, que usa a palavra feminina “cancelada” para se referir ao registro, que tem gênero masculino. O enunciado legal acolhe a teoria da aparência e o princípio da boa-fé objetiva. Sim, porque o adquirente comprou o bem e registrou a escritura confiante em que a matrícula exprimia a realidade e que todos os requisitos da transferência haviam

²³ MELLO, Henrique Ferraz Córrea. **Usucapião extrajudicial**. São Paulo: YK Editora, 2016, p. 41.

²⁴ BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Op. cit.

²⁵ MARQUESI, Roberto Wagner. **Usucapião Extrajudicial**. Op. cit., p. 36.

sido observados, pois o título passou pelo crivo do Oficial Registrador. A superveniente anulação do registro não pode impedi-lo, portanto, de adquirir por usucapião.

Exemplo clássico de usucapião tabular é o da venda a *non domino*. Alguém, por erro, vende imóvel alheio. O registro é efetuado e, mais tarde, o legítimo proprietário, em ação judicial, obtém seu cancelamento. Presentes os requisitos do já citado § único, o adquirente de boa-fé poderá arguir a usucapião. É que a inércia do proprietário propiciou a convalescença do negócio, que tem seus vícios expungidos pelo tempo. Aplica-se aqui o comando do art. 214, § 5º, da Lei de Registros Públicos (LRP), graças ao qual “a nulidade não será decretada se atingir terceiro de boa-fé que já tiver preenchido as condições de usucapião do imóvel”²⁶.

De acordo com Heber Santa Helena²⁷, a aplicação da usucapião tabular será mais frequente como modo de transformar a propriedade putativa em propriedade real, quando o verdadeiro proprietário deixar transcorrer o prazo de 5 anos sem o ajuizamento da ação anulatória.

Outro caso em que pode ocorrer a modalidade tabular é o do bloqueio da transferência por problemas relacionados a certidões previdenciárias falsas. Compete à Previdência Social promover a impugnação do documento. Se não o fizer e o tempo para usucapir se completar, o negócio não mais poderá ser questionado²⁸.

Um ponto a ser ressaltado é que o parágrafo em exame prestigia a posse/trabalho, na medida em que reduz o prazo aquisitivo sob a justificativa da função socioeconômica que o possuidor imprimiu ao bem, habitando-o ou tornando-o produtivo.

²⁶ BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. [Em linha]. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. [Consult. em 10 ago. 2021]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compila da.htm>..

²⁷ SANTA HELENA, Héber. Usucapião Tabular e Convalescença Registral. **Caderno da Associação dos Consultores Legislativos de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados**. Brasília, v. 8, 24, p. 119. set. 2004, P. 119.

²⁸ “Civil. Usucapião tabular. Requisitos. Mero bloqueio de matrícula. Apresentação de certidão do INSS inautêntica pelos vendedores. Longa inatividade por parte do órgão. Ausência de tentativas de anulação do ato ou recebimento do crédito. Decurso de tempo. Cabimento da usucapião” (STJ – 3ª T. – REsp. 1.133.451/SP – Rel. Nancy Andrighi – j. 27.03.2012);

Espírito semelhante não se via na anterior codificação, sendo certo que o prestígio à posse pro labore constitui uma das grandes inovações em sede de usucapião no Código Civil vigente²⁹.

Por fim, os demais direitos reais de gozo na coisa alheia também podem ser usucapidos pela forma ordinária, inclusive a tabular, nos prazos descritos no dispositivo comentado.

1.2.2 Usucapião Extraordinária de Propriedade e de Direitos Reais de Gozo

A usucapião extraordinária é aquela a que falta justo título ou boa-fé. É a usucapião do esbulhador, do sem-teto, do sem-terra, do ladrão, ou então daquele que, embora em boa-fé, não dispõe de título para demonstrar a aquisição *animus domini* da posse³⁰.

Assim como na modalidade ordinária, essa forma de usucapião aplica-se a qualquer bem imóvel, urbano ou rural, não importando suas dimensões físicas. O prazo para a aquisição por essa espécie é de 15 anos, tal como se constata da leitura daquele dispositivo. Contudo, o parágrafo único o reduz para um decênio, caso o usucapiente resida no imóvel ou nele esteja a exercer atividade produtiva. Prestigia-se, também aqui, a posse/trabalho.

Os prazos são maiores que os estabelecidos para a usucapião ordinária. Tal como fizera na codificação anterior, o legislador procurou compensar com o alargamento do prazo a falta de título ou boa-fé. Nessa forma de usucapião, não há requisito específico algum, motivo pelo qual se faz remissão aos requisitos comuns descritos no item 4 anteriormente. Ou seja, na modalidade extraordinária só se levam em conta a posse, o

²⁹ MELLO, Henrique Ferraz Côrrea. **Usucapião extrajudicial**. São Paulo: YK Editora, 2016, p. 42.

³⁰ MARQUESI, Roberto Wagner. **Usucapião Extrajudicial**. Op. cit., p. 37.

tempo e a coisa. Não se cogita da consciência do possuidor (se em boa ou má-fé) ou da causa do poder sobre a coisa (título)³¹.

A usucapião extraordinária também se aplica aos direitos reais de gozo na coisa alheia, com os mesmos prazos, exceto nas servidões, por força da regra timbrada no parágrafo do art. 1.379, que estabelece lapso vintenário.

1.2.3 Usucapião Especial Rural

Essa modalidade foi prevista originalmente no Texto Constitucional de 1934, cujo art. 125 exigia os seguintes requisitos: ser brasileiro; exercer posse por dez anos contínuos; ser a área igual ou menos do que 10 hectares; residir e fazer uso econômico do imóvel o usucapiente. A regra foi reproduzida na Carta de 1937 (art. 148). A Constituição de 1946, no art. 156, § 3º, seguiu os passos das anteriores, porém ampliou para 25 hectares a área usucapível. O texto de 1967 e a Carta de 1969 nada disseram a respeito.

No plano infraconstitucional, a Lei 6.969/1979 estendeu o âmbito dessa usucapião, estabelecendo área máxima de vinte e cinco hectares e permitindo sua incidência em terras devolutas. O Texto de 1988, no art. 191, aumentou a superfície usucapível, regra repetida no art. 1.239 do Código Civil, *verbis*:

Art. 1.239. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como sua, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra em zona rural não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade³².

Cuida-se também de usucapião *pro misero*, criada para atribuir propriedade a pessoas que, não sendo donas de imóvel urbano ou rural, possuam como sua área não superior a cinquenta hectares, localizada na zona rural, nela residindo e tornando-a

³¹ Para que seja reconhecida a usucapião extraordinária, é necessária a existência da posse, que perdure, ininterruptamente, por determinado período de tempo, de forma mansa e pacífica, com a intenção do possuidor de tê-la como sua, consoante se extrai do art. 1238 do CCB. Cabe ao autor, portanto, produzir a prova de sua posse prolongada, ininterrupta, mansa e pacífica, como também do *animus domini*, nos termos do art. 333, I, do CPC, sob pena de não se lhe declarar o domínio da terra a que pretende. A prova testemunhal não comprovou a posse alegada. Ausência prova exercício da posse do terreno. Restando ausente alguns desses requisitos, rejeita-se a pretensão portal" (TJRS – 19º. Câmara. Ap. 70051791135 – Rel. Des. Mylene Maria Michel – j. em 21.05.2013).

³² BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Op. cit.

produtiva pelo seu trabalho ou de sua família. Percebe-se, de início, um requisito específico no tocante à coisa usucapível, que deve ser imóvel rural e não deverá ultrapassar a 50 hectares, que correspondem a cerca de vinte alqueires de padrão paulista. Áreas nessas dimensões são as pequenas propriedades³³.

Tal como ocorre com a usucapião especial urbana, imprescindível é ao possuidor residir no imóvel. Além disso, deverá dar-lhe uma função socioeconômica, mantendo-o produtivo por seu trabalho. Trata-se de posse/trabalho. Não poderá o possuidor, portanto, usucapir por essa modalidade se, por exemplo, residir na cidade e trabalhar a terra na propriedade rural ou se mora no imóvel e trabalha na cidade. São requisitos específicos que se acumulam. Na verdade, da terra possuída deverá o usucapiente garantir o mínimo existencial.

É importante notar que não basta ao usucapiente explorar a terra. É necessário que o faça com eficiência, atendendo aos índices de produtividade previstos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), os quais repousam no grau de utilização da terra (GUT), que deve ser, no mínimo, de oitenta por cento da área explorável do imóvel e no grau de eficiência de exploração (GEE).

Aqui se emprega o conceito de propriedade produtiva, constante no art. 8º da Lei 8.629/1993, que a define como “aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente”³⁴.

Segue daí não ser bastante que o possuidor resida e produza no imóvel. Cumpre-lhe produzir eficientemente.

Outra observação importante repousa na interpretação teleológica que se deve dar aos arts. 191 e 1.239 acima referidos. Ambos têm como escopo garantir a uma família

³³ TARTUCE, Flávio. **O Novo CPC e o Direito Civil: impactos, Diálogos e Interações**. 2. ed. São Paulo: Método, 2016, p. 63.

³⁴ BRASIL. **Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993**. [Em linha]. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. [Consult. em 10 ago. 2021]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm>.

condições dignas de vida, no aspecto da moradia e da renda, mas sem implicar na possibilidade de enriquecimento. Um e outro dispositivos estabelecem um limite de cinquenta hectares. Ocorre que uma área nessas dimensões, dependendo da região onde se encontra, pode dar à família uma condição extremamente vantajosa no aspecto da renda, assim como também pode ser insuficiente para assegurar-lhe um mínimo percentual de lucro.

Imagine-se, por exemplo, um sítio de cinquenta hectares próximo à Cidade de São Paulo, onde a terra é fértil, o clima propício, as vias de escoamento abundantes e a demanda elevada. Se o possuidor e a família explorarem atividade hortifrutigranjeira nessa área, a terra os enriquecerá. Por outro lado, a mesma extensão física no Estado do Amazonas, onde a reserva florestal legal é de 80 por cento, não trará à família a mesma condição.

Segue daí que, a despeito da literalidade daqueles dispositivos, nem sempre será dado ao possuidor e à família usucapir pela modalidade especial rural, ainda que a posse se exerça em área igual ou inferior a cinquenta hectares. Cabe aqui trazer o conceito de módulo rural, previsto na Lei 4.504/1964 e conceituado como a extensão mínima de terra para que a família retire uma renda mínima para assegurar sua existência digna.

O módulo é extremamente variável, oscilando entre dois (regiões mais desenvolvidas) e cem hectares (regiões menos desenvolvidas). O país está dividido em várias microrregiões homogêneas e cada qual tem seu módulo rural. Na região metropolitana de São Paulo e Curitiba, por exemplo, o módulo é de aproximadamente dois hectares, enquanto na região de Londrina doze hectares. Nessas áreas a família já pode extrair o bastante para uma vida confortável. Não lhe são necessários cinquenta hectares.

Nesse sentido está o Enunciado 312 do Conselho da Justiça Federal (CJF) ao firmar o entendimento de que, “observado o teto constitucional, a fixação da área máxima para fins de usucapião especial rural levará em consideração o módulo rural e a atividade agrária regionalizada”.

Na verdade, deve-se aplicar a orientação que já constava no art. 98 do Estatuto da Terra, o qual, fazendo referência à área usucapível na modalidade *pro labore*, nos seguintes termos a qualifica: “trecho de terra com área caracterizada como suficiente para, por seu cultivo direto pelo lavrador e sua família, garantir-lhes a subsistência, o progresso social e econômico, nas dimensões fixadas por esta Lei, para o módulo de propriedade”³⁵.

Conseqüentemente, a usucapião especial rural não poderá ocorrer em áreas superiores ao módulo rural previsto para a microrregião onde está o imóvel, ainda que inferior a cinquenta hectares. Entendimento em sentido contrário subverteria o sentido dos dispositivos civil e constitucional que cuidam dessa modalidade de usucapião.

Essa particularidade demandará do Oficial Registrador, no caso da usucapião extrajudicial, conhecimentos básicos do Direito Agrário, ao menos no tocante às dimensões do imóvel usucapiendo e seu enquadramento na microrregião homogênea. Desnecessários título e boa-fé.

1.2.4 Usucapião Especial Multifamiliar

Prevista no art. 10 do Estatuto da Cidade, ausente no Código Civil e no Texto Constitucional, a usucapião especial multifamiliar é uma reação do Direito ao fenômeno da favelização dos grandes centros urbanos.

O vocábulo “favela”, como se recolhe em Euclides da Cunha, designa uma planta típica dos morros que rodeavam o Arraial da Canudos, no sertão baiano. Com o tempo, passou a designar também as habitações construídas no alto dos morros. Hoje, significa um conjunto de habitações erguidas sem planejamento e ocupadas por pessoas de baixa renda³⁶.

Já se vê que as favelas estão vinculadas à pobreza das cidades. Apesar disso, a usucapião multifamiliar não ocorrerá necessariamente em favelas, tendo em vista que o

³⁵ BRASIL. **Lei n. 4504, de 30 de janeiro de 1964**. [Em linha]. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. [Consult. em 10 ago. 2021]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm>.

³⁶ MARQUESI, Roberto Wagner. **Usucapião Extrajudicial**. Op. cit., p. 40.

art. 10 do Estatuto da Cidade (EC) refere-se a área urbana ocupada por população de baixa renda. A figura em voga é, sem dúvida, a de maior densidade social dentre as formas de usucapião. Não apenas confere concretude ao direito social de moradia (art. 6º da CRFB/1988), como também contribui para a diminuição das desigualdades sociais e o bom ordenamento das cidades.

Eis o dispositivo legal do Estatuto da Cidade, com a redação que lhe deu a recente Lei 13.465/2017:

Art. 10. Os núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural³⁷.

Por se tratar também de uma aquisição *pro misero*, não poderá usucapir a família que for proprietária de outro imóvel urbano ou rural.

Tal tipo de usucapião, uma vez declarado pelo juiz ou pelo Oficial Registrador na hipótese de aquisição extrajudicial, gera um condomínio ordinário indivisível, que o § 4º do transcrito dispositivo denomina “condomínio especial”. A sentença atribuirá a cada família uma fração ideal do terreno, sem levar em conta a superfície que cada uma possui. Mesmo assim, é possível à comunhão estabelecer, por instrumento escrito e à luz do § 3º, diferentes quinhões para cada um dos núcleos familiares. A administração desse condomínio, consoante o § 5º se dará pela maioria dos condôminos, de acordo com a ideia da “gestão democrática da comunhão”³⁸.

O condomínio constituído por essa forma não poderá, em um primeiro momento, ser extinto voluntariamente. A única possibilidade de extinção, como se observa com a leitura do § 4º é a ocorrência de um processo de urbanização iniciado depois da criação da comunhão. Ainda assim, a extinção só ocorrerá por voto de 2/3 do universo condominial.

³⁷ BRASIL. **Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017**. [Em linha]. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. [Consult. em 10 ago. 2021]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/13465.htm>..

³⁸ BRASIL. **Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017**. Op. cit.

Ao contrário da usucapião especial urbana, nessa modalidade se admite a *accessio temporis*, por expressa previsão do § 1º do mesmo art. 10 da Lei n.º 13.465/2017.

A legitimidade ativa para a propositura das ações de usucapião especial urbana é ampla, sejam elas individuais ou coletivas. Compreende, além da figura do possuidor isoladamente considerado, os possuidores em litisconsórcio e a associação de moradores devidamente constituída (Estatuto da Cidade, art. 12). Também os legitimados para propor a ação civil pública (art. 5º da Lei n.º 7.347/1985), no caso da usucapião multifamiliar, poderão intentá-las, tendo em vista que a questão envolve o ambiente urbano.

À míngua de previsão legislativa, não são necessários nem título bem boa-fé.

1.2.5 Usucapião Especial Urbana

Essa forma de usucapião, que é hoje talvez a mais frequente na prática jurídica, deita raízes no art. 183 do Texto Constitucional. No CC/2002, vem ela positivada no art. 1.240, sendo ainda prevista no art. 9º do Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001). Esses três dispositivos, com ligeiras diferenças de redação, são redundantes. Contudo, enquanto os dois primeiros se referem a “área urbana”, o último deles refere-se a “área ou edificação urbana”. Interpretação sistemática permite concluir que tanto o solo urbano nu como o solo urbano edificado sujeitam-se a usucapião especial.

Eis, com efeito, o teor daquele art. 9º, que, diante do princípio da especialidade, prevalece sobre o Código Civil:

Art. 9º - Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), por 5 (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 imóvel urbano ou rural³⁹.

Evidentemente, a modalidade em questão não se aplica nem a imóveis rurais nem aos direitos reais de gozo sobre coisa alheia. Esse é um dos tipos de usucapião que

³⁹ BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Op. cit.

exigem vários requisitos específicos. O primeiro deles é que a área ou edificação não deverá exceder a 250 m², o que corresponde a uma superfície de, por exemplo, 20 por 12,5 metros. Para um lote urbano nu, é um pequeno espaço, mas, para um apartamento ou terreno em condomínio fechado, é uma boa área. Pequenos excessos de área não dissuadirão o juiz de declarar adquirida a propriedade por essa modalidade. O fundamento é o princípio da insignificância, razão por que o Enunciado do Conselho da Justiça Federal 313 é de aplicação relativa⁴⁰.

Além disso, exige-se que o usucapiente, ou sua família, residam no imóvel. Ressalte-se que os três dispositivos legais acima referidos usam a disjuntiva “ou” (“sua moradia ou de sua família”), a significar que o usucapiente sequer precisa exercer a posse direta sobre o imóvel, bastando que a família o faça⁴¹. Se um pai de família trabalha em cidade distante e só visita mulher e filhos uma vez ao mês, ainda assim poderá requerer a usucapião em nome do núcleo familiar.

Malgrado se trate de usucapião que tem por finalidade a moradia, a pressupor que o usucapiente resida no imóvel, nada impede que nele seja exercida uma atividade comercial.

Por último, impede-se a aquisição por essa modalidade quando o usucapiente for proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Cuida-se, na espécie, de usucapião pro misero, concebida para regularizar a moradia de pessoas que não têm outras titularidades imobiliárias, é dizer, pessoas pobres. Mesmo assim, situações complexas poderão ocorrer. A título de exemplificação, se o possuidor não é proprietário de qualquer imóvel, mas tem em seu nome um carro importado, avaliado em duzentos mil reais, poderá usucapir?

Além disso, muitas pessoas adquirem imóveis e não os transferem em seu nome. Como a propriedade imóvel só se adquire pelo registro (art. 1.245 do CC/2002), essas pessoas não são proprietárias, ainda que tenham título e exerçam posse com ânimo de dono.

⁴⁰ MARQUESI, Roberto Wagner. **Usucapião Extrajudicial**. Op. cit., p. 38.

⁴¹ MELLO, Henrique Ferraz Côrrea. **Usucapião extrajudicial**. Op. cit., p. 47.

Se os artigos de lei acima referidos forem interpretados em sua literalidade, possível será a usucapião; mas, em exegese teleológica, atendendo aos fins da norma, entendimento pode haver no sentido negativo, já que não se trata de pessoa pobre. É de optar pela segunda solução, em atenção aos fins sociais a que se dirige a lei⁴². O lapso aquisitivo é de cinco anos.

Essa forma não exige título e boa-fé, dada a omissão desses requisitos naqueles três dispositivos legais. De fato, nas hipóteses em que o legislador quis boa-fé e justo título, teve ele o cuidado de dizê-lo, tal como está no art. 1.242. Se, para a usucapião especial urbana, não o exigiu, não é dado ao aplicador do Direito exigi-lo. Portanto, não se obsta ao invasor utilizar-se desse mecanismo para adquirir a propriedade, desde que a posse seja mansa e pública.

Digno de destaque, ainda, é o fato de a *accessio temporis* não poder ser aproveitada nessa forma de usucapião. O entendimento é de não se aplicar a regra do art. 1.243 do Código Civil, já que o tema tem normativa na Constituição. Consequentemente, deverá o sujeito, ou sua família, exercer pessoalmente a posse, pelo mínimo de cinco anos⁴³.

É de ressaltar que, por força do § 3º, art. 9º, do Estatuto da Cidade, o herdeiro legítimo poderá continuar a posse do autor da herança, desde que residente no imóvel ao tempo da abertura da sucessão. Não se trata aqui de acessão de tempo, pois o usucapiente já exercia posse antes mesmo da abertura da sucessão. O que havia era uma composesse.

Dessa forma, não é possível transmitir a posse *ad usucapionem* prevista no art. 183 da CRFB/1988 nem a título gratuito nem a título oneroso, nem a título universal nem

⁴² MARQUESI, Roberto Wagner. **Usucapião Extrajudicial**. Op. cit., p. 39.

⁴³ "Usucapião especial urbano. Art. 183 da CF/1988. Soma de posse. Inviabilidade na modalidade pretendida. Exigência de posse pessoal por cinco anos. No caso, não é possível que possuidor pretenda beneficiar-se da *accessio possessionis* para completar os 05 (cinco) anos de posse exigido na modalidade de usucapião especial urbano. Não poderá o pretendente somar o seu prazo à de quem lhe concedeu a posse, já que os 05 (cinco anos) reclamam posse pessoal" (TJRS – 20ª. Câm. Cív. Ap. 70049433725 – Rel. Glênio José Wasserstein Hekman – j. em 26.06.2013); Enunciado 317 da IV Jornada de Direito Civil da Justiça Federal: "Art. 1.243. A *accessio possessionis*, de que trata o art. 1.243, primeira parte, do CC, 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".

a título singular, já que o sucessor não reuniria os requisitos da personalidade e da moradia.

1.2.6 Usucapião em Regularização Fundiária Urbana

Essa forma de usucapião tem a peculiaridade de ser declarada não pelo juiz, mas por ato do Oficial de Registro de Imóveis. Regulada pela Lei n.º 13.465/2017 nos artigos 25 a 27, esta modalidade de usucapião só se aplica aos casos de regularização fundiária de interesse social, em imóveis urbanos, usados predominantemente para fins de moradia⁴⁴.

1.2.7 Usucapião de Direito Especial de Uso para Fins de Moradia ou de Comércio

Criada pela Medida Provisória 2.220/2001, que foi apresentada pela Presidência da República diante do veto que fizera ao Estatuto da Cidade, esta modalidade tem duas peculiaridades. Primeiro, seu objeto não é a propriedade, mas um desmembramento dela, o direito real de uso. Segundo, ela ocorre em áreas públicas. Tem-se, com isso, a curiosa hipótese de usucapião de bem público.

Trata-se, ao lado da usucapião prevista na Lei de Registro Público e da usucapião em regularização fundiária urbana, da terceira forma de usucapião extrajudicial conhecida em nosso sistema.

⁴⁴ MARQUESI, Roberto Wagner. **Usucapião Extrajudicial**. Op. cit., p. 48.

2. A DESJUDICIALIZAÇÃO E A VALORIZAÇÃO DAS SERVENTIAS

A ampla concepção conferida ao acesso à justiça, proporcionando a abertura do Judiciário a uma sociedade cada vez mais consciente acerca da possibilidade de defesa de seus direitos, somada à acelerada dinâmica das relações sociais e do sensível aumento de sua complexidade, estimularam o fenômeno da excessiva judicialização dos conflitos.

Os litígios crescem em progressão exponencial, incentivados por uma cultura de litígio, acarretando o que denominou-se “explosão de litigiosidade”⁴⁵, real barreira para se alcançar o pleno acesso à justiça. No cenário brasileiro, é o Poder Judiciário o destino dessa excessiva litigiosidade, refletindo a tendência enraizada na sociedade de que todo e qualquer conflito deve ser por ele resolvido⁴⁶, como resultado de anos de protagonismo isolado na defesa das mais diversas causas.

Trata-se do que Watanabe⁴⁷ denominou de cultura de sentença, diante da predominância do mecanismo da decisão adjudicada e da própria formação jurídica dos operadores do Direito, mas que deve ser gradualmente desestimulada, diante da crise que enfrenta o sistema judicial e da inadequação do método jurisdicional na resolução de alguns conflitos:

[...] o mecanismo predominantemente utilizado pelo nosso Judiciário é o da solução adjudicada dos conflitos, que se dá por meio de sentença do juiz. E a predominância desse critério vem gerando a chamada “cultura da sentença”, que traz como consequência o aumento cada vez maior da quantidade de recursos, o que explica o congestionamento

⁴⁵ Cappelletti e Garth (1988, p. 5) já consideravam em seus estudos o problema da “explosão da litigiosidade” como um real empecilho ao acesso à justiça, aliado ao desconhecimento jurídico, isto é, a marginalização da grande maioria das pessoas diante do mundo jurídico, o que demanda que haja conscientização acerca dos direitos. Soma-se a esse cenário, como reais empecilhos, os custos da demanda, a razoável duração do processo e a litigância habitual.

⁴⁶ Ao garantir o direito de acesso à justiça, assumindo o monopólio da jurisdição, estabeleceu-se, concomitantemente, um dever estatal de prestá-la. Segundo José Carlos Barbosa Moreira (1980, p. 21): “Desde que o Estado proibiu a justiça de mão própria e chamou a si, com exclusividade, a tarefa de assegurar o império da ordem jurídica, assumiu para com todos e cada um de nós o grave compromisso de tornar realidade a disciplina das relações intersubjetivas prevista nas normas por ele mesmo editadas.”

⁴⁷ WATANABE, Kazuo. Política Pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses. **Revista de Processo**, São Paulo, ano 136, v. 195, maio. Revista dos Tribunais, 2011, p. 386.

não somente das instâncias ordinárias, como também dos Tribunais Superiores e até mesmo da Suprema Corte⁴⁸.

Destarte, a ampla judicialização do mundo da vida, somada à cultura de sentença que está arraigada na sociedade, acabaram por provocar um substancial congestionamento no sistema judicial. Trata-se de uma situação bastante contraditória: a sociedade se encontra tão acomodada com a atribuição a um terceiro para resolver os seus problemas, que acaba aceitando – comodamente – uma resolução não satisfatória⁴⁹.

Os novos conflitos “encontraram as instituições oficiais, e especialmente o Judiciário, inabilitados para o tratamento adequado a tempo razoável dessa diversidade de temas e do novo contingente de ações judiciais que aportaram nos tribunais”⁵⁰.

Se por um lado mostra-se essencial a garantia de acesso pleno a uma ordem jurídica justa, como requisito para a consolidação de um Estado Democrático de Direito, por outro lado, a via judicial não está apta a suportar a crescente quantidade de demandas que se são apresentadas todos os dias.

Diante dos problemas que envolvem o Estado Brasileiro, como corrupção, falta de investimento, descaso social, é lugar comum afirmar que o Estado está passando por uma crise, uma “crise da justiça”, em face do descrédito por parte da sociedade no que tange às instituições jurídicas. Essa crise decorre de um enfraquecimento do próprio Estado – de sua gradativa perda de soberania⁵¹ – uma vez que não há a devida atenção quanto a serviços e direitos básicos, dentre eles, a prestação da justiça.

Esse estado crítico é generalizadamente atribuído ao Poder Judiciário, visto que, como expõe Grinover, “[...] nos países em que a função jurisdicional é de competência

⁴⁸ WATANABE, Kazuo. Política Pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses. Op. cit., p. 386.

⁴⁹ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça**: condicionantes legítimas e ilegítimas. Salvador: Editora JusPodivm, 2018, p. 239.

⁵⁰ CURY, Cesar Felipe. Mediação. In: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (orgs.). **Grandes Temas do Novo CPC**: Justiça Multipostas. Salvador: JusPodivm, 2018, p. 499.

⁵¹ TARTUCE, Flávio. **Mediação nos conflitos civis**. 4. ed. São Paulo: Método, 2018, p. 225.

exclusiva do Poder Judiciário, a crise da justiça confunde-se e se identifica com a crise do Judiciário e de seus membros, tudo é levado de roldão”⁵².

Esse cenário vem expondo diversas restrições ao acesso à justiça, às quais já haviam sido indicadas por Cappelletti e Garth⁵³ no Relatório Florença como sendo: a pobreza e dificuldade de acesso diante do desconhecimento acerca dos direitos e do alto valor dos custos judiciais, falta de representação adequada dos interesses transindividuais e excessiva formalidade dos procedimentos e centralização da resolução de conflitos.

Em geral, a crise do judiciário acarreta a obstrução das vias de acesso à justiça e a distância entre o Judiciário e seus usuários, já que diz respeito à “sobrecarga dos tribunais, morosidade dos processos, seu custo, a burocratização da justiça, a complicação procedimental”⁵⁴. Todos esses problemas retratam um “quadro de uma justiça que se tornou inadequada até para as controvérsias tradicionais”, acrescido agora do desaparecimento e da falta de resposta pronta e idônea para os novos conflitos⁵⁵.

Diante do contexto social, econômico e cultural brasileiro, Alvim⁵⁶ visualiza os fatores que limitam o acesso à justiça não somente como uma deficiência de entrada⁵⁷, que abrangeria fatores como o desconhecimento jurídico, o custo das demandas e a litigância habitual, mas, principalmente, de saída do Judiciário, com a explosão da litigiosidade, a crise numérica de processos e morosidade processual.

Para o autor, mostra-se mais grave o problema do “descenso”, ou seja, dos obstáculos subsequentes à propositura da ação, diante da concepção de razoável

⁵² GRINOVER, Ada Pellegrini. **O Processo em evolução**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998, p. 21.

⁵³ CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à Justiça**. Trad. de Ellen Gracie Northfllet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988, p. 35.

⁵⁴ GRINOVER, Ada Pellegrini. **O Processo em evolução**. Op. cit., p. 21.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ ALVIM, José Eduardo Carreira. Justiça: acesso e descenso. **Revista Jus Navigandi**. Teresina, ano 8, n. 65, 1 maio 2003. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/4078>. Acesso em: 10 ago. 2021.

⁵⁷ Observa Maria Teresa Sadek que, quando se examina a porta de entrada, verifica-se que a concentração da demanda por respostas judiciais recai sobre alguns poucos litigantes (SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. **Revista USP**, São Paulo, n. 101, p. 55-66, março/abril/maio, 2014, p. 60), sendo os mais frequentes usuários do Judiciário: “a Caixa Econômica Federal, a União, o INSS, os bancos, as empresas de telefonia, os municípios” (SADEK, Maria Tereza Aina. Op. cit., p. 59).

duração do processo, já que a entrada no sistema judicial é consideravelmente assegurada⁵⁸.

A grande quantidade de demandas que ingressam no sistema judicial somada ao acervo em andamento, leva a uma taxa de congestionamento (processos não julgados diante dos que ingressam) de 73,9% na justiça estadual e de 69,6% na Justiça Federal, gerando uma lentidão no julgamento que pode levar a uma média de espera pautada em anos⁵⁹.

Diante desse cenário, o Poder Judiciário vê como urgente a necessidade de readequar sua estrutura física e aprimorar a humana, de forma a dar um melhor atendimento à sociedade, o que leva à tentativa de reverter esse quadro mediante alterações legislativas com foco na celeridade, muitas vezes a qualquer custo, notadamente diante do princípio da razoável duração do processo (art. 5º, inciso LXXVIII, da CRFB/1988).

Essa urgência por celeridade, todavia, pode acabar gerando falhas no que pertine à qualidade da prestação dos serviços judiciais, já que nem sempre as demandas propostas podem ser analisadas num curto período, demandando uma cognição mais aprofundada. Segundo Humberto D. B. Pinho, “não se deve buscar uma celeridade a qualquer custo, sob pena de comprometimento do devido processo legal e, conseqüentemente, da prestação jurisdicional adequada, justa e eficaz”⁶⁰. Reconhecer essa situação também é assegurar o acesso a uma ordem jurídica justa.

O que se percebe, segundo Mancuso⁶¹, é que tais medidas focam, primeiramente, na crise numérica de processos, tendo em foco apenas as conseqüências (morosidade, inadequação estrutural, excesso de formalismo, multiplicidade de meios recursais, impossibilidade humana etc.), e não as causas, o que leva a uma ampliação de reformas legislativas no intuito de aumentar o número de juízes e de recursos estruturais, além de

⁵⁸ ALVIM, José Eduardo Carreira. *Justiça: acesso e descasso*. Op. cit.

⁵⁹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Justiça em números 2019 – Ano base 2018**. [Em linha]. CNJ: Brasília. [Consultado em: 10 ago. 2021]. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/pesquisasjudiciarias/justica-em-numeros/>>.

⁶⁰ PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Direito Processual Civil contemporâneo**: teoria geral do processo. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. v. 1, p. 111.

⁶¹ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça**: condicionantes legítimas e ilegítimas. Op. cit., p. 9.

estimular celeridade de procedimentos, que acabam retroalimentando a demanda. Segundo o autor:

A política judiciária obsessivamente focada na padronização/agilização dos procedimentos, embora, a curto prazo, possa contribuir para amenizar a sobrecarga de processos, não parece apta a representar solução permanente ou duradoura, pela boa razão de que por aí se está a combater o efeito da questão judiciária nacional – a crise numérica de processos – deixando em aberto a causa, localizada no demandismo judiciário excessivo, insuflado, de um lado pela crescente litigiosidade social e, de outro, pela parca oferta e divulgação de outros meios e modos de prevenir ou resolver controvérsias, fora e além da decisão judicial de mérito, dita solução adjudicada estatal⁶².

Uma das causas determinantes dessas taxas de congestionamento repousa, portanto, na inadequação da gestão dos conflitos. Quando se analisa a natureza das causas que estão em discussão, percebe-se que muitas delas nem deveriam estar sendo apreciadas por essa via, uma vez que poderiam ser definidas entre as próprias partes por outros meios, deixando a via jurisdicional para questões mais complexas.

Diante do reconhecimento da necessidade de adoção de meios alternativos ao Poder Judiciário para a resolução dos conflitos e da tendência social para a negociação, ganha destaque o resgate dos equivalentes jurisdicionais⁶³, levando em consideração a natureza dos conflitos e a melhor forma de tratá-los. Desponta, assim, um novo modelo de gestão de conflitos, pautado no consenso, que vem atingindo progressivo respaldo no ordenamento jurídico pátrio.

2.1 A desjudicialização e o novo modelo de gestão de conflitos

Tendo como pressuposto o escopo essencial da jurisdição que é a pacificação social⁶⁴, fez-se necessária a adoção de um novo enfoque de acesso à justiça, mediante a implantação de uma política pública que conseguisse afastar a chamada “cultura da

⁶² MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça**: condicionantes legítimas e ilegítimas. Op. cit., p. 10.

⁶³ PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Direito Processual Civil contemporâneo**: teoria geral do processo. Op. cit., p. 112.

⁶⁴ DINAMARCO, Candido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. v. 1, p. 145.

sentença”⁶⁵ e estimulasse a resolução consensual dos impasses de forma alternativa ao Poder Judiciário.

Segundo Francisco José Cahali, “a oferta de alternativas para a resolução de contendas está incluída no objetivo maior de garantir o acesso à justiça, o que nunca foi exclusividade do Poder Judiciário, mas sim finalidade do Estado”⁶⁶, que pode estimular a resolução dos conflitos no âmbito estatal ou fora dele. Nessa toada, afirma João Pedroso⁶⁷ que esse novo enfoque pressupõe que o Estado assumira uma nova relação entre os meios não judiciais de resolução de litígios e o sistema judicial, que será de inclusão.

Nesse contexto, abriu-se espaço para a difusão de técnicas alternativas que pudessem ser realizadas, inclusive extrajudicialmente, por vontade dos interessados, mas que assegurassem a segurança jurídica, ou seja, “procedimentos alternativos ao juízo estatal, menos formais, mais eficazes na resolução efetiva das questões e que possibilitem uma maior pacificação e justiça, conduzindo aos meios alternativos de resolução de conflitos”⁶⁸.

No entanto, para a efetividade do instituto, segundo Mauro Cappelletti e Bryant Garth, faz-se necessária uma variedade de reformas procedimentais e estruturais, inclusive,

[...] com o uso de pessoas leigas ou paraprofissionais, tanto como juízes quanto como defensores, modificações no direito substantivo, destinadas a evitar litígios ou facilitar sua solução e a utilização de mecanismos privados ou informais de solução dos litígios⁶⁹.

⁶⁵ WATANABE, Kazuo. **Cultura da sentença e cultura da pacificação**. In: Estudos em homenagem à Professora Ada Pellegrini Grinover, São Paulo: Dpj, 2005, p. 689.

⁶⁶ CAHALI, Francisco José. **Curso de Arbitragem**: Mediação. Conciliação. Tribunal Multiportas. 7. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 46.

⁶⁷ PEDROSO, João. TRINCÃO, Catarina. DIAS, João Paulo. **Percursos da informalização e da desjudicialização**: por caminhos da reforma da administração da justiça (análise comparada). Relatório do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa - Centro de Estudos Sociais - Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Novembro de 2001. Disponível em: <http://www.ulbra.br/upload/bf6155a5699476e8f91efe22ddd4dc18.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2021.

⁶⁸ MUNIZ, Tânia Lobo. O conflito, os modelos de solução, o acesso à justiça e a estrutura oficial de solução de conflitos. In MUNIZ, Tânia Lobo; ARAÚJO JUNIOR, Miguel Etinger (Autores). **Estudos de Direito Negocial e os mecanismos contemporâneos de resolução de conflitos**. Birigui: Boreal, 2014, p. 34.

⁶⁹ CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à Justiça**. Op. cit., p. 26.

Nesse sentido, afirmam Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. que:

Nesta nova justiça, a solução judicial deixa de ter a primazia nos litígios que permitem a autocomposição e passa a ser a *ultima ratio*, a *extrema ratio*. Assim, do acesso à justiça dos tribunais passamos ao acesso aos direitos pela via adequada de composição, da mesma forma que, no campo do processo, migramos da tutela processual, como um fim em si mesmo, para a tutela dos direitos, como finalidade do processo⁷⁰.

A desjudicialização é a denominação genérica dada a essa tendência recente que possibilita que as pessoas obtenham tutela de seus direitos de forma não adjudicada, por meio de um agente que não integra o Poder Judiciário, mas que se mostra mais apto para lidar com a situação. Segundo Diniz, “[...] trata-se de facultar às partes comporem seus litígios fora da esfera estatal da jurisdição, desde que juridicamente capazes e que tenham por objeto direitos disponíveis”.⁷¹

Na visão do professor português João Pedroso, a desjudicialização decorre de um contexto de reforma da administração da justiça que, juntamente com o processo de informalização, integra o processo de “desjuridificação”⁷².

Entretanto, permanece sendo uma intervenção estatal nas relações sociais, porém, assumindo diversas variáveis, dentre elas o uso de meios informais para a resolução de litígios dentro ou fora do processo e a transferência da competência para a resolução de controvérsias dos tribunais judiciais para uma instância de natureza administrativa, privada ou híbrida⁷³.

Por meio desse processo, haverá simplificação processual, com recurso a meios informais “para acelerar ou melhorar o desempenho dos processos judiciais e na

⁷⁰ DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI, Hermes. Justiça multiportas e a tutela constitucional adequada: autocomposição em direitos coletivos. **Civil Procedure Review**, v.7, n.3: 59-99, sept.-dec., 2016, p. 4.

⁷¹ DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**. Op. cit., p. 101.

⁷² Os processos de desjuridificação incluem ainda as categorias de “informalização da justiça” e de “desjudicialização” e inserem-se nas reformas, através de criação de processos, instâncias e instituições descentralizadas, informais e desprofissionalizadas que assumem a resolução de litígios outrora privativa dos tribunais judiciais. Os conceitos de informalização e desjudicialização, em sentido amplo, manifestam-se através de diferentes realidades que permitem prevenir ou resolver um litígio, ou seja, um conflito social que dois ou mais interessados pretendam que seja dirimido sem recurso ao tribunal judicial (PEDROSO, João. **Percursos da(s) reforma(s) da administração da justiça**: uma nova relação entre o judicial e o não judicial. [Em linha]. 2002. [Consultado em: 10 ago. 2021]. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/171.pdf>>).

⁷³ PEDROSO, João. **Percursos da(s) reforma(s) da administração da justiça**: uma nova relação entre o judicial e o não judicial. Op. cit.

transferência de competências de resolução de litígios para instâncias não judiciais e/ou para ‘velhas’ ou ‘novas’ profissões jurídicas ou de gestão/resolução de conflitos”⁷⁴.

Impõe-se, assim, a reconstrução de velhas profissões (a exemplo dos notários e registradores), atribuindo-lhes novas competências para a gestão e a resolução de litígios, e a regulação de conflitos através da prevenção e divulgação de informações jurídicas por meio das autoridades administrativas ou privadas⁷⁵.

Denominados de “equivalentes jurisdicionais”, os meios informais ou consensuais de resolução de conflitos são capazes de produzir resultados sociais muito mais satisfatórios do que os da via jurisdicional, pois “buscam a pacificação dos conflitos subjacentes antes que a mera solução do processo”⁷⁶. Entretanto, com a jurisdição possuem em comum apenas o escopo principal, que é a pacificação social.

Sob a perspectiva teleológica do sistema processual, pode-se visualizar uma equivalência funcional entre a pacificação imperativa do Estado e aquelas outras atividades, “nem sempre estatais e jamais dotadas do predicado da inevitabilidade, com que se buscam os mesmos objetivos e a mesma utilidade social”⁷⁷. Nesse sentido aduz Erica Barbosa e Silva:

Movimentos de estímulo à conciliação, à mediação e à desjudicialização de procedimentos são benéficos se permitem uma solução que salvaguarda o núcleo essencial da função jurisdicional: pacificação com Justiça. Justamente por isso coaduna-se com o acesso à Justiça a institucionalização dos meios consensuais, pois perpassam por universalização, celeridade e adequação⁷⁸.

O promissor prognóstico apresentado por essas vias conciliatórias levou “os governos a desenvolverem programas (mais ou menos) ambiciosos de reforma da administração da justiça”⁷⁹.

⁷⁴ PEDROSO, João. **Percurso(s) da(s) reforma(s) da administração da justiça**: uma nova relação entre o judicial e o não judicial. Op. cit.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ CURY, Cesar Felipe. Mediação. In: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (orgs.). **Grandes Temas do Novo CPC**: Justiça Multiportas. Op. cit., p. 495.

⁷⁷ DINAMARCO, Candido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. Op. cit., p. 215.

⁷⁸ SILVA, Érica Barbosa e. **Conciliação Judicial**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013, p. 326.

⁷⁹ PEDROSO, João. TRINCÃO, Catarina. DIAS, João Paulo. **Percursos da informalização e da desjudicialização**: por caminhos da reforma da administração da justiça (análise comparada). Op. cit., p. 11.

No Brasil, houve a publicação gradativa de atos normativos que buscaram a informalização e a desburocratização, inaugurando o que veio a ser denominado por Ada Pellegrini Grinover de “minissistema brasileiro de métodos consensuais de solução de conflitos”⁸⁰.

Dentre eles é importante destacar a publicação da Resolução nº 125/2010, do CNJ, que estabeleceu as diretrizes da Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses, reconhecendo expressamente que: “[...] a conciliação e a mediação são instrumentos efetivos de pacificação social, solução e prevenção de litígios, e que sua apropriada disciplina em programas já implementados no país tem reduzido a excessiva judicialização dos conflitos de interesses”⁸¹.

Essa resolução foi complementada pela Lei de Mediação (Lei nº 13.140), publicada em 2015. Também nesse ano foi publicado o Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), que trouxe, expressamente, no art. 3º, em seus parágrafos 2º e 3º, a opção pela resolução consensual de conflitos, incentivando a realização de conciliação, mediação e outros métodos, como uma diretriz geral para o direito processual civil, por magistrados, advogados, defensores públicos e integrantes do Ministério Público, tanto na solução quanto na prevenção de conflitos, diante da conseqüente minoração da judicialização de conflitos que são capazes de promover⁸².

A valorização de meios alternativos de solução de conflitos configura uma das características fundamentais do “novo modelo processual civil brasileiro”⁸³. Fruto de um cenário pós-positivista, o atual CPC parece ter efetivamente realizado um rompimento com o sistema processual anterior, na medida em que inovou em diversos aspectos de forma qualitativa, enaltecendo a autonomia privada em oposição à justiça contenciosa⁸⁴,

⁸⁰ GRINOVER, Ada Pellegrini. Os **métodos consensuais de solução de conflitos no novo CPC**. São Paulo: Atlas, 2015, p. 2.

⁸¹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125/2010**. [Em linha]. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. [Consultado em: 10 ago. 2021]. Disponível em: <[https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos normativos?documento=156](https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos%20normativos?documento=156)>.

⁸² WATANABE, Kazuo. Política Pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses. Op.cit., p. 691.

⁸³ DINAMARCO, Candido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. Op. cit., p. 48.

⁸⁴ Segundo Mauro Cappelletti e Garth, “a justiça contenciosa é boa para relações do tipo tradicional, não para aquelas cada vez mais típicas e frequentes nas sociedades contemporâneas, nas quais assumiram grande importância as que os sociólogos denominam de *total institutions*: ‘instituições integrais’ no sentido de que, enquanto membros de várias comunidades econômicas, culturais, sociais, somos constringidos a passar nelas grande parte da nossa vida e

“baseada em formas conciliatórias”⁸⁵. Segundo Ada Pellegrini Grinover, a justiça conciliativa possui os seguintes fundamentos:

[...] o fundamento social, qual seja, a verdadeira pacificação social, que não se consegue por intermédio do processo jurisdicional, que se limita a solucionar a parcela do conflito levado aos autos, sem se preocupar com o conflito sociológico que está em sua base; o fundamento político, pela participação dos cidadãos que solucionam diretamente suas próprias controvérsias, contando com a colaboração de outro cidadão (o conciliador e o mediador) no papel de facilitador dessa mesma solução; e o fundamento funcional, objetivando diminuir a crise da justiça, pela instituição de instrumentos (ditos alternativos) capazes de desafogá-la⁸⁶.

A atmosfera gerada pelas ideias de uma cultura do consenso e pela publicação daqueles diplomas normativos trouxe para os juristas em geral, a sensação de que ao Poder Judiciário poderia ser atribuída a função de gerenciamento de uma política pública para o adequado tratamento dos conflitos, passando a integrar um novo modelo de gestão, que vem, justamente, ao encontro do denominado sistema de “Tribunal Multiportas”⁸⁷, expressão traduzida do termo norte-americano *Multidoor Courthouse*, apresentado em 1976 por Frank Sander, no sentido de um “centro abrangente de justiça”⁸⁸.

Segundo Mariana H. Crespo, o Tribunal Multiportas é uma “instituição que direciona os processos que chegam a um tribunal para os mais adequados métodos de resolução de conflitos, economizando tempo e dinheiro tanto para os tribunais quanto

atividade: fábricas, repartições públicas, escolas, bairros etc.” (CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. Problemas de reforma do Processo Civil nas sociedades contemporâneas. *Revista de Processo*, n. 65. São Paulo: Janmar., 1992, p. 133).

⁸⁵ CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. Problemas de reforma do Processo Civil nas sociedades contemporâneas. Op. cit., p. 133.

⁸⁶ GRINOVER, Ada Pellegrini. Mediação paraprocessual. In: ALMEIDA, Rafael Alves; ALMEIDA, Tania. **Tribunais Multiportas**: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil. [Em linha]. Rio de Janeiro: FGV, 2012, p. 24-37. [Consultado em: 10 ago. 2021]. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10361/Tribunal%20Multiportas.pdf>>.

⁸⁷ Nesse sentido: “O modelo idealizado por Frank Sander, denominado de *Multidoor Courthouse System* - Sistema das Múltiplas Portas, tinha como fulcro central oferecer soluções mais congruentes às peculiaridades de cada demanda, de forma mais efetiva, célere e de custo razoável. Esse sistema consiste em disponibilizar vários mecanismos de solução de conflitos para os processos trazidos ao Judiciário. O conceito tem a premissa da noção de que há vantagens e desvantagens em cada caso específico ao usar um ou outro processo de resolução de disputas, sendo que a existência de várias possibilidades é a situação ideal” (SALES, Lilia Maia de Moraes; SOUZA, Mariana Almeida de. O Sistema de Múltiplas Portas e o Judiciário brasileiro. *Direitos Fundamentais & Justiça*, ano 5, n. 16, 2011, p. 207). Refere-se à possibilidade de escolha de diferentes métodos de resolução de conflitos integrados ao Judiciário (ALMEIDA, Tânia. *Mediação e conciliação*: dois paradigmas distintos. Duas práticas diversas. In: Luciane Moessa de Souza (coord.). **Mediação de conflitos**: novo paradigma de acesso à justiça. 2. Ed. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2015).

⁸⁸ CRESPO, Mariana Hernandez. Diálogo entre os professores Frank Sander e Mariana Hernandez Crespo: explorando a evolução do Tribunal Multiportas. In: ALMEIDA, Rafael Alves; ALMEIDA, Tania. **Tribunais Multiportas**: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil. [Em linha]. Rio de Janeiro: FGV, 2012, p. 24-37. [Consultado em: 10 ago. 2021]. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10361/Tribunal%20Multiportas.pdf>>.

para os participantes ou litigantes⁸⁹. Por meio dele o Poder Judiciário assume o papel de um gestor do conflito, encaminhando a situação conflitiva apresentada para o meio mais adequado de solução, inclusive de forma diversa da sentença judicial⁹⁰, como, por exemplo, a realização de mediação pelos notários e registradores, como mais uma “porta”.

A ideia é propiciar um mecanismo de tratamento variado de conflitos apresentados ao Poder Judiciário, conforme a sua natureza. Será feita uma avaliação prévia, por pessoal especializado, para identificar as partes, a controvérsia e identificar qual o instrumento de tratamento ou resolução (“porta”) é o mais adequado conforme a natureza do conflito. Destarte, a prestação jurisdicional do Estado não é o único mecanismo eficiente de distribuição da justiça, nem exclusiva sede de atividade jurisdicional, sendo necessário reconhecer um sistema pluriprocessual de abordagem de controvérsias⁹¹.

Nasce, dessa forma, um novo modelo de gestão como alternativa para solucionar o problema de exaurimento do sistema e para incentivar a adoção de mecanismos consensuais de tratamento de controvérsias⁹², consubstanciado na ideia de que não há uma única técnica de resolução de conflitos, mas sim, técnicas adequadas para cada situação, conforme as características do litígio que se propõe a apreciar, as quais podem ser aplicadas judicial ou extrajudicialmente.

A oferta de diferenciados mecanismos de realização da justiça não faz com que a via jurisdicional seja excluída: antes, podem e devem interagir os variados métodos, para proporcionar ao jurisdicionado múltiplas possibilidades de efetivar os seus direitos,

⁸⁹ CRESPO, Mariana Hernandez. Diálogo entre os professores Frank Sander e Mariana Hernandez Crespo: explorando a evolução do Tribunal Multiportas. Op. cit., p. 32.

⁹⁰ LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes. Sistema multiportas: opções para tratamento de conflitos de forma adequada. In: SALLES, Carlos Alberto; LORENCINI, Marco Antonio Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (Coords.). Negociação, mediação e arbitragem – curso básico para programas de graduação em Direito. São Paulo: GEN/Método, 2013, p. 65.

⁹¹ Diante da progressiva tendência de desjudicialização dos conflitos, emergem outros entes aos quais poderia ser reconhecido o exercício de função jurisdicional, posto desempenharem funções atípicas ou equivalentes àquelas jurisdicionais, a exemplo dos Tribunais Desportivos (CF, art. 217), das serventias extrajudiciais (CPC, art. 982, 1124-A, Lei n. 11.441/07), das Comissões de Conciliação Prévia na Justiça do Trabalho (CLT, art. 625-D, cf. Lei n. 9958/2000), do Tribunal Marítimo (art. 1º da Lei n. 2180/54), das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) (art. 58, da CF/88), dos Crimes de Responsabilidade (art. 86, da CF/88), do Tribunal de Contas (art. 71, II da CF/88), do CADE (art. 7º da Lei n. 12.529/11) (CARNEIRO, 2007).

⁹² OLIVEIRA, Luthyana Demarchi; SPENGLER, Fabiana Marion. **O Fórum Múltiplas Portas como política pública de acesso à justiça e à pacificação social** [Em linha]. Curitiba: Multideia, 2013. [Consultado em: 10 ago. 2021]. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wpcontent/uploads/2018/09/8f477ec6bf0626d8bf998c5b4f522458.pdf>>.

inclusive a solução de controvérsias, que pode ser viabilizada por meio da mediação nas serventias extrajudiciais⁹³.

Existem, todavia, posicionamentos contrários à ampla adoção dos meios consensuais pela sociedade, dentre os quais se destaca o de Owen Fiss, que afirma que o seu estímulo descaracteriza a função essencial da jurisdição que é “explicar e conferir força aos valores contidos em textos de grande autoridade, como a Constituição e as leis: para interpretá-los e deles aproximar a realidade”⁹⁴ e poderia apresentar desvantagens, como: desequilíbrio de poder entre as partes, ausência de consentimento legítimo, falta de base para envolvimento judicial continuado e desconsideração da justiça, em favor da pacificação⁹⁵.

A despeito dessas respeitáveis colocações, não parece que a adoção de meios consensuais poderia acarretar a exclusão da via jurisdicional ou mesmo um desequilíbrio de poder entre as partes, e mesmo que houvesse essa possibilidade, a via jurisdicional é sempre a possibilidade inafastável: “prevalecem as vias da jurisdição estatal sempre que uma opção como essas não for concertada pelas partes”⁹⁶.

Com a adoção de um novo modelo de gestão da justiça, o sistema processual pode proporcionar aos interessados uma solução mais adequada dos conflitos, em que se observa o envolvimento direto na busca de resultados que melhor solucione a questão por eles vivenciada, sem que isso destrua o relacionamento construído, em prol de uma justiça coexistencial. Isso fará com que o Judiciário Nacional adote:

[...] um importante filtro da litigiosidade, que ao contrário de barrar o acesso à justiça, assegurará aos jurisdicionados o acesso à ordem jurídica justa, e, além disso, atuará de modo importante na redução da quantidade de conflitos a serem ajuizados e também, em relação aos conflitos judicializados ou que venham a ser judicializados, a sua solução pelos mecanismos de solução consensual dos conflitos, o que certamente determinará a redução substancial da quantidade de sentenças, de recursos e de execuções judiciais⁹⁷.

⁹³ TARTUCE, Flávio. **Mediação nos conflitos civis**. Op. cit., p. 167.

⁹⁴ FISS, Owen. **Contra o Acordo. Um novo Processo Civil**: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade. Coord. da tradução bras. Carlos Alberto de SALLES. Trad. bras. Daniel Porto Godinho da SILVA e Melina de Medeiros RÓS. São Paulo: RT, 2004, p. 139.

⁹⁵ *Ibidem*.

⁹⁶ DINAMARCO, Candido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. Op. cit., p. 215.

⁹⁷ WATANABE, Kazuo. Política Pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses. Op. cit., p. 385-386.

Não basta, porém, que sejam publicados atos que viabilizem essa política pública: são necessárias medidas efetivas, sendo a principal delas, a mudança de cultura, que será lenta e gradual, mas que vai demandar mudanças⁹⁸ na formação e na concepção dos operadores do Direito, e na própria sociedade, que deverá adaptar-se a essas outras vias não jurisdicionais.

Assim, cabe também ao Estado, a incumbência de promover essa mudança de concepção, estimulando a adoção de formas diversas de tratamento de conflitos, como a mediação e a conciliação, o que já vem sendo delineado no sistema processual, sinalizando uma aproximação ao modelo norte-americano do sistema do tribunal multiportas, e mediante a edição de diplomas normativos que, dentro dessa política pública, estimulem uma maior desjudicialização, com a atribuição de atividades anteriormente reservadas à exclusiva tutela do Poder Judiciário a entes não judiciais, como as serventias extrajudiciais de notas e registro.

Diante das considerações acima expostas, pode-se verificar que a desjudicialização, notadamente após a difusão da política pública de tratamento adequado de conflitos, configura um importante mecanismo para reduzir a propositura de novas demandas, a ser operacionalizado mediante o emprego dos meios consensuais de resolução de conflitos, a exemplo da mediação, e de outros procedimentos, pelas serventias extrajudiciais, com o objetivo de ampliar acesso à justiça.

2.2 As serventias extrajudiciais e seu papel na desjudicialização

A atividade notarial e de registro advém de uma longa evolução, adquirindo, hoje, previsão constitucional, com regulamentação por meio de leis infraconstitucionais e atos normativos, pautados na competência da União para legislar sobre registros públicos, consoante dispõe o art. 22, da CRFB/1988.

⁹⁸ “Uma reengenharia na mentalidade dos que prestam serviços judiciais é imprescindível, mas a mudança é mais estrutural e clama pela participação da sociedade, na qual é preciso que se plante a semente do diálogo. Para tanto, não há solo mais rico e fértil que as mentes argutas das futuras gerações. É nas escolas, desde a mais tenra idade, que serão encontradas as melhores condições de se desenvolver, no ser humano, a capacidade de encontrar suas próprias soluções para os problemas que lhe serão apresentados ao longo da vida pessoal e acadêmica” (ANDRIGHI, 2012, p. 84).

Atualmente, o regime jurídico da atividade é composto, basicamente, pelo seguinte conjunto legal: art. 236, da Constituição Federal de 1988 (CRFB/1988), Lei nº 6.015/73 (Lei de Registros Públicos), Lei nº 8.935/94 (Lei dos notários e registradores), Lei nº 9.492/97 (Lei do protesto), atos normativos emitidos pelo CNJ e Códigos de normas estaduais.

Embora, usualmente, mencione-se o termo genérico registros públicos ou serviços notariais e de registro, cumpre, primeiramente, esclarecer que existem, notadamente, seis tipos de serventias extrajudiciais no Brasil: Tabelionato de Notas, Tabelionato de Protestos de Títulos e Documentos, Serviço de Registro de Imóveis, Serviço de Registro de Títulos e Documentos, Serviço de Registro Civil das Pessoas Naturais e das Pessoas Jurídicas⁹⁹.

Dessa forma, a atividade notarial e de registros possui delineamentos específicos e condizentes com uma função pública, sendo reconhecida como uma função que é titularizada pelo Estado, embora seja prestada por titular devidamente habilitado, a quem é atribuído seu exercício com fé pública. No desempenho dessa tarefa pública que lhe é confiada, pode-se dizer que o agente delegado é Poder Público em ação, auferindo o bônus, mas enfrentando o ônus decorrente¹⁰⁰.

Em razão disso, ao Estado compete regular a atividade e a organização dos serviços, além de fiscalizar sua prestação para assegurar sua continuidade e adequação. Assim, pode-se dizer que a função exercida sob delegação¹⁰¹ do Estado é pública, e os serviços prestados por meio dela assumem essa feição, porém, em um sentido bastante amplo, caracterizando, segundo Walter Ceneviva “[...] o trabalho técnico desenvolvido sob as ordens de um delegado do Poder Público, para exclusivo cumprimento de funções ali

⁹⁹ Deve-se mencionar também, a existência dos tabeliães e oficiais de registro de contratos marítimos, conforme art. 5º, da Lei nº 8.935/94, que estão presentes apenas em alguns estados.

¹⁰⁰ BACELAR FILHO, Romeu Felipe. **Reflexões sobre Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 71.

¹⁰¹ A delegação é instituto muito difundido também no direito estrangeiro: p. ex., 1º art. 79 da Constituição argentina de 1994; art. 30 da Constituição boliviana com o texto da reforma de 2004; art. 211 da Constituição colombiana (redação de 2001); art. 9º da Constituição da Costa Rica (texto 2003); art. 4] da Constituição da República Dominicana (2002); art. 75-2 da Constituição espanhola de 1978; art. 215 da Constituição paraguaia de 1992; art. 104 da Constituição peruana de 1993; arts. 32-4, 111-2 e 248 da Constituição portuguesa revista em 2005; arts. 181-9 e 202 da Constituição uruguaia (texto reformado de 2004).

indicadas, delegado esse atuando com independência, mas sujeito à fiscalização do Poder Judiciário”¹⁰².

O cenário de crescente judicialização aliado à ineficiência do Poder Judiciário, além das transformações sociais que demandam cada vez mais celeridade e desburocratização, fez emergir um interesse pela implementação de técnicas alternativas, que pudessem ser realizadas extrajudicialmente por vontade dos interessados, mas que garantissem a segurança jurídica própria das decisões judiciais.

Segundo Sardinha¹⁰³, a opção pelos caminhos administrativos de acesso à justiça, “[...] confere aos cidadãos uma maior liberdade e poder de decisão sobre a forma como será solucionado o seu caso concreto, reduzindo a interferência do Estado que não mais substitui a vontade das partes por meio de uma decisão judicial”.

Destarte, considerados os atributos de que são dotadas as serventias extrajudiciais, a elas foram atribuídas novas funções, como uma nova via de acesso à justiça.

Os notários e oficiais de registro, por serem profissionais do Direito, exercem, de forma concreta, a justiça preventiva¹⁰⁴, buscando assegurar a prevenção dos conflitos e a observância da lei, em prol da estabilidade das relações jurídicas e da pacificação social. Os atos e negócios jurídicos, realizados sob a supervisão desses profissionais, passam a ostentar aptidão para produzir os efeitos devidos, sendo protegidos pela fé pública.

A segurança jurídica destaca-se como o principal atributo dessa atuação, uma vez que possibilita o trânsito estável das negociações e promove a prevenção de litígios. Aos notários e oficiais de registro cumpre, assim, o papel de interlocução extrajudicial e direta com a Sociedade, exercida de forma imparcial e antecedente à eclosão de eventual

¹⁰² CENEVIVA, Walter. **Lei dos notários e dos registradores comentada**: Lei n. 8.935/94. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 38.

¹⁰³ SARDINHA, Cristiano de Lima Vaz. **Cartórios e Acesso à Justiça**: A Contribuição das Serventias Extrajudiciais para a Sociedade Contemporânea, como Alternativa ao Poder Judiciário. Bahia: Editora Jus Podivm, 2018, p. 39.

¹⁰⁴ BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 47.

litígio¹⁰⁵. Acrescenta-se, ainda, o fato de que as serventias extrajudiciais são diretamente fiscalizadas pelo Poder Judiciário, mediante a realização de inspeções e correições, que acontecem anualmente, com vistoria de livros, além da estrutura física. Seus titulares respondem de forma administrativa, civil e criminal por todas as infrações cometidas.

Outro aspecto a ser considerado, no que tange às serventias extrajudiciais e que favorece a sua atuação no contexto da desjudicialização, refere-se à sua vasta capilaridade territorial, o que proporciona facilidade de acesso aos interessados até mesmo nas menores cidades do país, onde será possível prestar um atendimento mais célere e menos burocrático, onde se observa maior sensação de identificação e de acolhimento.

De acordo com a Lei nº 8.935/1994 (art. 44, § 2º), deve haver ao menos uma unidade de Registro Civil das pessoas naturais instalada em cada município, para a realização dos atos pertinentes a nascimentos, casamentos e óbitos. Atualmente existem 13.627 serventias extrajudiciais, distribuídas pelos 5.570 municípios brasileiros, ou seja, em qualquer cidade brasileira, por mais longínqua que esteja dos grandes centros, haverá um cartório atendendo às demandas da população¹⁰⁶.

A título de comparação, segundo o relatório Justiça em números apresentado pelo Conselho Nacional de Justiça, referente ao ano de 2018, existem, hoje, 9.627 varas e juizados especiais pertencentes à Justiça Estadual, que atuam em 2.702 comarcas, ou seja, somente 48,5% das cidades brasileiras são sede da Justiça Estadual. A Justiça Federal encontra-se em 279 seções (5% dos municípios)¹⁰⁷.

Tendo em vista a facilidade de acesso que possuem, as serventias extrajudiciais estão mais próximas da população, aptas a prestar um serviço público qualificado e menos oneroso, cumprindo aos agentes delegados, mais do que simplesmente praticar

¹⁰⁵ FREITAS, Matheus Silva de. VITA, Jonathan Barros. Uma introdução à análise econômica (AED) das atividades notariais e registras. **Revista de Direito Notarial**, v. 8, n.1. São Paulo, Janeiro-Junho, 2019, p. 13.

¹⁰⁶ ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL - ANOREG. **Anoreg/BR disponibiliza versão impressa do levantamento Cartório em Números**. [Em linha]. 2019. [Consultado em: 10 ago. 2021]. Disponível em: <<https://www.anoreg.org.br/site/2019/04/11/anoreg-br-disponibiliza-versao-impressa-do-levantamento-cartorio-em-numeros/>>.

¹⁰⁷ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Justiça em números 2019 – Ano base 2018**. [Em linha]. CNJ: Brasília. [Consultado em: 10 ago. 2021]. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/pesquisasjudiciarias/justica-em-numeros/>>.

atos jurídicos formais, mas sim, agir proativamente na orientação concreta da comunidade acerca dos seus direitos e a melhor forma de exercê-los¹⁰⁸.

Tais atributos demonstram que ainda podem ser melhor exploradas pelo Poder Público, dentro desse processo de simplificação de ritos e formalidades processuais que vem sendo implementado, na busca de promover a desobstrução do Poder Judiciário e a desburocratização. Nesse sentido, aduz Celso Fernandes Campilongo acerca da atual função do notariado:

Desde sempre, a prática notarial atuou como motor da evolução do direito. Numa quadra como a atual, em que as instituições representativas estão desacreditadas e as judiciárias, sobrecarregadas, o notariado ganha especial relevância como instância produtora de direito. A legislação opera em elevado grau de abstração e distanciamento das situações reais e concretas. A jurisdição ordinária atua mais em situações conflitivas. O notariado, ao reverso, está na linha de frente das pressões econômicas e sociais e, por isso, deve responder de forma imediata e próxima, cooperativa, consensual e reflexiva. Isso reforça sua eficiência econômica e sua identificação com as estruturas de confiança¹⁰⁹.

Destarte, principalmente a partir da CRFB/1988, com o reconhecimento expreso da atividade e de seu regime jurídico, tem-se verificado um aumento da participação das instituições notariais e de registro no desenvolvimento jurídico e socioeconômico pátrio, sendo prova disso a expansão do rol de atribuições a elas deferidas pela legislação, na esteira da desjudicialização, com resultados cada vez mais efetivos, demonstrando, dessa forma, uma função fundamental não só na prevenção de litigiosidade, como também na absorção de demandas antes submetidas exclusivamente à tutela jurisdicional¹¹⁰.

Nesse sentido, os primeiros indícios da desjudicialização foram verificados no Brasil, já em 1992, com a publicação da Lei nº 8.560/92, que se refere à possibilidade de reconhecimento de paternidade, parcialmente, perante os serviços de registro civil, procedimento que era realizado, anteriormente, apenas pela via judicial. A partir do

¹⁰⁸ FREITAS, Matheus Silva de. VITA, Jonathan Barros. Uma introdução à análise econômica (AED) das atividades notariais e registrais. Op. cit., p. 14.

¹⁰⁹ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Função social do notariado**: eficiência, confiança e imparcialidade. São Paulo: Saraiva, 2014, P. 160.

¹¹⁰ FREITAS, Matheus Silva de. VITA, Jonathan Barros. Uma introdução à análise econômica (AED) das atividades notariais e registrais. Op. cit., p. 14.

provimento nº 16/2012, do CNJ, passou a ser realizado diretamente nos cartórios de registro civil, contando até março de 2019, com 103.267 mil reconhecimentos¹¹¹.

2.3 O Provimento nº 67/2018 do Conselho Nacional de Justiça

O procedimento¹¹² de mediação a ser realizado nas serventias extrajudiciais, de forma facultativa, encontra-se previsto na Lei nº 13.140/15, bem como no provimento nº 67/18, do CNJ. A previsão de um procedimento, todavia, não se destina a engessar o instituto naturalmente marcado pela liberdade, como afirma Francisco J. Cahali, possuindo natureza de “regras de orientação, com caráter sugestivo”¹¹³.

Primeiramente deve ser ressaltado que só pode ser objeto de mediação, conforme art. 3º, da Lei de Mediação e art. 12 do Provimento, os direitos disponíveis e os indisponíveis que possibilitem transação. Caso envolvam direitos indisponíveis, mas transigíveis é necessária homologação do termo em juízo, conforme art. 725, VIII, do CPC e art. 3º, § 2º, da Lei de Mediação.

Considerando toda a estrutura normativa referente à mediação nas serventias extrajudiciais, verifica-se que esta pode ocorrer, sempre facultativamente: de forma autônoma e inicial, isto é, provocada mediante a apresentação de requerimento, pela parte interessada, na forma do art. 13, do Provimento nº 67/2018, do CNJ; ou de forma incidental e espontânea, durante a realização de um procedimento administrativo nas serventias, sendo a mediação e o mediador aceitos pelas partes.

¹¹¹ ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL - ANOREG. **Anoreg/BR disponibiliza versão impressa do levantamento Cartório em Números**. Op. cit.

¹¹² No que tange à mediação, técnica em que prevalece a informalidade e a oralidade, a expressão “procedimento” foi aqui utilizada no sentido de uma “coordenação de atos que se sucedem” (CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 317), podendo ser estruturado de diversas formas, considerada, ainda, a natureza do conflito discutido. Conforme Takahashi et al., essas fases “não são estanques e não devem ser seguidas como um procedimento rígido e inflexível”, podendo-se visualizar cinco etapas: (1) pré-mediação; (2) Abertura; (3) Investigação inicial do conflito; (4) Desenvolvimento (estratégias e negociações); (5) Redação do termo e encerramento (TAKAHASHI, Bruno. ALMEIDA, Daldice Maria Santana de. GABBAY, Daniela Monteiro. ASPERTI, Maria Cecília de. **Manual de mediação e conciliação na Justiça Federal**. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2019, p. 63-75).

¹¹³ CAHALI, Francisco José. **Curso de Arbitragem: Mediação. Conciliação**. Tribunal Multiportas. Op. cit., p. 114.

A primeira possibilidade de realização de mediação nas serventias extrajudiciais ocorre por meio de provocação, cuja regulamentação encontra-se prevista no provimento nº 67/2018, CNJ. Assim, independentemente do motivo do conflito, qualquer das pessoas envolvidas – ou todas elas – pode comparecer à serventia extrajudicial de sua preferência, para requerer a instalação de sessão de mediação.

A segunda possibilidade ocorre de forma incidental, com a concordância expressa das partes em submeter à mediação um impasse advindo da realização de algum procedimento administrativo que tramita perante a serventia extrajudicial. Esse entendimento decorre da liberdade procedimental da mediação¹¹⁴, sendo corroborado pelo contido no parágrafo único, do art. 9º, do Provimento nº 67/2018/CNJ, que permite que “os notários prestem serviços profissionais relacionados com suas atribuições às partes envolvidas em sessão de mediação de sua responsabilidade”¹¹⁵. Exemplo dessa situação é o procedimento de usucapião extrajudicial¹¹⁶.

De qualquer forma, até por força do princípio da rogação¹¹⁷, o agente delegado não pode agir de ofício, devendo ser provocado pelas partes interessadas, individualmente ou em conjunto, através de requerimento de mediação, que, nos termos do art. 42 da Lei 13.140/2015 e art. 13 do Provimento 67/2018 do CNJ “poderá ser dirigido a qualquer serviço notarial ou de registro “conforme as respectivas competências”.

Os requisitos mínimos desse requerimento que, inclusive, pode ser disponibilizado pelas serventias na *internet* como formulário padrão, estão previstos no art. 14, do Provimento nº 67/2018, CNJ: a qualificação do requerente, dados suficientes da outra parte para sua identificação e convite; indicação de meio idôneo para notificar a outra parte; narrativa reduzida do conflito e se houver, uma proposta de acordo.

¹¹⁴ CAHALI, Francisco José. **Curso de Arbitragem**: Mediação. Conciliação. Op. cit.

¹¹⁵ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Justiça em números 2019 – Ano base 2018**. [Em linha]. CNJ: Brasília. [Consultado em: 10 ago. 2021]. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/pesquisasjudiciarias/justica-em-numeros/>>.

¹¹⁶ Conforme art. 14, do Provimento 65/2017, do CNJ, que regulamentou o procedimento extrajudicial de usucapião, se, durante sua tramitação, houver impugnação de um titular de direito sobre o imóvel que se deseja usucapir, poderá ser objeto de mediação pelo registrador. No mesmo sentido o art. 18, que fixa que “em caso de impugnação do pedido de reconhecimento extrajudicial da usucapião apresentada por qualquer dos titulares de direitos reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo ou na matrícula dos imóveis confinantes, por ente público ou por terceiro interessado, o oficial de registro de imóveis tentará promover a conciliação ou a mediação entre as partes interessadas”.

¹¹⁷ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registro Públicos**: Teoria e Prática. 9. ed. Salvador: Jus Podivm, 2018, P. 115.

Conforme art. 10, do Provimento nº 67/2018, CNJ,

[...] podem participar da mediação como requerente ou requerido, a pessoa natural absolutamente capaz, a pessoa jurídica e os entes despersonalizados a que a lei confere capacidade postulatória. Poderá haver representação por procurador devidamente constituído, mediante instrumento público ou particular, com firma reconhecida, com poderes para transigir. A pessoa jurídica e o empresário individual poderão ser representados por preposto, mediante carta de preposição com poderes para transigir e firma reconhecida¹¹⁸.

De acordo com o art. 11 do referido provimento, “as partes poderão ser assistidas por advogados ou defensores públicos, munidos de instrumento de mandato com poderes especiais para o ato”¹¹⁹. Embora referido dispositivo pareça trazer uma faculdade para as partes, o seu parágrafo único afirma que caso compareça uma das partes sem um advogado ou defensor público, o mediador irá suspender o procedimento até que todas as partes estejam devidamente assistidas.

Os artigos 15 a 20 trazem disposições específicas acerca do procedimento, prevendo inicialmente que, após o protocolo do requerimento, o serviço extrajudicial designará, imediatamente, data e hora para que seja realizada uma sessão de mediação e comunicará essas informações ao requerente ou àquele que apresentou o pedido. Se constatada a ausência de algum dos requisitos necessários no requerimento, o requerente deverá ser notificado para sanar o vício em um prazo de 10 dias, agendando-se nova data para a realização de audiência, caso necessário. Persistindo a omissão, o pedido será rejeitado, havendo arquivamento por ausência de interesse¹²⁰.

O procedimento tem início efetivo com o envio de um convite para a mediação, onde se indica o escopo, a data e local da primeira reunião. Se a outra parte não responder em até trinta dias, considera-se rejeitado o convite. Se houve inclusão da cláusula de mediação em contrato anteriormente celebrado, o convite deverá seguir as regras do contrato, quanto à indicação de mediadores, prazos e local.

¹¹⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Justiça em números 2019 – Ano base 2018. Op. cit.**

¹¹⁹ *Ibidem*.

¹²⁰ *Ibidem*.

A notificação da parte requerida poderá ser feita por qualquer meio idôneo de comunicação, preferencialmente por meio eletrônico. A notificação esclarecerá que sua participação na sessão será facultativa, concedendo prazo de dez dias para indicar, de forma escrita, uma nova data e horário, caso não consiga estar presente na sessão designada.

Em atenção à confidencialidade, deverá ser mantido espaço reservado nas dependências da serventia para a realização das sessões durante o horário reservado ao atendimento ao público. Feito o chamamento das partes pelo nome e constatado que qualquer uma delas não compareceu, o requerimento será arquivado, exceto se houver diversos requerentes ou requeridos, comparecimento de no mínimo duas partes contrárias com o objetivo de transigir ou identificar formalmente se eventual acordo se mostra viável.

A sessão de mediação terá eficácia somente entre as partes presentes que, obtido o acordo e lavrado termo de mediação, assinarão na última página do termo, rubricando as demais. Havendo acordo, o termo final de mediação, segundo o § único, do art. 20, Lei 13.140/2015 constitui título executivo extrajudicial e, quando for homologado judicialmente, título executivo judicial.

Com relação aos emolumentos, o art. 36, do Provimento nº 67/2018, prevê que serão devidos por cada sessão de mediação de até sessenta minutos de duração sendo equivalentes ao menor valor cobrado na lavratura de escritura pública destituída de valor econômico, oscilando de acordo com as tabelas de emolumentos de cada estado. Em caso de a sessão extrapolar ao lapso temporal de sessenta minutos de duração, será acrescido o valor proporcional ao tempo excedente. Havendo arquivamento do requerimento antes que ocorra a sessão, grande parte do valor recebido (75%) deverá ser restituído.

2.4 A mediação nas serventias de registro

Na atividade extrajudicial de registro, tem-se, em regra, menor participação das partes, tendo em vista sua natureza mais objetiva, competindo ao registrador,

primordialmente, a qualificação do título a ele apresentado, nos estreitos limites legais. Ao contrário do que ocorre nas serventias notariais, não há, em regra, uma interação direta com os usuários e a captação de sua manifestação de vontade para a formalização de um negócio jurídico, mas sim, o protocolo de um título para registro. Nesse sentido, afirma Rocha Júnior que, inclusive, “[...] a análise documental se dará por exame e cálculo (artigo 12, parágrafo único da Lei 6.015/1973), ou por protocolo (artigo 12. “caput”), sem a participação dos interessados, exceto aquela do requerimento para a prática do ato”¹²¹.

Assim, existe o entendimento de que o oficial não pode agir como um consultor jurídico prévio à qualificação que lhe compete.

Em face do processo de desjudicialização, o serviço de registro de imóveis recebeu novas atribuições, que permitem ao registrador um maior contato com os usuários, já que há maior participação destes¹²². São exemplos desse novo cenário os procedimentos de retificação administrativa e de usucapião extrajudicial, os quais podem ser realizados extrajudicialmente.

Quanto à possibilidade de realizar a mediação no procedimento de usucapião administrativa, é expresso o parágrafo único do art. 14, do Provimento nº 65/2017, do CNJ:

Art. 14. A existência de ônus real ou de gravame na matrícula do imóvel usucapiendo não impedirá o reconhecimento extrajudicial da usucapião.
Parágrafo único. A impugnação do titular do direito previsto no caput poderá ser objeto de conciliação ou mediação pelo registrador. Não sendo frutífera, a impugnação impedirá o reconhecimento da usucapião pela via extrajudicial¹²³.

Igualmente prevê o § 1º, do art. 18, do mesmo Provimento:

Art. 18. Em caso de impugnação do pedido de reconhecimento extrajudicial da usucapião apresentada por qualquer dos titulares de direitos reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo ou na matrícula dos imóveis confinantes,

¹²¹ ROCHA JUNIOR, Gustavo Paula Leite. Mediação e conciliação nas serventias extrajudiciais. In: DEL GUÉRCIO NETO, Arthur. BARELLI, Lucas (Org.). **O Direito Notarial e Registral em Artigos**. São Paulo: YK Editora, 2017. v. 2, p. 72.

¹²² ROCHA JUNIOR, Gustavo Paula Leite. Mediação e conciliação nas serventias extrajudiciais. In: DEL GUÉRCIO NETO, Arthur. BARELLI, Lucas (Org.). **O Direito Notarial e Registral em Artigos**. Op. cit., p. 72.

¹²³ BRASIL. **Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017**. Op. cit.

por ente público ou por terceiro interessado, o oficial de registro de imóveis tentará promover a conciliação ou a mediação entre as partes interessadas.

§ 1º Sendo infrutífera a conciliação ou a mediação mencionada no caput deste artigo, persistindo a impugnação, o oficial de registro de imóveis lavrará relatório circunstanciado de todo o processamento da usucapião¹²⁴.

Sendo o pedido de reconhecimento extrajudicial da usucapião impugnado, apresentado por um titular de direito real sobre o imóvel que se pretende usucapir, poderá ser realizada a mediação perante o oficial de registro de imóveis, de forma incidental ao procedimento de usucapião, porém aceita pelos envolvidos. Verifica-se, assim, a preferência do legislador pela resolução consensual dos conflitos advindos desses casos.

A previsão legal expressa dessas possibilidades não parece impedir, entretanto, que a mediação seja realizada em outras situações envolvendo o registro imobiliário, quando for observado um impasse durante um procedimento ordinário de registro, por exemplo, desde que expressamente requerido ou aceito pelas partes envolvidas.

2.5 A limitação trazida pelo art. 42 da Lei nº 13.140/2015 para o acesso à justiça

Não restam dúvidas de que os agentes delegados já estão autorizados a realizar, em suas serventias, sessões de mediação, por óbvio, atendendo às exigências contidas nos diplomas normativos pertinentes. Entretanto, a despeito do empenho do Conselho Nacional de Justiça para inserir esses entes no plano de incentivo dos métodos alternativos de solução de controvérsias, algumas incongruências verificadas na Lei de Mediação (Lei n.º 13.140/2015) e no consequente Provimento n.º 67/2018, do CNJ, podem acabar dificultando a realização de mediação nas serventias extrajudiciais do país, gerando restrição, portanto, a essa via de acesso à justiça.

Por meio do processo de desjudicialização, que colocou as serventias extrajudiciais ao patamar das entidades capazes de viabilizar o acesso à justiça, alguns procedimentos realizados de forma extrajudicial, caso, dentre outros, dos inventários e divórcios, geram situações que oportunizam, cotidianamente, a realização da mediação

¹²⁴ BRASIL. Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017. Op. cit.

entre as partes envolvidas, além daquelas situações em que os próprios interessados procuram a serventia para a resolução de impasses de forma autônoma e inicial.

A formalização dessa possibilidade adveio com o art. 42, da Lei n.º 13.140/15, que fixou que as serventias extrajudiciais estão autorizadas a realizar mediação, desde que no âmbito de suas competências, isto é, estariam limitadas no que se refere ao exercício da atividade de mediação quando o objeto do litígio se adequar às atribuições legais específicas das serventias.

Essa previsão vem gerando confusão entre os agentes delegados, instaurando uma situação de insegurança jurídica e de restrição à possibilidade de valer-se de mediação nas serventias extrajudiciais, tendo em vista que os limites de sua competência de atuação não se mostram tão precisos e delimitados na prática, o que se agrava ainda mais quando o assunto é a mediação, técnica cuja finalidade é restaurar o entendimento entre as partes envolvidas num conflito cuja causa é muitas vezes imprecisa.

Para parte da doutrina, como Marinho Kern, o intuito da Lei n.º 13.140/15, “ao que se depreende do art. 42, [...] foi possibilitar a realização de mediação e da conciliação nas serventias extrajudiciais, no âmbito da competência de cada serventia”¹²⁵, pois seu objetivo foi aproveitar o conhecimento específico que cada notário ou registrador tem em sua área de atuação para o uso no procedimento de mediação e de conciliação.

Segundo o autor, é inegável que em procedimentos de retificação de área ou de usucapião extrajudicial e regularização fundiária, o registrador de imóveis terá melhor aptidão técnica para conduzir o procedimento para a solução da controvérsia, bem como nos casos em que a discussão verse sobre títulos de crédito, será mais indicado o tabelião de protesto. Já, no que tange a questões contratuais, o tabelião de notas será o mais adequado, além do registrador civil de pessoa jurídica, no caso de um contrato social de uma sociedade simples¹²⁶.

¹²⁵ KERN, Marinho Dembinski. A mediação e a conciliação por notários e registradores. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 84, ano 41, p. 309-352, jan-jun. 2018, p. 347.

¹²⁶ *Ibidem*.

No contexto de suas competências específicas, cada notário e registrador é detentor de um extenso conhecimento jurídico, que lhe permitirá uma atuação mais eficiente na solução das controvérsias, o que, como bem pontua Marinho Kern, “associado ao domínio de técnicas da mediação [...] trará sucesso na sua intervenção nas disputas”¹²⁷. E conclui o autor afirmando que “a especialização e o âmbito de atuação de cada notário ou registrador devem ser observados, tendo em vista o teor do art. 42 da Lei n.º 13.140/15 e o objetivo legal de se aproveitar cada uma das serventias no seu âmbito de expertise”¹²⁸.

Sabe-se que conflitos que são preexistentes e delimitados, podendo as partes optar por resolvê-los em determinada serventia, em razão da confiança na pessoa do mediador ou, mesmo, da proximidade, e outros que afloram no decorrer de um procedimento realizado perante determinada serventia, de forma incidental, como autorizado pela própria lei em algumas situações¹²⁹. Percebe-se, todavia, que, em nenhum desses casos a competência legal específica do agente delegado mostra-se indispensável para a realização da mediação.

Nesse sentido, afirma Silva que acaba se configurando um contrassenso do legislador, ao prever no artigo 9.º da lei “que qualquer pessoa capaz, que tenha a confiança das partes, pode realizar a mediação e, ao mesmo tempo, restringir no artigo 42 a atuação dos titulares e prepostos das serventias extrajudiciais, reduzindo seu campo de atuação”¹³⁰.

Não se mostra razoável, por exemplo, encerrar o procedimento de divórcio com partilha, para encaminhar os concernidos para a serventia que tem competência para lidar com questões imobiliárias, apenas porque está em discussão um impasse quanto à época e forma de aquisição de um imóvel, a não ser que seja de expressa vontade das partes envolvidas. Não parece ser esse o intuito da política de estímulo à resolução consensual

¹²⁷ KERN, Marinho Dembinski. A mediação e a conciliação por notários e registradores. Op. cit., p. 248.

¹²⁸ Ibidem.

¹²⁹ São exemplos: procedimento de retificação administrativa, de usucapião, de inventário e partilha extrajudicial ou de divórcio (Lei nº 11.441/2007).

¹³⁰ SILVA, Marcelo Lessa. A Mediação no Direito Brasileiro e sua Efetividade no Âmbito das Serventias Extrajudiciais. **Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflito**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 96 – 113, Jul.-Dez., 2016, p. 107.

dos conflitos, até porque numa situação dessas, o que haveria, na verdade, seria o desestímulo à resolução da contenda de forma consensual.

De certa forma, em razão da natureza dos temas de competência das serventias extrajudiciais, encontram-se estas inevitavelmente interconectadas. Assim, um título lavrado numa serventia notarial, por exemplo, pode ter como destino – e, em grande parte dos casos, tem – a serventia de registro de imóveis, bem como a serventia de registro de títulos e documentos, de pessoas jurídicas, além do registro civil. Verifica-se, portanto, que observar o âmbito de atuação de cada uma, tornaria inviável a realização da mediação, já que é impossível delimitar, na prática, a competência legal em uma circunstância de natureza tão subjetiva.

Notários e registradores lidam diariamente com questões patrimoniais, segundo Lamanauskas¹³¹, que menciona a potencial geração de conflitos nessa seara, em situações de condomínio comum ou edifício e de vizinhança, as quais acabam por acirrar os conflitos, mostrando-se essencial a preservação da continuidade do bom relacionamento para uma convivência pacífica. Segundo o autor, “situações que misturam o afeto familiar com patrimônio podem levar a litígios constantes e requerem um tratamento adequado para preservação dos elementos sentimentais, como por vezes o próprio núcleo familiar”¹³². A mediação é altamente recomendável nessa seara e poderá ser realizada tanto por notários como por registradores.

Os exemplos dessas situações são inúmeros, podendo-se citar a usucapião, tendo em vista que o art. 18, do Provimento nº 65/2017, do CNJ dispôs que as questões que envolvessem usucapião deveriam contar com a mediação do registrador. Porém, o notário também participa do procedimento da usucapião, ao lavrar a ata notarial que constata o tempo de posse, dentre outros elementos. Restam, assim, dúvidas quanto à forma adequada de se aplicar essa disposição legal.

Considerando as múltiplas possibilidades de conflitos que podem advir nessas ocasiões, nas variadas modalidades de serviço extrajudicial, o art. 42, da Lei nº

¹³¹ LAMANAUSKAS, Milton Fernando. A conciliação e mediação no sistema notarial e de registro como forma de ampliação do acesso à justiça. *Revista de Direito Notarial*, São Paulo, v. 6, set., 2015, p. 106.

¹³² *Ibidem*.

13.140/2015, bem como o art. 13, do Provimento nº 67/2018, do CNJ, acabam trazendo determinação questionável ao limitar a atuação dos agentes delegados apenas no âmbito de suas competências. Como instrumento de facilitação da comunicação e de resolução do conflito, não parece razoável e nem factível que a mediação seja vinculada a alguma especialidade notarial ou de registro, assim como isso não ocorre com outros profissionais que são mediadores.

Nesse sentido, aduziu em Parecer¹³³ (n. 178/2013) o juiz Gustavo Henrique Bretas Marzagão, como assessor da Corregedoria de Justiça de São Paulo, no Processo 2012/56888, convertido no Provimento nº 17/2013, que “não há como vincular a natureza do conflito à especialidade da Serventia que realizará a conciliação ou a mediação”, mencionando o caso das serventias de Registro Civil de Pessoas Naturais que praticam, em regra, atos relativos a direitos indisponíveis, e que, mantida “a vinculação entre a natureza do conflito e a especialidade da serventia, o serviço restaria esvaziado em diversas Comarcas que só dispõem dessa modalidade de Cartório”¹³⁴. Ademais, a divisão poderia causar confusão aos usuários, “que teriam de ir de cartório em cartório até achar o competente para a sua causa”¹³⁵.

Nessa toada, aduz Silva¹³⁶ que essa previsão se distanciaria da finalidade principal da mediação, qual seja, reduzir a excessiva judicialização dos conflitos, o empoderamento das partes para que possam resolver os seus próprios conflitos; que só irá se efetivar com a máxima ampliação do acesso à Justiça por meio dessas estruturas de mediação, sejam pela via judicial ou extrajudicial.

Destaca-se, ainda, que é livre a escolha do mediador pelos interessados, que prezarão pela imparcialidade e pela capacidade técnica, não sendo requisito de sua

¹³³ Segundo o juiz, “a divisão de atribuições daria ensejo, ainda, a recusas de atendimento pelas Serventias em razão de ‘incompetência’ da matéria, o que afetaria a eficiência do serviço e terminaria por gerar inúmeros procedimentos de conflito de competência junto ao Corregedor Permanente, algo que está na contramão dos fins ora colimados”. São Paulo. Corregedoria Geral da Justiça. Processo nº 2012/56888 (Parecer 178/2013. Provimento CG nº 17/2013). [Consultado em: 10 ago. 2021]. Disponível em: <<https://www.extrajudicial.tjsp.jus.br/pexPtl/visualizarDetalhesPublicacao.do?cdTipopublicacao=5&nuSeqpublicacao=4411>>.

¹³⁴ SÃO PAULO. Corregedoria Geral da Justiça. **Processo nº 2012/56888**. Parecer 178/2013. [Em linha]. Juiz Gustavo Henrique Bretas Marzagão. Provimento CG nº 17/2013. [Consultado em: 10 ago. 2021]. Disponível em: <<https://www.extrajudicial.tjsp.jus.br/pexPtl/visualizarDetalhesPublicacao.do?cdTipopublicacao=5&nuSeqpublicacao=4411>>.

¹³⁵ Ibidem.

¹³⁶ SILVA, Marcelo Lessa. A Mediação no Direito Brasileiro e sua Efetividade no Âmbito das Serventias Extrajudiciais. Op. cit., p. 99.

aplicação o conhecimento específico quanto ao objeto do conflito, o que significa que, independente da especialidade do agente delegado, ele pode ser escolhido livremente pelas partes, por força de outras características, conforme prevê o art. 9º da Lei nº 13.140/2015, no intuito de garantir o acesso e a autonomia das partes.

Dentro do espectro de livre autonomia das partes, essa escolha é, portanto, livre, segundo Buffo:

[...] sendo possível que, levando em consideração a confiança que possui, a escolha recaia sobre qualquer titular de serventia extrajudicial, independentemente da natureza desta, bem como do local de domicílio das partes ou da situação dos bens envolvidos, respeitadas as causas de impedimento e suspeição¹³⁷.

Aduz Hill que a escolha do mediador é livre, “visto que, dadas as características inerentes à mediação, deve-se privilegiar a confiança dos litigantes na pessoa do mediador e a autonomia da vontade”¹³⁸.

A possibilidade de realização de mediação em todas as serventias extrajudiciais, qualquer que seja sua atribuição, configura um meio relevante de difundir esse mecanismo nos mais distantes povoados do Brasil, considerando a ampla rede territorial e acessibilidade que os cartórios possuem. Nesse sentido, aduz Marcelo Lessa da Silva:

Tal restrição acabaria por limitar a acessibilidade dos interessados, principalmente das populações mais carentes, ao procedimento da mediação de uma forma mais ampla, isso porque, estreme de dúvidas, as serventias extrajudiciais por estarem instaladas em todas as cidades brasileiras, bem como em todos os distritos no que tange aos registros civis das pessoas naturais, possuem um alcance maior do que o Poder Judiciário em sua função jurisdicional, ou mesmo na mediação judicial, visto que as comarcas existentes no território nacional são em número menor do que as serventias extrajudiciais¹³⁹.

Assim, não parece haver justificativa para a restrição imposta pela lei, que, ao invés de promover a difusão do instituto, desconsiderou a potencialidade que as serventias apresentam e que possibilitam atingir a população do país como um todo.

¹³⁷ BUFFO, Mariana Belo Rodrigues. **Mediação e conciliação por notários e registradores**. 2016, 128 f. Dissertação (mestrado em Direito) – Curso de Pós-graduação em Direito. Escola Paulista de Direito, São Paulo, 2016, p. 101.

¹³⁸ HILL, Flávia P. Mediação nos cartórios extrajudiciais: Desafios e perspectivas. [Em linha]. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 12, v. 19, n. 3, set.-Dez., 2018. [Consultado em: 10 ago. 2021]. Disponível em: <<https://www.ePublicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/39175>>.

¹³⁹ SILVA, Marcelo Lessa. A Mediação no Direito Brasileiro e sua Efetividade no Âmbito das Serventias Extrajudiciais. Op. cit., p. 104.

Nesse sentido, a interpretação favorável à liberdade de escolha da serventia extrajudicial, independentemente de sua competência legal, é medida que favorece o tratamento adequado dos conflitos e a pacificação social, prevenindo futuros litígios e permitindo que haja mais serventias realizando a mediação de forma oficial em prol do desenvolvimento e da difusão da justiça consensual, ampliando, com isso, o acesso à justiça.

3. A USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL

Como foi demonstrado no primeiro capítulo desta pesquisa, a usucapião, também denominada prescrição aquisitiva, é uma das modalidades de aquisição originária existente no sistema jurídico brasileiro, desde que se parta de posse mansa e pacífica, tal como se o usucapiendo fosse o dono por determinado lapso de tempo¹⁴⁰.

Até entrar em vigor o novo CPC, a usucapião somente poderia ser reconhecida pelas vias judiciais. A novidade trazida pelo novo CPC (Lei 13.105/2015), que inseriu o art. 216-A na Lei 6.015/1973, é agora uma nova possibilidade para reconhecer ou declarar a usucapião.

Não se trata de nova forma de usucapião, mas somente de um procedimento desjudicializado, que não afronta ao art. 5º, inc. XXXV, CRFB/1988, já que é possível encaminhar o caso à via judicial ou extrajudicial, ficando a escolha a cargo de quem a pleiteia.

Segundo informa Ricardo Dip¹⁴¹, este aparente êxito foi obtido a partir da desjudicialização de questões referentes à retificação de registro imobiliário, separação, divórcio consensual, inventário e partilha de bens, que incentivou o uso do instituto da usucapião extrajudicial.

O novo CPC disciplina, em seu art. 1.071, um procedimento para a usucapião administrativa de bens imóveis. Desta feita, este dispositivo criou esta modalidade de usucapião, mesmo que no art. 60 da Lei nº 11.979 já tenha previsto uma figura parecida para aqueles que detinham títulos de legitimação de posse. No entanto, o que aconteceu com maior relevância e importância, foi a generalização do procedimento que passou a destinar-se a qualquer suporte fático ao qual o instituto pode ser aplicado.

¹⁴⁰ SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de Imóveis II: Atos Ordinários**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 95.

¹⁴¹ DIP, Ricardo (Coord.). **Direito Registral e o Novo Código de Processo Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 106.

Com base no art. 1.071 do novo CPC, a Lei nº 6.015/73 teve acrescido o artigo 216-A, passando a regular o procedimento da usucapião que agora pode ser requerida junto a um oficial de registro de imóveis, contando com a participação do tabelião e notário público na efetivação da Ata Notarial, passando a ser obrigatória a sua exigência e apresentação no registrador imobiliário.

Segundo Veronese¹⁴², esse instituto condiz com o fenômeno da desjudicialização do direito, cuja principal característica é o deslocamento de competência, que antes era exclusiva do Judiciário para outros órgãos que atuam extrajudicialmente, a exemplo dos cartórios.

Segundo Zacarias¹⁴³, a legislação em questão atribui aos notários e registradores o poder de solucionar questões onde existe consenso, contribuindo para tornar mais ágil a atividade jurisdicional.

Entende-se que o legislador brasileiro vem privilegiando, no bom sentido, os notários e registradores, a partir do momento em que lhes direciona novas atribuições que eram exclusivas do Judiciário. Em termos de legislação, existem importantes antecedentes de extrajudicialização, a exemplo da retificação extrajudicial de registro imobiliário (Lei nº 10.931/2004), o divórcio e o inventário extrajudicial (Lei nº 11.441/2007), a consignação em pagamento pela via extrajudicial (art. 890 do CPC, com relação à Lei nº 8.951/2004), a ata notarial como objeto de prova no sistema processual civil brasileiro (Lei nº 13.105/2015, art. 384), entre outros¹⁴⁴.

A Usucapião administrativa extrajudicial veio a ser um dos maiores avanços na legislação brasileira. No procedimento desta modalidade de usucapião, caso a qualificação seja positiva, o oficial irá realizar o registro da aquisição referente ao direito real na matrícula. Na hipótese de imóvel não ser matriculado, será aberta a matrícula e o

¹⁴² VERONESE, Yasmin Leandro; SILVA, Caique. Lei Thomas da. Os notários e registradores e sua atuação na desjudicialização das relações sociais. **Revista dos Tribunais de São Paulo**, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 4, 2014, p. 127.

¹⁴³ ZACARIAS, André Eduardo de Carvalho. **Usucapião extrajudicial**. Op. cit., p. 138.

¹⁴⁴ BRANDELLI, Leonardo. **Usucapião Administrativa**. Op. cit., p. 150.

registro. Se a qualificação for negativa, a decisão terá que ser fundamentada, demonstrando quais dos requisitos legais ainda precisam ser atendidos¹⁴⁵.

Com relação a este ponto específico de qualificação negativa e com nota devolutiva de pendência, o oficial registrador deverá privilegiar, em primeiro lugar, a mediação, antes mesmo de se enviar para o procedimento judicial. Por essa razão é que os notários e os registradores brasileiros passaram a serem peças fundamentais no procedimento de desjudicialização do sistema judiciário brasileiro. Crê-se até que novas atribuições virão *a posteriori*, desafogando o sistema judicial.

Ao que parece, o procedimento extrajudicial está apto a solucionar de forma mais ágil a usucapião, tornando-se um útil instrumento assim como também o são o inventário, o divórcio e a retificação desjudicializados, colaborando para a legalização de situações consolidadas e ajudando a promover a regularização fundiária e o bem-estar social.

3.1 Descrição do Procedimento

No Brasil, o procedimento de usucapião administrativa ficou a cargo dos Oficiais de Registro de Imóveis, profissionais do direito dotados de fé pública, especializado na área imobiliária¹⁴⁶. A eles compete presidir e decidir o processo administrativo de usucapião, que trata de direitos patrimoniais disponíveis, dispensando a intervenção judicial e do Ministério Público¹⁴⁷.

Para início do procedimento, deverá o registrador imobiliário ser provocado, conforme princípio do rogatório, mediante requerimento dirigido ao registrador da comarca do imóvel a que se pretende o registro.

Referido requerimento deverá trazer os fundamentos de fato e de direito que autorizam o deferimento do pedido, e, ainda, vir acompanhado dos seguintes documentos

¹⁴⁵ BRANDELLI, Leonardo. **Usucapião Administrativa**. Op. cit., p. 151-153.

¹⁴⁶ Em outros países, como Peru e Portugal, o procedimento é feito pela via notarial, o que não seria tecnicamente mais adequado, já que ao Notário cabe acolher e instrumentalizar declarações de vontade ou autenticar fatos e não presidir processos administrativos (BRANDELLI, 2016).

¹⁴⁷ DIP, Ricardo (Coord.). **Direito Registral e o Novo Código de Processo Civil**. Op. cit., p. 107.

previstos nos incs. I a IV do art. 216-A: ata notarial¹⁴⁸; planta e memorial descritivo contendo a descrição do imóvel usucapiendo, assinados por profissional legalmente habilitado com a prova da anotação de responsabilidade técnica no conselho profissional devidamente quitada (ART) no CREA ou RRT no CAU; certidões negativas da comarca da situação do imóvel e do domicílio do requerente; justo título, se o caso, e/ou qualquer outro documento que comprove os requisitos referentes à espécie de usucapião pretendida.

O CNJ, a seu turno, editou o Provimento 65/2017, em dezembro de 2017, regulamentando o procedimento uniforme de usucapião extrajudicial em todo o país, nos termos do art. 216-A da LRP e considerando, expressamente “a maior celeridade, redução de custos e de demandas no poder Judiciário mediante a desjudicialização de procedimentos”.

Explicitou o que deve constar do requerimento de reconhecimento extrajudicial da usucapião (art. 3º). Além dos requisitos da petição inicial trazidos pelo art. 319 do CPC deverá indicar a modalidade de usucapião requerida e sua base legal ou constitucional; a origem e as características da posse, existência de edificação, benfeitoria ou outra acessão no imóvel usucapiendo, com referência às respectivas datas de ocorrência; nome e estado civil dos possuidores anteriores que somaram seus tempos de posse ao do requerente para que o período aquisitivo restasse completo; número da matrícula ou transcrição da área em que o imóvel usucapiendo está localizado ou a informação de que o imóvel não se encontra transcrito ou não possui matrícula; valor atribuído ao imóvel usucapiendo.

O requerimento deve ser assinado por um advogado ou defensor público (art. 4º), e deverá ser instruído com os seguintes documentos:

a) ata notarial (art. 6º, Lei 8.935/1994) contendo a qualificação, endereço eletrônico, domicílio e residência daquele que está requerendo a usucapião e, se este for

¹⁴⁸ Ata notarial é um documento lavrado por um notário, mediante fé pública, com a finalidade de fixação e demonstração de um fato jurídico e função probatória. Assim, a ata notarial pode ser definida como uma prova pré-constituída, que se destina a provar fatos jurídicos para fins de produção de efeitos (LOUREIRO, 2016).

casado ou viver em união estável, também de se cônjuge ou companheiro, além dos documentos e endereço do titular do imóvel que constar na matrícula objeto da usucapião, certificando a descrição do imóvel conforme consta na matrícula, se o bem estiver especializado ou a descrição da área em caso de o bem não ser individualizado, características do imóvel; tempo e as características da posse e de seus antecessores; forma de aquisição da posse; modalidade de usucapião pretendida e sua base legal ou constitucional; número de imóveis atingidos pela pretensão aquisitiva e sua localização; valor do imóvel; outras informações consideradas necessárias pelo tabelião de notas, a exemplo de depoimentos de testemunhas ou de pessoas que têm a posse ou propriedade de imóveis confrontantes;

b) assinatura de planta e memorial descritivo por profissional habilitado e com a prova de ART ou do RTT;

c) justo título ou outros documentos aptos a comprovar a origem, continuidade, histórico possessório bem como o tempo de posse;

d) certidões negativas expedidas nos últimos 30 dias pelos distribuidores da Justiça Estadual e Federal do local em que estiver localizado o imóvel usucapiendo, atestando que inexistem ações cujo objetivo seja fazer oposição à posse do imóvel, em nome do requerente e se for o caso, de seu cônjuge ou companheiro; do proprietário do imóvel usucapiendo e cônjuge/companheiro, se houver; dos demais possuidores e respectivos cônjuges ou companheiros, se houver, na hipótese de sucessão de posse, que é adicionada à do requerente para completar o período aquisitivo de usucapião;

e) descrição georreferenciada nas hipóteses da Lei 10.267/2001 e seus decretos regulamentadores; instrumento de mandato público ou particular, concedendo poderes especiais e firma reconhecida, outorgado ao advogado ou defensor público pelo requerente e cônjuge ou companheiro; declaração do requerente;

f) certidões expedidas por órgãos municipais e/ou federais demonstrando se o imóvel usucapiendo é urbano ou rural, nos termos da Instrução Normativa do INCRA

82/2017 e Nota Técnica INCRA/DF/DFC 2/2016, expedida até trinta dias antes do requerimento.

O Provimento esclareceu que o tabelião competente para a lavratura da ata notarial é o que estiver lotado na circunscrição do imóvel usucapiendo ou da maior parte dele (art. 5º do Provimento), o que deixa explícita uma regra de territorialidade, já que, embora seja possível a livre escolha do tabelião pelas partes (art. 8º da Lei 8.935/1994), não é permitido que este saia da comarca de sua competência para praticar atos em diligência.

Quanto ao procedimento, salvo a apresentação de ata notarial, é similar ao procedimento de retificação administrativa de imóvel, que veremos adiante (embora com essa não se confunda, por ser a usucapião forma de aquisição de propriedade, enquanto, na retificação, o titular da propriedade já está definido), incluindo exigência de CAR, CCIR (art. 19 do Provimento), notificações (art. 10 do Provimento) e o procedimento de dúvida do art. 198 da LRP.

Outra dúvida, segundo Patah¹⁴⁹ era a respeito do pagamento dos serviços, que ficou uniformizado em todos os registros e tabelionatos, aproveitando-se a tabela de emolumentos existente em cada Estado, por enquanto (art. 26 do Provimento), inibindo, a nosso sentir, o uso do procedimento com intuito de fraudar disfarçadamente compra e venda, doações e permutas, salvo no tocante ao pagamento de impostos de transmissão, que não serão exigidos por se tratar de aquisição originária de domínio (art. 24 do Provimento).

Relevante ressalva o foi feita no § 2º do art. 2º do Provimento, dando aos interessados a opção de optar pela via judicial ou extrajudicial, podendo ser solicitada, a qualquer momento, que o procedimento fique suspenso pelo prazo de 30 dias. É possível também que os interessados desistam da via judicial para aderirem à via extrajudicial.

¹⁴⁹ PATAH, Priscila Alves. **Direito Registral**. Curitiba: Juruá Editora, 2018, p. 146.

Complementarmente, no art. 17, § 3º há a previsão de que a rejeição do pedido extrajudicial não constitui impedimento para que a ação de usucapião seja ajuizada no foro competente.

3.2 Incidência

A primeira parte desta obra assentou existirem no sistema brasileiro, ao lado da usucapião de coisas móveis, ao menos nove diferentes modalidades dessa forma de aquisição, a saber: a) Usucapião Ordinária de Imóveis e de Direitos Reais de Gozo (CC, art. 1.242); b) Usucapião Extraordinária de Imóveis e de Direitos Reais de Gozo (CC, art. 1.238); c) Usucapião Especial Urbana (art. 183 da CRFB/1988); d) Usucapião Especial Multifamiliar (Lei 10.257/2001, art. 10º); e) Usucapião Especial Rural (art. 191 da CRFB/1988); f) Usucapião Indígena (Lei 6.001/1973, art. 33); g) Usucapião de Cônjuge ou Companheiro Abandonado (CC, art. 1.240-A); h) Usucapião em Regularização Fundiária Urbana (Lei 13.465/2017, art. 26) e i) Usucapião de direito real de uso para fins de moradia ou comércio (MP 2.220/2001).

O art. 216-A não faz qualquer distinção, o que pode levar à conclusão de que qualquer das espécies, desde que incidente sobre imóveis, está compreendida em sua ambiência. Divergem entre si, contudo, as várias legislações estaduais. Assim, os Provimentos CGJ-BA 4/2016, CGJ-SP 58/2015, CGJ-DF 10/2016, CGJ-MS 137/2016, CGJ-AC 5/2016 e CGJ-RN 145/2016 nada dizem a respeito, deixando franqueadas ao procedimento extrajudicial, portanto, quaisquer das formas de usucapião imobiliária.

Contudo, o Provimento CGJ-RJ 23/2016 veda a forma extrajudicial naquelas modalidades em que o Ministério Público teria que intervir, se o processo fosse judicial, enquanto o Provimento CGJ-MG 325/2016 só não permite a extrajudicialidade para a usucapião indígena e a de regularização fundiária urbana.

Já o Provimento CGJ-CE 3/2016 impede a usucapião pela via extrajudicial nas modalidades familiar (CC, art. 1.240-A) e coletiva multifamiliar (Lei 10.257/2001).

Como expõe Marquesi¹⁵⁰, é certo que na usucapião para fins de regularização fundiária urbana, cujo procedimento está previsto na Lei 13.465/2017, não será possível valer-se do regime criado pelo art. 216-A, não apenas porque essa modalidade já ocorre em ambiente extrajudicial, como também porque tem requisitos e procedimentos diferenciados, em que intervém inclusive o município.

De igual sorte, não poderá ser processada pela forma do art. 216-A a usucapião do direito de uso especial para fins de moradia ou de comércio (MP 2.220/2001), porque ela é concedida pelo Poder Público, em ambiente extrajudicial, com regras e princípios próprios. Nela o Oficial não exerce participação ativa, limitando-se a registrar o título de concessão.

Nos casos em que houver interesses de incapazes, a usucapião também não poderá seguir procedimento extrajudicial, pois, quando em jogo tais interesses, intervirá o MP, que, como se sabe, não encontra espaço nesse procedimento.

Tirando o caso dos incapazes, as outras formas de usucapião que exigem participação ministerial são a usucapião urbana e a coletiva multifamiliar, regidas ambas pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). Parece, então, que essas duas modalidades deverão ser direcionadas a Juízo, a fim de assegurar a participação ministerial.

Não é assim, contudo. Segundo Ribeiro¹⁵¹, a emergência do CPC de 2015 revogou tacitamente os dispositivos processuais contidos naquela lei e que obrigavam a atuação do MP. É que a nova codificação processual civil já não exige a participação desse órgão nas ações de usucapião, que seguem agora o rito comum. É verdade que a Lei 10.257/2001 é lei especial, mas a especialidade não se dá em matéria processual.

Diante disso, como as ações de usucapião, à luz do novo regime processual, prescindem da atuação do MP, é de concluir que este só intervirá, com afastamento do procedimento extrajudicial, quando houver interesse de incapazes.

¹⁵⁰ MARQUESI, Roberto Wagner. **Usucapião Extrajudicial**. Op. cit., p. 156.

¹⁵¹ RIBEIRO, Benedito Silvério. **Tratado de Usucapião**. Op. cit., p. 133.

Sem embargo, maior atenção merece a usucapião familiar, inscrita no art. 1.240-A do CC.

O CC/2002 a posse funcionalizada pelo trabalho ou pela moradia é encontrada nos arts. 1.239¹⁵² e 1.240¹⁵³, e possibilita a aquisição da propriedade por usucapião e também pela exceção constante dos §4º e §5º do art. 1.228, que prevê a desapropriação judicial de iniciativa privada.

O pressuposto da usucapião familiar é a figura de abandono, com consequente falência do casamento ou convivência. No entanto questiona-se se o Oficial tem o poder de declarar a ocorrência da ruptura afetiva do casal. Note-se que o abandono, aqui, é um dado subjetivo, diferindo da ausência, que é um conceito objetivo. É possível, inclusive, que o abandono seja justificado pelos maus-tratos infligidos ao consorte, o que afastaria a possibilidade da usucapião em apreço.

Sendo assim, segundo Ribeiro¹⁵⁴, não poderá a usucapião familiar, ou de cônjuge ou companheiro abandonado, ser declarada pelo Oficial senão após decisão judicial, produzida sob o pálio do contraditório e da ampla defesa, que venha a reconhecer o abandono imotivado daquele contra quem se quer usucapir.

Segue daí que todas as modalidades de usucapião imobiliária, incluindo a de direitos reais de gozo em coisa alheia, poderão ser conduzidas em ambiente extrajudicial, com as exceções seguintes: a) regularização fundiária urbana da Lei 13.465/2017; b) concessão de uso especial para fins de moradia ou comércio da MP 2.220/01; c) havendo em jogo interesse de incapazes e d) na usucapião familiar, sem prévio reconhecimento judicial do abandono afetivo.

¹⁵² Art. 1.239. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como sua, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra em zona rural não superior a cinquenta hectares, tornandoa produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

¹⁵³ Art. 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. § 2º (VETADO) (BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. [Em linha]. Institui o Código Civil. [Consultado em: 10 jun. 2022]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/2002/L10406.htm>.

¹⁵⁴ RIBEIRO, Benedito Silvério. **Tratado de Usucapião**. Op. cit., p. 134.

Note-se que o Provimento CGJ-PR 263/2016 veda a usucapião extrajudicial na regularização fundiária da Lei 13.465/2017 (art. 6º, § 2º).

3.3 Usucapião extrajudicial na regularização fundiária urbana

É esta a segunda forma de usucapião extrajudicial conhecida no Direito brasileiro. Seu fundamento legal encontra-se nos arts. 25 a 27 da Lei nº 13.465/2017, que dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana e Rural. Antes dela, vigeu a Lei nº 11.977/2009, que criou o “Programa Minha Casa, Minha Vida” e que cuidava também de usucapião extrajudicial em processos de regularização fundiária. A parte desta lei que disciplinava a usucapião extrajudicial foi revogada, valendo agora os dispositivos da primeira lei.

A nova normativa, é bom que se esclareça, modificou profundamente a anterior, de modo a que a participação das serventias tornou-se bem menos expressiva, mas não menos importante. É de censurar, por outro lado, a notável obscuridade da nova lei, redigida sem grande rigor científico e propiciando interpretações dúbias.

Tal como ocorre com a usucapião coletiva multifamiliar, a regularização fundiária urbana foi inspirada no propósito de debelar as favelas, um mal que assola as cidades brasileiras e onde vivem mais de onze milhões de pessoas. Segundo Paiva¹⁵⁵, estima-se que, no Brasil, existam cerca de seis mil favelas, distribuídas em mais de trezentos municípios. Mas os loteamentos irregulares não se restringem a essas áreas. Pode haver loteamentos irregulares que estejam situados fora dos bolsões de pobreza extrema.

Há de se entender por legitimação de posse, o ato administrativo por força do qual o Poder Público reconhece o exercício de poderes de fato sobre áreas particulares localizadas em loteamentos clandestinos ou irregulares, que a nova lei denomina “núcleos urbanos informais” (art. 9º da Lei nº 13.465/2017).

¹⁵⁵ PAIVA, João Pedro Lamana. Regularização Fundiária de Interesse Social. **Cadernos IRIB**. São Paulo: IRIB, 2012. v. 5, p. 6.

O objetivo da legitimação é a concessão de título. Não se trata ainda de título de propriedade, razão pela qual o beneficiário não pode dispor do imóvel. Como expõe Oliveira¹⁵⁶ a obtenção do título de posse obtém-se proteção possessória, podendo o possuidor ajuizar interditos e computar prazo para a usucapião. O título torna justa a posse, que pode até ter começado sem justeza e boa-fé, mas o ato do poder público apaga as nódoas anteriores.

O título é precário e pode, sob certos requisitos, ser cassado pelo poder público, nos termos do art. 27 da nova lei. Isso ocorrerá quando o beneficiado não estiver cumprindo as obrigações que lhe cabem na regularização fundiária. Se, por exemplo, ele abandonar o imóvel, terá o seu título cancelado.

A legitimação tem lugar perante a municipalidade e incide sobre aqueles imóveis que estejam sob regularização fundiária. Após as fases previstas nos arts. 19 e seguintes da Lei nº 13.465/2017, ocorre a expedição do título de legitimação, que trará, obrigatoriamente, a identificação dos ocupantes, o tempo de ocupação e a natureza da posse. Interessante é a ausência de menção ao registro do título legitimatório. Pela dicção legal, sua conversão em propriedade não pressupõe aquele ato prévio, embora seja certo que a Certidão de Regularização Fundiária, que antecede a legitimação de posse, deva ser levada a registro.

A concessão do título depende dos requisitos seguintes: a) ser urbana e particular a área possuída. Imóveis públicos não estão sujeitos à legitimação de posse, consoante dispõe art. 25, §2º, da Lei nº 13.465/2017. A norma se afina com os dispositivos constitucionais que vedam a usucapião em imóveis públicos; e b) ter o imóvel passado por processo de regularização urbana, conforme previsão arts. 19 e seguintes. É no processo de regularização que serão examinados a posse, a existência de núcleo urbano informal etc.

¹⁵⁶ OLIVEIRA, Flávia Bernardes. **Direito à Moradia sobre áreas ocupadas**. Curitiba: Juruá Editora, 2017, p. 115.

Referente à conversão da posse em propriedade, a matéria é normatizada no art. 26 e § 1º da Lei nº 13.465/2017. A convalidação da posse em domínio admite duas possibilidades: a) presença dos requisitos do art. 183 da CRFB/1988 (caput do art. 26); b) ausência dos requisitos do art. 183 da CRFB/1988 (§ 1º).

Esse dispositivo constitucional trata da usucapião especial urbana, sendo seus requisitos a limitação da área em 250 m², a posse por cinco anos, a moradia no imóvel e o fato de o usucapiente não possuir imóvel em seu nome.

Presentes os requisitos do art. 183 da CRFB/1988, diz o art. 26 que a conversão se dará de forma “automática” e “independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral”¹⁵⁷.

O que quis o legislador dizer é que a conversão não exige iniciativa do particular, devendo o titular do registro de imóveis, portanto, agir de ofício. De fato, o Oficial examinará apenas o lapso temporal. É certo que a conversão exige os demais requisitos presentes no art. 183, mas não é dever do Oficial averiguá-los, pois isso terá sido feito pelo município no processo de regularização fundiária. É possível, portanto, que o beneficiado venha a adquirir outro imóvel no quinquênio da legitimação e disso não saiba o Oficial.

Na verdade, se o legitimado vem a se afastar dos requisitos daquele dispositivo constitucional, cumprirá o município revogar a concessão. Como a conversão ocorre de pleno direito e sem prévia prática de ato registral, não se obriga o Oficial a exigir certidão negativa de propriedade ou ata notarial para averiguar se o legitimado está a residir no bem.

Ausentes os requisitos do art. 183 da CRFB/1988, a conversão, malgrado também se passe no ambiente registral, não se dará nem de forma automática nem independentemente de atos registrares. Assim, é possível dizer que a conversão depende de requerimento do interessado e da prévia prática de atos na serventia.

¹⁵⁷ BRASIL. Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017. Op.cit.

3.4 Usucapião extrajudicial de uso especial com fins de moradia ou comércio

Examine-se agora outra técnica de usucapião extrajudicial, que, face à inquietante peculiaridade de recair sobre imóveis públicos, tem sua constitucionalidade questionada. Como foi averbado no Capítulo I, ela foi criada no Brasil via Medida Provisória, sendo reformada dezesseis anos depois pela Lei 13.465/2017.

A usucapião do direito real de uso para fins de moradia ou de comércio foi introduzida no Brasil pela MP 2.220, de 04.09.2001. Como essa espécie normativa é anterior à Emenda Constitucional 32/2001, que torna sem efeito as Medidas Provisórias não convertidas em lei, segue ela em vigor até os dias presentes. Não ter sido transformada em lei não afastou sua validade e eficácia, tanto que a Lei 11.481/2007 mandou inserir o direito em questão no rol do art. 1.225 do CC.

Com o advento da Lei 13.465/2017, alguns dispositivos da MP sofreram alteração substancial, especialmente no que respeita ao termo inicial do prazo de posse. Afora isso, que se consubstancia nos arts. 1º, 2º e 9º da MP, esta segue válida e eficaz.

O uso especial para fins de moradia, positivado naquela MP, é o direito real, gratuito, transmissível e perpétuo, concedido pelos entes da Federação a todos aqueles que exerceram posse em imóvel público, até 22.12.2016, por pelo menos cinco anos, com a finalidade de moradia. Sem dúvida, a hipótese é de usucapião, porque implica a aquisição gratuita de um direito real (uso) mercê da posse pacífica e ostensiva prolongada no tempo.

Com isso assoma uma questão. Se se trata de usucapião e se o objeto são os imóveis públicos, questiona-se se não haveria contrariedade aos arts. 183, § 3º e 191, § único, da CRFB/1988, assim como ao art. 102 do CC, os quais vedam a aquisição originária nessa espécie de bem.

Entende-se que esta dúvida não procede. O que esses dispositivos legais vedam é a usucapião da substância da propriedade, e não dos desmembramentos dela. Não pode

o particular, pela usucapião, tornar-se proprietário de bem público, mas pode tornar-se usuário por essa forma, tendo em vista que a essência do domínio será mantida com o Poder Público. A esse respeito, vale destacar que a figura prevista na MP 2.220/2001 não ofende nem a CRFB/1988 nem o Código Civil, pois o poder de disposição da coisa segue com o Estado, ainda que a posse seja entregue ao particular¹⁵⁸.

No sentido da constitucionalidade dessa forma de usucapião vêm entendendo nossas Cortes¹⁵⁹.

O instituto em apreço foi criado para permitir ao Estado o cumprimento de uma de suas obrigações constitucionais, que é a de assegurar a moradia, um direito social fundamental. Justifica-se o emprego de bem público para o cumprimento dessa obrigação, tanto mais porque se trata de posse funcional, derivada de ocupação e que cumpre uma finalidade social.

Não fosse por isso, embora a concessão seja perpétua e possa ser transferida entre vivos e por morte (art. 7º da MP), é ela resolúvel, extinguindo-se nos casos de desvio de finalidade ou de aquisição, pelo usuário, da propriedade ou concessão de outro imóvel urbano ou rural (art. 8º).

Mas engana-se quem acredita que o instituto aqui analisado acuda a objetivos do particular apenas. De fato, a concessão de uso para fins de moradia “não atende exclusivamente ao particular usuário do imóvel público, mas, ao contrário, traduz inegável interesse público, que é o que se evidencia pela observação da política urbana. Foi instituído, então, como verdadeiro instrumento de política urbana”¹⁶⁰. Daí o interesse social que nela está contido.

¹⁵⁸ MARQUESI, Roberto Wagner. **Usucapião Extrajudicial**. Op. cit., p. 161.

¹⁵⁹ “Não há que se falar em inconstitucionalidade da Medida Provisória 2.220/2001, diante do que dispõe o art. 183, §3º da CR/88, que assevera a impossibilidade aquisição de imóveis por usucapião, principalmente porque, na concessão de uso especial para fins de moradia, transfere-se ao beneficiado apenas uma das faculdades da propriedade, qual seja, o uso, mantendo-se as demais faculdades, ou seja, gozar, dispor e reivindicar, a título do Município” (TJPR – 4ª Câmara Cív. – Ac. 1453276-0 – Rel. Des. Luiz Oyama – j. em 16.02.2016).

¹⁶⁰ PATAH, Priscila Alves. **Direito Registral**. Op. cit., p. 64.

3.5 As contribuições da usucapião extrajudicial para desafogar o judiciário

Uma das inovações mais sensíveis trazidas pelo novo CPC foi a previsão do procedimento administrativo em caso de usucapião consensual administrativa. Referido procedimento é presidido por um oficial de registro de imóvel e se aplica a qualquer suporte fático de Usucapião (art. 1071 do CPC c/c o art. 216-A da LRP).

Também, é importante destacar, o tratamento conferido à Ata Notarial como forma de constituição de prova (art. 384 do CPC). A Lei nº 8.935/94 estabelece que a função notarial não consista apenas na formalização jurídica da vontade das partes e na intervenção em atos e negócios jurídicos, sendo também voltada à autenticação de fatos (art. 6º). Em seguida, em seu art. 7º, menciona ser competência do notário a lavratura de atas notariais. Além disso, mesmo no campo litigioso, o novo Código mostrou compreender que a via extrajudicial pode representar um importante caminho para a tutela de direitos de forma mais ágil e eficiente.

A desjudicialização no Brasil ajuda a promover a acessibilidade e celeridade, pois o sistema de justiça brasileiro anda congestionado e a desjudicialização de alguns procedimentos contribui para desafogar o judiciário.

A seu turno, o princípio da eficiência, opõe-se à negligência, lentidão e omissão, imprimindo, desta forma, maior qualidade às condutas dos administradores e permitindo solucionar necessidades coletivas. Complementarmente, a Lei nº 8.935/1994, em seu art. 4º, impõe aos notários e registradores que observem este princípio assim disposto:

Art. 4º - Os serviços notariais e de registro serão prestados, de modo eficiente e adequado, em dias e horários estabelecidos pelo juízo competente, atendidas as peculiaridades locais, em local de fácil acesso ao público e que ofereça segurança para o arquivamento de livros e documentos¹⁶¹.

¹⁶¹ BRASIL. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994**. [Em linha]. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro (Lei dos cartórios). [Consultado em: 10 ago. 2021]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8935.htm>.

Igualmente, foi atribuída a fé pública aos notários e registradores, por representarem o Estado no exercício de suas funções, de forma que estes podem declarar se determinado ato ou documento está ou não dentro dos padrões legais, propiciando segurança no que tange à sua validade, que será presumível, sendo admitida, no entanto, a produção de prova em contrário.

Do exposto constata-se que a usucapião administrativa confere maior celeridade ao procedimento e juntamente com outras medidas que também se adequam ao movimento de desjudicialização auxilia a desafogar o judiciário brasileiro. Decerto que ainda se convive com falhas, mas estas, na medida do necessário, vão sendo revistas e adequadas.

3.6 Sugestões de *Lege Referenda*

Diante do que aqui foi exposto e no propósito de conferir maior clareza ao texto de lei e segurança em sua interpretação, sugere-se uma alteração legislativa ao art. 216-A da Lei de Registros Públicos.

Refere-se ela ao inc. II, que delimitaria o rol dos titulares de direitos reais de quem se exigiria o consentimento para a declaração da usucapião. Eventual nova redação tomaria a forma seguinte:

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

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 proprietários, promissários-compradores, cessionários e promissários-cessionários com títulos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes;

Antes da Lei 13.465/2017 havia autores que sugeriam a alteração ao § 2º do mesmo dispositivo, mas a emergência da Lei 13.465/2017 veio nesse sentido. Sugere-se então:

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

§ 2º. Se a planta não contiver a assinatura de qualquer um dos titulares de direitos reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes, esse será notificado pelo registrador competente, pessoalmente ou pelo correio com aviso de recebimento, para manifestar seu consentimento expresso em 15 (quinze) dias, interpretado o seu silêncio como assentimento¹⁶².

Com esta alteração na redação, ao que tudo indica o texto ficará mais claro e a sua interpretação mais segura.

¹⁶² BRASIL. **Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 10 Jul. 2021.

4. A DESJUDICIALIZAÇÃO DO INSTITUTO DA USUCAPIÃO EM PORTUGAL

Este capítulo objetiva discutir a desjudicialização do instituto da usucapião em Portugal. Para tanto, abordará, inicialmente, como tem se dado o modelo da desjudicialização no direito português, que ainda é incipiente, sendo possível observar que nesse país a desjudicialização tem se dado predominantemente no nas varas de família e no processo de execução.

Em Portugal, a relação entre o sistema judicial e os meios alternativos se caracteriza pela premissa da alternatividade. Sendo as situações jurídicas disponíveis, cabe às partes fazer a opção pelo sistema de composição que lhe parecer mais adequado. Nesse contexto, a justiça estadual concorre com a arbitragem e com a mediação extrajudicial¹⁶³.

No entanto, uma das atuais tendências do direito processual português aponta no sentido da existência de uma relação de antecedência dos meios alternativos relativamente aos meios contenciosos. Estes surgem, simultaneamente, como meios não contenciosos e como meios prévios aos recursos a tribunal¹⁶⁴.

A natureza jurídica dos meios pré-contenciosos varia muito significativamente na Europa e mesmo no espaço de alguns Estados-membros. Ainda vigentes de modo muito incipiente, são apontados como uma solução de futuro, posição essa colhida em abril de 2008. Pode-se ter uma situação diferenciada nesta data, dado o lapso temporal de 14 anos, premissa que vale também para os sistemas português, neste capítulo referenciado.

Até o ano de 2003, Portugal mantinha um sistema executivo bem próximo ao brasileiro. Cabia ao magistrado dirigir todo o processo executivo, ou seja, as atividades

¹⁶³ VIEIRA, José Alberto. **Direitos reais**. Op. cit.

¹⁶⁴ Ibidem.

executivas concentravam-se no Judiciário¹⁶⁵, a quem competia indeferir liminarmente o requerimento executivo ou ordenar o seu aperfeiçoamento, determinar a citação do executado para pagar ou nomear bens à penhora, julgar os embargos à execução, supervisionar a penhora e os embargos de terceiro, dirigir a fase de pagamento e de venda e determinar a extinção da execução¹⁶⁶. Em suma, o controle total da execução pertencia ao tribunal, ao passo que as diligências eram praticadas por funcionários judiciais.

As consequências desse modelo eram as mesmas vivenciadas no Brasil, quais sejam, excessivo congestionamento e morosidade de processos, refletindo na baixa qualidade e efetividade do serviço ofertado pelo Poder Judiciário.

A excessiva jurisdicionalização e a rigidez da execução impediam a satisfação dos direitos do exequente tempestivamente, traduzindo-se em verdadeira denegação de justiça e tornando ineficaz o direito fundamental de acesso à justiça.

Considerando o cenário caótico e as inúmeras execuções que se acumulavam em pilhas nos tribunais, em 2000 o Ministério da Justiça encomendou ao Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, sediado no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, um estudo sobre as características e os principais bloqueios do processo executivo de Portugal, o qual recorreu de estudos jurídicos, sociológicos, econômicos, estatísticos e ainda analisou as soluções encontradas por outros ordenamentos jurídicos, com o fim de propor uma reforma legislativa¹⁶⁷.

Dessa forma, de modo a viabilizar a proposta de reforma legislativa mais adequada para melhorar as condições estruturais de desempenho do sistema judicial, o relatório aprofundou-se nas causas da morosidade, sugerindo, ao final, um novo paradigma de processo executivo que combinasse a simplificação da legislação processual com a desjudicialização, tal qual já vinha sendo adotado em outros sistemas europeus. Dessa forma, seguindo a sugestão do aludido relatório e considerando o

¹⁶⁵ LEBRE DE FREITAS, José. **A ação executiva: à luz do código civil de 2013**. Coimbra: Coimbra, 2017, p. 33.

¹⁶⁶ GONÇALVES, Marco Carvalho. **Lições de processo civil executivo**. Coimbra: Almedina, 2019, p. 37.

¹⁶⁷ RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da execução civil**. [Em linha]. Tese (Doutorado em Direito Processual Civil) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), 2012, p. 112. [Consultado em: 13 Junho 2022]. Disponível em: <<https://sapiencia.pucsp.br/bitstream/handle/5910/1/Flavia%20Pereira%20Ribeiro.pdf>>.

contexto global em que tem ocorrido a desjudicialização, bem como a necessidade de adequar a execução às diretrizes da União Europeia, tornando-a mais célere e menos onerosa, Portugal modificou profundamente seu sistema executivo em 2003, por meio do Decreto-Lei 38.

Assim, foram removidos os obstáculos ao funcionamento racional e eficaz do sistema executivo, por meio da simplificação dos processos, da repartição das competências para a prática da maior parte dos atos, e principalmente através do recurso a meios informáticos. Para Lebre de Freitas, as principais linhas orientadoras foram “a preocupação de proporcionar a maior eficiência e a preocupação de garantir a salvaguarda dos direitos dos cidadãos”¹⁶⁸.

Ao longo dos últimos 16 (dezesseis) anos, para se alcançar um resultado satisfatório com a desjudicialização da execução civil, Portugal precisou realizar 3 (três) grandes reformas legislativas.

A primeira se concretizou com o Dec.-Lei38/2003, quando Portugal reformou seu processo executivo, promovendo a desjudicialização parcial da execução, a criação de registros informáticos e a simplificação da execução. Abandonou o modelo de matriz pública judicializada, optando por um sistema privado, semelhante à execução francesa¹⁶⁹.

As principais medidas para a desjudicialização consistiram na delegação de competência aos agentes de execução para tarefas executivas dos cartórios judiciais e do juiz, que não importassem em exercício estrito do poder jurisdicional¹⁷⁰ (como a decisão sobre quem citar, o quê, como e quanto penhorar e modalidade de venda do bem). O juiz só interferiria quando entre as partes houvesse algum litígio, ficando liberto para exercer

¹⁶⁸ LEBRE DE FREITAS, José. La reforma del diritto portoghese dell'esecuzione. In: SCHENK, Leonardo Faria. Distribuição de competências no processo executivo português reformado. [Em linha]. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, v. III, 2009, p. 211. [Consultado em: 13 Junho 2022]. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/22175>>.

¹⁶⁹ MEDEIROS NETO, Elias Marques de. **O procedimento extrajudicial Pré-executivo**: Lei 32 de 30 de maio de 2014, inspiração para o sistema processual no Brasil. São Paulo: Verbatim, 2015. p. 33-34.

¹⁷⁰ CILURZO, Luiz Fernando. **A desjudicialização na execução por quantia**. [Em linha]. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. p. 143. [Consultado em: 13 Junho 2022]. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-29082016-122503/en.php>>. Acesso em: 13 Junho 2022.

sua verdadeira função de julgar.

Criou-se, então, uma nova profissão: a dos agentes de execução¹⁷¹, exercida, na maior parte dos casos, pelos solicitadores de execução. São profissionais liberais com formação jurídica que exerciam atribuições menores, até mesmo de penhora, salvaguardada o prévio despacho judicial. A designação se dá pelo exequente ou pela secretaria e sua função é assegurar o andamento dos processos em substituição aos juízes, mas sob o seu controle.

Nos casos em que não houvesse solicitador inscrito para atuar na região ou que fossem identificadas outras causas de impedimento, ou ainda nas execuções por custas, o papel seria desempenhado pelos oficiais de justiça. Assim, a partir da atuação dos agentes de execução, os juízes foram liberados daqueles encargos eminentemente administrativos e burocráticos do processo de execução, atuando apenas em caráter subsidiário.

Contudo, as funções de tutela do juiz foram mantidas, principalmente quanto ao exercício do poder geral de controle sobre o processo (resolução de dúvidas, proteção de direitos fundamentais, despacho liminar de indeferimento)¹⁷². Dessa forma, com o fim de verificar a regularidade do processo, a qualquer momento o juiz podia solicitar informações ou esclarecimentos sobre os procedimentos adotados.

Outra medida implementada pela reforma com o fim de desjudicializar a ação executiva foi a criação das secretarias de execução, com competência para efetuar as diligências necessárias à tramitação comum do processo de execução, tendo um magistrado vinculado para proferir despachos liminares quando fosse o caso; julgar a oposição à execução e à penhora, além de verificar e graduar os créditos, em prazo que não exceda a três meses contados a partir do momento em que se der a oposição ou a

¹⁷¹ LOURENÇO, Paula Meira. A ação executiva em Portugal – 2000-2012. *Julgar*, n. 18, set./dez. 2012, p. 79.

¹⁷² Art. 809. Juiz de execução 1. Sem prejuízo do poder geral de controlo do processo e de outras intervenções especificamente estabelecidas, compete ao juiz de execução: Proferir despacho liminar, quando deva ter lugar; Julgar a oposição à execução e à penhora, bem como verificar e graduar os créditos, no prazo máximo de três meses contados da oposição ou reclamação; Julgar a reclamação de acto do agente de execução, no prazo de cinco dias; Decidir outras questões suscitadas pelo agente de execução, pelas partes ou por terceiros intervenientes, no prazo de cinco dias. (PORTUGAL. **Decreto-Lei 38, de 8 de março de 2003**. [Em linha]. [Consultado em: 13 Junho 2022]. Disponível em: <https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=65&tabela=leis&ficha=1&pagina=1>).

reclamação; julgar a reclamação de ato do agente de execução, em um prazo de 5 dias; decidir sobre as questões suscitadas pelo agente de execução, pelas partes ou por terceiros intervenientes, no prazo de cinco dias, e aplicar multa quando o requerimento da parte fosse manifestamente injustificado (art. 809 do CPP português de 2003).

Além disso, foi prevista a criação de um registro informático de execuções¹⁷³, consistente em base de dados com as informações das execuções em trâmite, e das findas ou suspensas, além de uma lista de pessoas executadas sem patrimônio conhecido.

Entretanto, a reforma de 2003 pressupunha necessariamente a existência de infraestrutura informática e de pessoal que não estava minimamente preparada quando entrou em vigor, razão pela qual os principais objetivos de eficiência e celeridade não foram plenamente alcançados¹⁷⁴.

Referente à usucapião extrajudicial, esta ganhou relevo no ordenamento jurídico português a partir do ano de 2009, quando passou-se a permitir a realização de usucapião extrajudicial através de uma escritura de justificação, que deverá ser apresentada ao Registro para fins de processo administrativo para análise da usucapião. Antes, porém, serão descritas na próxima seção algumas características e requisitos da Usucapião em Portugal.

4.1 A Usucapião em Portugal

Em Portugal, durante muito tempo foi preservada a estrutura do direito romano, e no transcorrer do período medieval e do direito canônico, das glosas e dos doutores da lei.

¹⁷³ MEDEIROS NETO, Elias Marques de. O CPC/2015 e a busca antecipada de bens do devedor. **Revista de Processo**. vol. 271. ano 42. p. 155-177. São Paulo: Ed. RT, setembro, 2017, p. 155.

¹⁷⁴ LEBRE DE FREITAS, José. Apreciação do projeto de diploma de reforma da reforma da acção executiva. [Em linha]. **Ordem dos Advogados**, Portugal, a. 68, v. 1, 2008. [Consultado em: 13 Julho 2022. Disponível em: <https://portal.oa.pt/comunicacao/publicacoes/revista/ano-2008/ano-68-vol-i/actualidade/jose-lebre-de-freitas-apreciacao-do-projecto-de-diploma-de-reforma-da-accao-executiva/>].

As Ordenações Filipinas estatuíam as prescrições positivas de dez anos entre presentes do mesmo foro, de vinte anos entre ausentes em outros foros, com título de boa-fé, e de trinta anos, sem título, porém, exercitado com boa-fé¹⁷⁵.

As Ordenações Filipinas e Manoelinas descreviam a existência da prescrição imemorial que se dava no prazo de vinte anos entre os presentes do mesmo foro e de quarenta anos entre os ausentes, sem que se cogite em boa-fé¹⁷⁶.

Nas Ordenações Afonsinas, não se discorreu cientificamente sobre a diferenciação entre os institutos da prescrição aquisitiva e da prescrição extintiva, ou da usucapião em forma de instituto autônomo¹⁷⁷.

Esse foi um avanço do texto das Ordenações Manuelinas ao dispor em seu Livro IV, Títulos XXXIII e LXXX, deferindo-se a prescrição ordinária pelo prazo de dez ou vinte anos, conquanto houvesse os requisitos de constituição de pleno direito da posse, justo título e boa-fé, e a usucapião extraordinária, com trinta anos, sem necessidade de justo título.

Dom João III, ao modificar em 1534 as Ordenações, com forte influência do direito canônico, passou a não permitir, sobre nenhuma forma, a prescrição aquisitiva ao possuidor de má-fé. Ao passar a vigor em 1867 o Código Civil português, com traços marcantes da doutrina estrangeira, deflagrou-se as situações legais para a aquisição de bens móveis e imóveis¹⁷⁸.

O atual Código Civil português, de 1966, dispõe no art. 1.287, que a posse do direito de propriedade ou de outros direitos reais de gozo, mantida por certo lapso de tempo, faculta ao possuidor, exceto em caso de disposições em contrário, a aquisição do direito a cujo exercício corresponde a sua atuação: é o que se denomina de usucapião.

¹⁷⁵ LEITÃO, Luís Manuel Teles de Menezes. **Direitos reais**. 4. ed. Lisboa: Almedina, 2013. p. 205.

¹⁷⁶ Ibidem. p. 205.

¹⁷⁷ LEITÃO, Luís Manuel Teles de Menezes. **Direitos reais**.

¹⁷⁸ JUSTO, A. Santos. **Direitos reais**. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 2010. p. 276-277

Pontua Beviláqua que o CC peruano de 1936 reproduziu no art. 824 a mesma ideia do art. 485 do CC brasileiro de 1916. E o CCP (Código Seabra), que vigorou de 1867 a 1966, conceituou a posse de modo ainda mais abrangente, aproximado da disposição no código francês: “Diz-se posse a retenção ou fruição de qualquer coisa ou direito. Os atos facultativos ou de mera tolerância não constituem posse”. Entretanto, segundo Otávio Luiz Rodrigues Junior, com a edição do novo CCP de 1966, em vigor desde 1967 (Código Vaz Serra) operou-se uma mudança de matriz do direito português, já que a nova lei é “marcadamente vinculada ao projeto dogmático germanista”¹⁷⁹. Afasta-se da concepção francesa de posse e abraça a noção germânica.

Antes de explicar a desjudicialização do instituto da usucapião em Portugal, importa esclarecer sobre o instituto da posse nesse país.

O CCP caracteriza a posse no art. 1251.º, enquanto poder que se manifesta quando alguém atua por forma correspondente ao exercício do direito de propriedade ou de outro direito real. Tradicionalmente, a posse é caracterizada através de dois elementos: o *corpus* e o *animus*, mas a doutrina não é unânime quanto aos seus elementos¹⁸⁰.

O problema da sua caracterização colocou-se com o aparecimento da detenção, isto porque, se é unânime que a posse se reporta ao controlo material sobre uma coisa corpórea, já existem dúvidas quanto à fixação de elementos adicionais para a diferenciar da mera detenção que não recebe nenhuma proteção no ordenamento (art. 1253.º do CCP).

A questão foi debatida na segunda metade do sec. XVIII e nasceram duas correntes, por um lado, Savigny¹⁸¹ fixou o elemento intencional – que consistia na vontade

¹⁷⁹ RODRIGUES JUNIOR, Otávio Luiz, op. cit., 2013, p.79-155, (on line).

¹⁸⁰ Henrique Mesquita, Pires de Lima e Antunes Varela aderiram à tese subjetivista. No pólo oposto conta-se com OLIVEIRA ASCENSÃO (ASCENSÃO, José de Oliveira. **Efeitos substantivos do registo predial na ordem jurídica portuguesa**. [Em linha]. 2013. [Consultado em: 13 jun. 2022]. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66738>>). Menezes Leitão acompanhados de José Alberto Vieira defendem a teoria objetivista (VIEIRA, José Alberto. **Direitos reais**. Coimbra: Almedina, 2016. p. 56-57). Também muito esclarecedor, Ac. STJ de 29/01/2019, processo 376/10.1TBLNH.L1.S1 (Relator CATARINA SERRA).

¹⁸¹ Savigny defendeu uma teoria de caráter subjetivista e tem o reconhecimento por essa obra elaborada aos vinte e quatro anos de idade, que também ficou conhecida como a teoria psicológica da posse e influenciou legislações de países

de atuar como titular do direito real de gozo – como determinante para a distinção entre posse e detenção. Por outro lado, Jhering atribui esse papel ao direito. Enquanto para a teoria subjetivista o ponto de partida é a mera detenção que, quando acompanhada de uma especial vontade, dá azo à posse, para a teoria objetivista o ponto de partida é a posse enquanto controle material da coisa que seria descaracterizado em mera detenção por força do direito¹⁸².

A posse tem como principal efeito o de presunção de titularidade do direito a que se reporta, nos termos do art. 1268.º/1 CC. Presunção essa que se prende com a publicidade que lhe é destinada, mas só funciona enquanto aquisição originária quando, após certo lapso de tempo, permite a aquisição da propriedade nos termos do art. 1827.º CC.

A usucapião é, assim, uma forma originária de aquisição dos direitos reais¹⁸³ supondo que estejam reunidos três requisitos: (i) que o possuidor tenha sobre a coisa posse boa para usucapião, isto é, que a posse seja pacífica e pública; (ii) que tenha decorrido certo prazo (o que varia consoante se trate de bem móvel ou imóvel e o possuidor tenha título e registro ou não); e, por último, (iii) que a usucapião seja invocada¹⁸⁴.

Ora, a posse por definição, exige um conhecimento manifesto e público para efeitos de publicidade. Como explica Menezes Cordeiro: “a posse implica o controlo material das coisas corpóreas. Como tal, o seu exercício é perceptível [...]. A posse vê-se”¹⁸⁵.

como França e Portugal (SAVIGNY, F. C. de. Tratado **de la posesión**: según los principios de derecho romano. Madrid: Imprenta de la sociedad literaria y tipográfica, 1845, p.33).

¹⁸² As dificuldades de definição da posse, bem como as teorias a ela adjacentes podem ser consultadas em CORDEIRO, Antônio Menézes. **A posse**: perspectivas dogmáticas actuais. 3º ed. Lisboa: Almedina, 2014. p. 47-69.

¹⁸³ No Acórdão do STJ de 18-10-2012 (TAVARES DE PAIVA) concluiu-se que “as formas de aquisição originária são a ocupação, a acessão e a usucapião”.

¹⁸⁴ Quando explica os requisitos enunciados no artº 1287º CC, Menezes Cordeiro diz que “a usucapião é a constituição, facultada ao possuidor, do direito real correspondente à sua posse, desde que esta assuma determinadas características e se tenha mantido por certo lapso de tempo” (CORDEIRO, Antônio Menézes. **A posse**: perspectivas dogmáticas actuais. Perspectivas Dogmáticas Actuais. Op. cit. p. 129).

¹⁸⁵ Ibidem, p. 115.

O código de registro predial, doravante designado CRPr, no seu art. 1º estabelece que o escopo do registro é o de conferir publicidade à situação jurídica dos prédios¹⁸⁶. Visa-se através do registro garantir a segurança do comércio jurídico na tentativa de avaliar que a situação publicitada corresponde à realidade material da ordem substantiva¹⁸⁷.

Como bem esclarece Mouteira Guerreiro, ter conhecimento sobre a situação jurídica dos bens – especialmente dos bens imóveis – “é, como todos sabemos, a função elementar de qualquer registro que, no mínimo, deverá possibilitar a universal oponibilidade dos direitos reais”¹⁸⁸.

Em Portugal observa-se que a prevalência da ordem direito substantivo cede perante a ordem registral nos casos especificamente determinados, ou seja, naqueles previstos nos artigos 7.º, 17º, 122º CRPr e 291º do CCP – verificados os critérios cumulativos aí enunciados e passando o registro a ter um efeito atributivo, e não meramente enunciativo, em que se dá uma aquisição tabular por terceiro que depositou sua confiança na fé publica registral¹⁸⁹.

Porém, é necessário atender que a aquisição fundada em usucapião prevalece sobre a presunção derivada do registro e produz efeitos contra terceiros valendo por si. Neste sentido, a usucapião extingue os direitos anteriores afetando a validade do negócio jurídico anterior levando, conseqüentemente, ao cancelamento desse registro. Não pode

¹⁸⁶ Contudo, é importante referir que a função função de publicidade organizada que o registro predial assume não se repercute apenas nos direitos reais havendo, para além deles, também direitos obrigacionais como o caso, a título de exemplo, do contrato-promessa.

¹⁸⁷ Já em 1974 Ascensão afirmava o caráter auxiliar do registro face a terceiros “O direito real existe já, como mero efeito do contrato, por força do princípio da consensualidade. Mas enquanto não é registado, esse direito é vulnerável por terceiros” (ASCENSÃO, José de Oliveira. **Efeitos substantivos do registro predial na ordem jurídica portuguesa**. Op. cit., p. 174).

No mesmo sentido, Bonifácio Ramos, recorrendo ao art.4.º CRPr para evidenciar que o direito se encontra estabelecido ainda antes da sua inscrição reforçando com o conteúdo do art. 5º quanto à oponibilidade de certos direitos face a terceiros afirmando: “não só os direitos pré-existem, como até ocorre uma eficácia entre as partes e, nos termos daquelas exceções, também uma oponibilidade contra terceiros”, ou seja, mesmo antes da data do registro, p. 240.

¹⁸⁸ GUERREIRO, Mouteira. A usucapião e o registro: devemos repensar o tema?” [Em linha]. **Revista Eletrônica de Direito**, n.º 2, Out., 2013. [Consultado em: 13 jun. 2022]. Disponível em: <file:///C:/Users/RPM/Downloads/Artigo%20Mouteira%20Guerreiro.pdf>. Acesso em: 14 Junho 2022.

¹⁸⁹ Em sentido concordante, Ac. STA de 20/12/2011, processo n.º 889/11 -30 (Relator: Casimiro Gonçalves) que enaltece a função primordial do registro através de presunções juris tantum contidas no art. 7º CRP e que passamos a citar: “tal publicidade pode, em termos de registro, assumir várias formas: constitutiva (como requisito de eficácia absoluta p. ex., no caso da hipoteca); enunciativa (registro enunciativo, p. ex., no caso da usucapião); confirmativa ou consolidativa (registro confirmativo ou consolidativo); e atributiva (só o registro completa a factispécie da qual resulta a aquisição do direito)”.

terceiro de boa-fé que beneficia de inscrição registral fazer valer a presunção *juris tantum* constante do art. 7.º CRPr.

Trata-se do efeito da *usucapio contra tabulas*¹⁹⁰ sendo que será sempre necessário que se faça prova da titularidade do direito sendo necessário o recurso a uma ação declarativa de simples apreciação.

O art. 1.289 do CCP destaca sobre a capacidade de adquirir, dispondo que a usucapião aproveita todos os que podem adquirir, inclusive os incapazes, que podem adquirir valendo-se da usucapião, tanto por si como por intermédio das pessoas que legalmente os representam. Por sua vez, a detenção, segundo o art. 1.290, impede a usucapião.

Invocada a usucapião, os seus efeitos retroagem-se à data do início da posse, nos termos do art. 1.288 do CCP. O art. 1.293, ao referir-se à usucapião de imóveis, cuida das exclusões, ao mencionar que não podem adquirir-se por usucapião as servidões prediais não aparentes e os direitos de uso e de habitação. E para o justo título e registro, o art. 1.294 decreta que havendo título de aquisição de posse, a usucapião tem lugar quando a posse, sendo de boa-fé, tiver durado por dez anos, contados desde a data do registro ou quando a posse, ainda que de má-fé, houver durado quinze anos, contados da mesma data.

Quando se tratar de posse gerada com violência ou tomada ocultamente, provocará a contagem dos prazos da usucapião a partir da circunstância em que cessar a violência ou a posse se torne pública, no dizer do art. 1.297.

¹⁹⁰ A doutrina entende que “a presunção derivada do registo cede, mesmo relativamente a terceiros, pela aquisição fundada na usucapião” – neste sentido encontram-se os acórdãos: STJ de 4-10-2007, (relator Oliveira Rocha; Revista n.º 2468/07, de 21-6-2007, relatora Maria dos Prazeres Beleza; Revista n.º 1552/07, de 6-10-2009, relator Nuno Cameira; Revista n.º 241/2009, de 1-3-2012, relator Silva Gonçalves; Revista n.º 158/2000, de 3-10-2013, relator Martins de Sousa; Revista n.º 1499/06, de 14-11-2013, relator Serra Batista; Revista n.º 74/07, de 2-12-2013, relator Ana Paula Boularot; Revista n.º 47/1999, de 20-11-2014, relator Serra Baptista; Revista n.º 271/2002, de 8-9-2015, relatora Maria Clara Sottomayor, Revista n.º 154/06, de 3-3-2016, relator Orlando Afonso (CASANOVA, José Salazar. **O registo predial e a jurisprudência dos tribunais**. [Em linha]. 2º ed. Centro de Estudos Judiciários, abril, 2019. [Consultado em: 13 jun. 2022]. Disponível em: <http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/civil/eb_DireitoRegistral_2.pdf>. Acesso em: 13 Junho 2022).

Fábio Caldas de Araújo explicita que o art. 1.287 do Código Civil português, determina que a posse, seja do direito de propriedade ou dos demais direitos reais de gozo, se mantida por um determinado lapso temporal, faculta ao possuidor, exceto se houver disposição contrária, “a aquisição do direito a cujo exercício corresponde a sua atuação: é o que se chama de usucapião”.¹⁹¹

E, suscitando os escritores portugueses Álvaro Moreira e Carlos Fraga¹⁹², diz que o art. 1.288 reconhece que a usucapião é modo de aquisição de propriedade e seus efeitos retroagem à data de início da posse.

Para a usucapião de bens imóveis existem três possibilidades previstas nos artigos 1.294 a 1.296 do CCP: i) art. 1.294 – posse com justo título e registro; ii) art. 1.295 – posse com registro de mera posse; iii) art. 1.296 – posse sem registro¹⁹³.

O art. 1.293 do CCP prevê outras duas hipóteses: i) quando o possuidor age de boa-fé tem lapso temporal diminuído para dez anos; ii) quando o possuidor age de má-fé o prazo é dilatado para quinze anos¹⁹⁴.

Acrescente-se que no CCP a posse pode ser adquirida tanto por pessoas capazes como por incapazes, limitando-se, quanto, aos últimos, a posse apenas de coisas suscetíveis de ocupação. No caso das codificações inspiradas nas teorias subjetivistas, a configuração do elemento psíquico, depende, pelo menos, do que Moreira Alves¹⁹⁵ nomina como vontade natural.

Quando se tratar de registro de mera posse continua e de boa-fé, o prazo é de cinco anos. Em caso de má-fé, o prazo se estende para dez anos, devendo ser declarada a situação jurídica de mera posse. Finalmente, se o possuidor não tiver registro de título ou de posse, o prazo será de quinze anos ao possuidor de boa-fé e de vinte anos para o

¹⁹¹ ARAÚJO, Fábio Caldas de. **Usucapião no Âmbito Material e Processual**. 2. tir. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 60-61.

¹⁹² MOREIRA, Álvaro; FRAGA, Carlos. **Direitos Reais**. Coimbra: Almedina, 2016. p. 213

¹⁹³ PORTUGAL. **Decreto-Lei nº 47 344 de 25 de novembro de 1966**. [Em linha]. [Consultado em: 13 Julho 2022]. Disponível em: <https://www.igac.gov.pt/documents/20178/358682/C%C3%B3digo+Civil.pdf/2e6b36d8-876b-433c-88c1-5b066aa93991>.

¹⁹⁴ Ibidem.

¹⁹⁵ MOREIRA ALVES, José Carlos. O problema da vontade possessória (*Besitzwille*). **Revista do Tribunal Regional Federal 1ª Região**, Brasília, v. 8, n.4, out./dez.,1996, p.17.

possuidor de má-fé.

4.2 A usucapião extrajudicial em Portugal

Em Portugal, até o ano de 1956, a usucapião extrajudicial se dava junto aos registradores. Em 1956, passou a ser possível também junto ao notariado e desde o ano de 2001 já existe a opção de ser efetivada pelo notário ou pelo registrador.

A Lei 11.977/2009, é exemplo de efetividade do sistema registral, já que o art. 60 admite, pela primeira vez no ordenamento jurídico português, a conversão da legitimação de posse registrada há 5 anos em usucapião tabular extrajudicial, o que representa o início da implantação de novos procedimentos para aquisição extrajudicial da propriedade, desde que houvesse consenso.

A legalização de imóveis em áreas carentes de recursos sociais onde inexistente saneamento básico e controle urbanístico potencializa a função econômica da propriedade, que poderá ser utilizada não só como moradia, mas também para obtenção de créditos assegurados pelo direito real de garantia hipotecária, a fim de possibilitar investimentos pessoais em projetos de vida. A impossibilidade de obter o título de propriedade de um imóvel que não tem registro e às vezes nem cadastro, mesmo que a posse e a função social da propriedade estejam sendo corretamente exercidas, provoca uma sensação de inefetividade da dogmática constitucional, ao mesmo tempo em que gera uma sensação de ausência do Estado Democrático de Direito. Loteamentos em que o empreendedor não existe mais inviabilizam a obtenção do título definitivo em favor daquele que, às vezes, só tem um recibo ou um documento precário.

A função social dos registros públicos está fazendo surgir uma nova dimensão do sistema registral capaz de sanar seus próprios problemas e ainda colaborar com o Judiciário para solucionar questões jurídicas de relevo. A especialidade deste ramo do direito permite a obtenção de soluções rápidas e seguras que normalmente não são bem

geridas pela jurisdição clássica¹⁹⁶.

A adjudicação compulsória também cotada para aderir à processualidade registral, forma, juntamente com a usucapião um bloco de procedimentos de jurisdição contenciosa, mas que num primeiro momento poderá alcançar um estágio de consenso com possibilidade de utilização de mediação registral, remetendo para o Judiciário os casos de conflito crônico.

A utilização do processo notarial para formalizar a escritura definitiva, nos casos em que exista um instrumento preliminar, porexemplo, uma escritura de promessa de venda com preço quitado, mas que por algum motivo não pode ser lavrada, como morte do promitente vendedor que também não deixou herdeiros, tal procedimento similar à adjudicação compulsória representa o cumprimento de uma obrigação de fazer por meio de uma escritura pública, desde que haja consenso. A maturidade do processo registral trouxe enormes benefícios para a sociedade, que passou a poder contar com mais de uma nova fonte de acesso à Justiça de natureza facultativa e que a exemplo do processo notarial e registral de justificação em Portugal, agregou valor e autonomia à esfera de registros públicos¹⁹⁷.

A usucapião extrajudicial provocou reflexões sobre o sistema registral – sobretudo por estar ligado ao princípio do trato sucessivo abreviado – e impulsionando sua vocação para a substantivação de direitos e de esfera processante de consenso, aderindo a novas técnicas de solução de conflito a fim de colaborar com o Judiciário para manutenção da paz social.

Importa destacar que o instituto da justificação dos direitos refere-se a um expediente simplificado, empregado para solucionar o problema da falta do título que comprove o direito adquirido a ser registrado.

¹⁹⁶ PASSARELLI, Luciano Lopes. Estatuto da Pessoa com Deficiência: reflexões aplicadas ao direito notarial e registral. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 80, ano 39, p. 345-385. São Paulo: Ed. RT, jan.-jun., 2016.

¹⁹⁷ Cf. Dec.-lei 207/95, de 14 de agosto. Trata-se de norma do direito notarial português que estabelece a justificação para estabelecimento do trato sucessivo no registro predial, bem como a justificação para reatamento do trato sucessivo e também para estabelecimento de novo trato sucessivo no registro predial.

Comparando-se a usucapião extrajudicial adotada no Brasil e em Portugal, importante se faz esclarecer que até a lei 8.951/1994 ser promulgada, trazendo a reforma do CPC à época vigente, a Justificação da Posse era necessária na ação de Usucapião no Brasil. Referida Justificação, tal como atualmente se observa no direito Português destinava-se a constituir a prova da posse. Nesse sentido, explica Ribeiro que “Havia, no bojo do processo de usucapião, como que um procedimento preparatório, com finalidade específica, consistente na justificação da posse do autor”¹⁹⁸.

No Brasil, esse procedimento de justificação da posse ocorria em uma audiência, na qual o usucapiente arrolava as testemunhas que deveriam ser ouvidas pelo juiz, podendo, também, apresentar provas documentais, com vistas a comprovar os requisitos referentes à espécie de Usucapião pleiteada. Ressalte-se que nesta etapa, não existia o contraditório propriamente dito, pois não se permitia que réu apontasse outras provas, tendo em vista a unilateralidade do procedimento de justificação de posse¹⁹⁹.

De forma semelhante ao procedimento realizado pelo magistrado no Brasil na justificação de posse, em Portugal, o notário examina com rigor os documentos trazidos à justificação, a exemplo de recibos, contratos, dentre outros e após verificar as alegações do usucapiente e das testemunhas, além de observar que as alegações condizem com a realidade documental, será lavrado a Escritura Pública de Justificação de Posse²⁰⁰.

Percebe-se, ante ao exposto, que a apresentação do requerimento se dá na Serventia Imobiliária – Cartório de Registro de Imóveis – ou seja, embora o Notário esteja presente no momento da verificação dos pressupostos a fim de que seja lavrada a Escritura Pública de Justificação da Posse, todo o procedimento é conduzido pelo Registrador.

Nesses termos, a parte interessada declara, prova e justifica a sua posse sobre o imóvel para o notário, e estando este convencido, passe à lavratura da Escritura de Justificação de Posse. Feito isso, na sequência apresenta-se o requerimento no Cartório

¹⁹⁸ RIBEIRO, Benedito Silvério. **Tratado de Usucapião**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 1371

¹⁹⁹ *Ibidem*, p. 1381.

²⁰⁰ PAIVA, João Pedro Lamana. **Usucapião extrajudicial e sua viabilidade no ordenamento jurídico brasileiro**. Disponível em: http://www.lamanapaiva.com.br/banco_arquivos/usucapiao.pdf. Acesso em: 15 Junho 2022.

de Registro de Imóveis, juntamente com os documentos comprobatórios e a escritura pública de justificação de posse, devendo, ainda, ser feito o pagamento referente aos emolumentos, a fim de que o procedimento seja instaurado perante Registro Imobiliário²⁰¹.

Nessa linha de pensamento, destaca João Pedro L. Paiva que o procedimento da Usucapião Administrativa, em razão de ser necessária a concordância do titular do direito real, funcionará apenas como “instrumento de regularização fundiária, especialmente dirigido àqueles casos em que houve um prévio negócio entre o usucapiente e o titular do domínio do imóvel (o que será espelhado pela presença do justo título)”²⁰².

²⁰¹ PAIVA, João Pedro Lamana. **Função Social da Propriedade:** Regularização Fundiária e a proposta para a Usucapião Extrajudicial. Registro de Imóveis: 1ª zona de Porto Alegre. Disponível em: http://registrodeimoveis1zona.com.br/wp-content/uploads/2013/11/27112013_Fun%C3%A7%C3%A3o-Social-da-Propriedade.pdf. Acesso em: 15 Junho 2022.

²⁰² Ibidem.

CONCLUSÃO

A presente dissertação objetivou discutir os impactos e os benefícios da usucapião administrativa, também conhecida como usucapião extrajudicial no ordenamento jurídico português e brasileiro.

Diante de um contexto de excessiva judicialização de conflitos, mas de sua deficiente resolução, a concepção de acesso à justiça precisou passar por uma releitura que traduzisse efetivamente a significância de sua efetividade, como um direito fundamental. Além de configurar uma garantia formal de acesso ao Poder Judiciário, ou seja, uma prerrogativa de que as pretensões da sociedade poderão ser analisadas pela instituição estatal competente, o acesso à justiça deve proporcionar o acesso efetivo a uma ordem jurídica justa, que atenda às necessidades sociais.

Levando-se em conta que a pacificação social é o escopo primordial de um sistema jurídico democrático, emerge o entendimento de que, no atual panorama do acesso à justiça, melhor dizendo, a sua consolidação, deve ultrapassar os limites do sistema judicial, englobando novos e mais adequados meios de tratamento dos conflitos, como forma de vencer, mesmo que parcialmente, os óbices que restringem aquele direito fundamental.

Capitaneada pelo Conselho Nacional de Justiça, inaugura-se uma política nacional de tratamento dos conflitos, por meio da Resolução nº 125/2010, com resgate dos equivalentes jurisdicionais, levando em consideração a natureza dos conflitos e a melhor forma de tratá-los. Desponta, assim, um novo modelo de gestão de controvérsias pautado no consenso, que vem sendo gradativamente assimilado pelo ordenamento jurídico nacional.

A mediação passou a ser reconhecida como uma efetiva via de acesso à justiça, diante da potencialidade de trazer às partes envolvidas a satisfação de suas necessidades de forma holística, ou seja, integral, promovendo a aproximação das partes,

o diálogo, a restauração dos laços afetivos e a pacificação social, diante da maior aceitação do acordo originado da livre convenção das partes.

O Estado tem um papel essencial na promoção dessa mudança de concepção, estimulando a adoção de formas diversas de tratamento de conflitos, o que já pode ser notado no sistema processual, sinalizando uma aproximação ao modelo norte-americano do sistema do tribunal multiportas, e mediante a edição de diplomas normativos que estimulem uma maior desjudicialização, com a atribuição de atividades antes reservadas à exclusiva tutela do Poder Judiciário a entes não judiciais, como as serventias extrajudiciais de notas e registro.

Aproveitando-se de sua ampla capilaridade territorial, proporcionando fácil acesso em praticamente todos os municípios brasileiros, o legislador visualizou nelas um potencial de difusão dos meios consensuais, incluindo-as na política pública de desjudicialização, na qual vêm exercendo um papel relevante, na medida em que possuem características que as tornam aptas a prevenir conflitos e assegurar a estabilidade e harmonia das relações jurídicas, em prol da segurança jurídica e da pacificação social. Nesse sentido corrobora a previsão trazida pelo art. 42, da Lei nº 13.140/2015, que dispõe que a mediação poderá ser realizada nas serventias extrajudiciais, além da publicação do Provimento nº 67, de 23 de março de 2018, do CNJ, que conferiu tratamento ao tema, tornando-o mais uniforme.

Diante de sua evolução histórica e dos serviços prestados, todos os atributos das serventias extrajudiciais convergem de forma positiva para a realização da mediação, sendo a prevenção de litígios uma de suas principais finalidades, na medida em que sua atuação é pautada na segurança jurídica. Além disso, a menor formalidade desses locais propicia uma interação mais direta e livre entre as partes, o que favorece o diálogo e o alcance do entendimento, principalmente diante das relações continuadas e que precisam ser mantidas, mesmo após significativas controvérsias.

O processo extrajudicial de usucapião imobiliária, acolhido no art. 216-A da Lei de Registros Públicos por força do art. 1.071 do CPC e com as alterações que lhe conferiu a Lei 13.465/2017, constitui um avanço do legislador na busca do ideal da celeridade e

simplicidade que deve nortear a prestação da justiça. Sua virtude repousa na possibilidade de o direito subjetivo da parte ser alcançado de forma mais rápida e eficaz se comparado ao processo judicial.

O aparato judicial brasileiro, à semelhança dos sistemas judiciais latino-americanos, propicia processo lento, complexo e excessivamente formalista, o que faz com que os direitos subjetivos, na maioria das vezes, sejam atendidos tardiamente, com inegável lesão econômica e desgaste psíquico. Parte do problema reside no baixo contingente de juízes para uma população que ultrapassa os duzentos milhões de habitantes.

Há muito tempo a nação vem clamando por reformas no Judiciário. E uma das técnicas pelas quais se tem buscado a garantia mais rápida e eficaz dos direitos subjetivos é simplesmente subtrair a esse poder determinadas demandas, que, fossem julgadas por ele, levariam considerável espaço de tempo. Celeridade é, então, a palavra de ordem.

O novo sistema segue a tendência da desjudicialização que vem se firmando no Brasil desde o final do Século XX e atende aos anseios dos meios notariais e registrais, que, à semelhança do que fizeram ao ensejo da Lei 10.931 de 2004, criadora da retificação imobiliária extrajudicial, sustentam que determinados casos de usucapião podem também ser resolvidos por essa forma.

A despeito de ter recebido acolhida pela doutrina especializada, a usucapião extrajudicial da Lei de Registros Públicos parece não ter o potencial que lhe tem sido atribuído. Ela servirá, e bem, àqueles casos em que o usucapiante possui justo título, tendo celebrado contrato de compromisso de compra e venda ou de compra e venda, sem tê-los registrado. Em hipóteses como tais, não se oporá o proprietário ao pedido, tendo em vista que, tendo já recebido o preço, não mais tem qualquer interesse sobre o bem.

Foi visto que a usucapião administrativa consubstancia-se em um instrumento legal cujo objetivo é regularizar ocupações irregulares de grandes conglomerados

urbanos, tendo estreita relação com a regularização fundiária e com a efetivação coletiva do Direito à moradia. Porém, as restrições legais às quais se sujeitam a regularização fundiária, limitam seu uso e não a capacitam a tornar o Direito à moradia, um direito universalizado.

A importância deste instituto reside principalmente na meta de regularizar ocupações irregulares de imóveis urbanos, como ocorre com maior frequência nas capitais brasileiras. Não se pode afirmar que este é um instrumento capaz de assegurar, por exemplo, a universalização do Direito à moradia. Sua importância, no entanto, está na pontual contribuição em solucionar o problema das moradias irregulares em áreas de grande densidade habitacional. Assim entende-se que juntamente com outros instrumentos políticos, projetos e iniciativas públicas, poderá contribuir para essa demanda social.

Por fim, ressalte-se que à usucapião administrativa associa-se a hodierna concepção da função social da propriedade aliada à igualdade social, direito à moradia, dignidade humana, constitucionalização e desjudicialização do Direito Civil.

Do exposto depreende-se que a usucapião assume nova dimensão no Direito brasileiro, dado o enorme papel que pode desempenhar na concretização dos direitos fundamentais, especialmente o direito à moradia.

Espera-se que, com o transcorrer do tempo, a legislação seja aprimorada, tornando mais simples, conferindo maior celeridade à aquisição da propriedade imobiliária e, conseqüentemente, tornando seu alcance social mais amplo.

Por fim, tendo em vista que Portugal aderiu à usucapião extrajudicial bem antes que o Brasil, constata-se que Portugal mais uma vez serviu de inspiração para o Direito brasileiro, já que abriga em seu sistema a ação de justificação geradora da usucapião registral e notarial, que ocasiona a constituição de um novo trato sucessivo para os atos que ingressam no fôlio real, ou seja, se o último ato registrado era uma escritura de compra e venda a usucapião anula seus efeitos, passando a ser o novo ponto de referência da cadeia sucessória de títulos causais.

Trata-se de uma herança bem vinda juntamente com os cartórios e a estrutura de uma Justiça de Paz, prevista na Constituição brasileira de 1988, mas de conteúdo epistemológico diferenciado, na medida em que a Justiça de Paz portuguesa equivale ao Juizado Especial aqui no Brasil, portanto aproveitando o sistema registral brasileiro sincrético e dotado de efetividade, é possível pensar em uma Justiça de Paz tipicamente brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Tânia. Mediação e conciliação: dois paradigmas distintos. Duas práticas diversas. In: Luciane Moessa de Souza (coord.). *Mediação de conflitos: novo paradigma de acesso à justiça*. 2. Ed. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2015.

ALVIM, José Eduardo Carreira. Justiça: acesso e descesso. [Em linha]. **Revista Jus Navigandi**. Teresina, ano 8, n. 65, 1 maio 2003. [Consultado em: 10 ago. 2021]. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/4078>>.

ANDRIGHI, Fátima Nancy. A Mediação, propósito de transcendência para o ensino. In: BRAGA NETO, Adolfo; SALES, Lília Maia de Moraes (Org.). **Aspectos atuais sobre a mediação e outros métodos extra e judiciais de solução de conflitos**. Rio de Janeiro: GZ, 2012.

ARAÚJO, Fábio Caldas de. **Usucapião no Âmbito Material e Processual**. 2. tir. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

ASCENSÃO, José de Oliveira. **Efeitos substantivos do registo predial na ordem jurídica portuguesa**. [Em linha]. 2013. [Consultado em: 13 jun. 2022]. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66738>>.

ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL - ANOREG. **Anoreg/BR disponibiliza versão impressa do levantamento Cartório em Números**. [Em linha]. 2019. [Consultado em: 10 ago. 2021]. Disponível em: <<https://www.anoreg.org.br/site/2019/04/11/anoreg-br-disponibiliza-versao-impressa-do-levantamento-cartorio-em-numeros/>>.

BACELAR FILHO, Romeu Felipe. **Reflexões sobre Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. **Usucapião Administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. **Lei n. 4504, de 30 de janeiro de 1964**. [Em linha]. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. [Consultado em: 10 ago. 2021]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm>.

_____. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. [Em linha]. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. [Consultado em: 10 ago. 2021]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm>.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil** – Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº19 de 04 de junho de 1998. [Em linha]. Secretaria Especial de Editoração e Publicações. Brasília: Senado Federal, 1998. [Consultado em: 10 ago. 2021]. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>.

_____. **Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993**. [Em linha]. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. [Consultado em: 10 ago. 2021]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm>.

_____. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994**. [Em linha]. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro (Lei dos cartórios). [Consultado em: 10 ago. 2021]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8935.htm>.

_____. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. [Em linha]. Institui o Código Civil. [Consultado em: 10 ago. 2021]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/2002/L10406.htm>.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125/2010**. [Em linha]. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. [Consultado em: 10 ago. 2021]. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atosnormativos?documento=156>>.

_____. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. [Em linha]. Código de Processo Civil. [Consultado em: 10 ago. 2021]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>.

_____. **Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017**. [Em linha]. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. [Consultado em: 10 ago. 2021]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Justiça em números 2019 – Ano base 2018**. [Em linha]. CNJ: Brasília. [Consultado em: 10 ago. 2021]. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/pesquisasjudiciarias/justica-em-numeros/>>.

BUFFO, Mariana Belo Rodrigues. **Mediação e conciliação por notários e registradores**. 2016, 128 f. Dissertação (mestrado em Direito) – Curso de Pós-graduação em Direito. Escola Paulista de Direito, São Paulo, 2016.

CAHALI, Francisco José. **Curso de Arbitragem**: Mediação. Conciliação. Tribunal Multiportas. 7. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Função social do notariado**: eficiência, confiança e imparcialidade. São Paulo: Saraiva, 2014.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à Justiça**. Trad. de Ellen Gracie Northfllet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

_____. Problemas de reforma do Processo Civil nas sociedades contemporâneas. **Revista de Processo**, n. 65. São Paulo: Janmar., 1992.

CARNEIRO, Athos Gusmão. **Jurisdição e Competência**. São Paulo: Saraiva, 2007.

CASANOVA, José Salazar. **O registo predial e a jurisprudência dos tribunais**. [Em linha]. 2º ed. Centro de Estudos Judiciários, abril, 2019. [Consultado em: 13 jun. 2022]. Disponível em: <http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/civil/eb_DireitoRegistal_2.pdf>. Acesso em: 13 Junho 2022.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos notários e dos registradores comentada**: Lei n. 8.935/94. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CILURZO, Luiz Fernando. **A desjudicialização na execução por quantia**. [Em linha]. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. p. 143. [Consultado em: 13 Junho 2022]. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-29082016-122503/en.php>>.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

CORDEIRO, Antônio Menézes. **A posse**: perspectivas dogmáticas actuais. 3º ed. Lisboa: Almedina, 2014.

CRESPO, Mariana Hernandez. Diálogo entre os professores Frank Sander e Mariana Hernandez Crespo: explorando a evolução do Tribunal Multiportas. In: ALMEIDA, Rafael Alves; ALMEIDA, Tania. **Tribunais Multiportas**: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil. [Em linha]. Rio de Janeiro: FGV, 2012, p. 24-37. [Consultado em: 10 ago. 2021]. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10361/Tribunal%20Multiportas.pdf>>.

CURY, Cesar Felipe. Mediação. In: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (orgs.). **Grandes Temas do Novo CPC**: Justiça Multiportas. Salvador: JusPodivm, 2018.

DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI, Hermes. Justiça multiportas e a tutela constitucional adequada: autocomposição em direitos coletivos. **Civil Procedure Review**, v.7, n.3: 59-99, sept.-dec., 2016.

DINAMARCO, Candido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. v. 1.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. v. 5.

DIP, Ricardo (Coord.). **Direito Registral e o Novo Código de Processo Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

FISS, Owen. Contra o Acordo. **Um novo Processo Civil**: estudos norteamericanos sobre jurisdição, constituição e sociedade. Coord. da tradução bras. Carlos Alberto de SALLES. Trad. bras. Daniel Porto Godinho da SILVA e Melina de Medeiros RÓS. São Paulo: RT, 2004.

FREITAS, Matheus Silva de. VITA, Jonathan Barros. Uma introdução à análise econômica (AED) das atividades notariais e registrais. **Revista de Direito Notarial**, v. 8, n.1. São Paulo, Janeiro-Junho, 2019.

GONÇALVES, Marco Carvalho. **Lições de processo civil executivo**. Coimbra: Almedina, 2019.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **O Processo em evolução**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998.

_____. Mediação paraprocessual. In: ALMEIDA, Rafael Alves; ALMEIDA, Tania. **Tribunais Multiportas**: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil. [Em linha]. Rio de Janeiro: FGV, 2012, p. 24-37. [Consultado em: 10 ago. 2021]. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10361/Tribunal%20Multiportas.pdf>>.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Os **métodos consensuais de solução de conflitos no novo CPC**. São Paulo: Atlas, 2015.

GUERREIRO, Mouteira. A usucapião e o registo: devemos repensar o tema?" [Em linha]. **Revista Eletrônica de Direito**, n.º 2, Out., 2013. [Consultado em: 13 jun. 2022]. Disponível em: <<file:///C:/Users/RPM/Downloads/Artigo%20Mouteira%20Guerreiro.pdf>>.

HILL, Flávia P. Mediação nos cartórios extrajudiciais: Desafios e perspectivas. [Em linha]. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 12, v. 19, n. 3,

set.-Dez., 2018. [Consultado em: 10 ago. 2021]. Disponível em: <<https://www.ePublicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/39175>>.

JUSTO, A. Santos. **Direitos reais**. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 2010.

KERN, Marinho Dembinski. A mediação e a conciliação por notários e registradores. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 84, ano 41, p. 309-352, jan-jun. 2018.

LAMANAUSKAS, Milton Fernando. A conciliação e mediação no sistema notarial e de registro como forma de ampliação do acesso à justiça. **Revista de Direito Notarial**, São Paulo, v. 6, set., 2015.

LEBRE DE FREITAS, José. La reforma del diritto portoghese dell'esecuzione. In: SCHENK, Leonardo Faria. Distribuição de competências no processo executivo português reformado. [Em linha]. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, v. III, 2009, p. 211. [Consultado em: 13 Junho 2022]. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/22175>>.

_____. **A ação executiva: à luz do código civil de 2013**. Coimbra: Coimbra, 2017.

_____. Apreciação do projeto de diploma de reforma da reforma da acção executiva. [Em linha]. **Ordem dos Advogados**, Portugal, a. 68, v. 1, 2008. [Consultado em: 13 Julho 2022]. Disponível em: <<https://portal.oa.pt/comunicacao/publicacoes/revista/ano-2008/ano-68-vol-i/actualidade/jose-lebre-de-freitas-apreciacao-do-projecto-de-diploma-de-reforma-da-accao-executiva/>>.

LEITÃO, Luís Manuel Teles de Menezes. **Direitos reais**. 4. ed. Lisboa: Almedina, 2013.

LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes. Sistema multiportas: opções para tratamento de conflitos de forma adequada. In: SALLES, Carlos Alberto; LORENCINI, Marco Antonio Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (Coords.). Negociação, mediação e arbitragem – curso básico para programas de graduação em Direito. São Paulo: GEN/Método, 2013.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Manual de Direito Notarial**: da atividade e dos documentos notariais. Salvador: Jus Podivm, 2016.

_____. **Registro Públicos**: Teoria e Prática. 9. ed. Salvador: Jus Podivm, 2018.

LOURENÇO, Paula Meira. A ação executiva em Portugal – 2000-2012. **Julgat**, n. 18, set./dez. 2012.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça**: condicionantes legítimas e ilegítimas. Salvador: Editora JusPodivm, 2018.

MARQUESI, Roberto Wagner. **Usucapião Extrajudicial**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2018.

MEDEIROS NETO, Elias Marques de. **O procedimento extrajudicial Pré-executivo: Lei 32 de 30 de maio de 2014, inspiração para o sistema processual no Brasil**. São Paulo: Verbatim, 2015.

MEDEIROS NETO, Elias Marques de. O CPC/2015 e a busca antecipada de bens do devedor. **Revista de Processo**. vol. 271. ano 42. p. 155-177. São Paulo: Ed. RT, setembro, 2017.

MELLO, Henrique Ferraz Côrrea. **Usucapião extrajudicial**. São Paulo: YK Editora, 2016.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Tutela Sancionatória e Tutela Preventiva**. São Paulo: Saraiva, 1980.

MOREIRA ALVES, José Carlos. O problema da vontade possessória (*Besitzwille*). **Revista do Tribunal Regional Federal 1ª Região**, Brasília, v. 8, n,4, out./dez.,1996

MOREIRA, Álvaro; FRAGA, Carlos. **Direitos Reais**. Coimbra: Almedina, 2016.

MUNIZ, Tânia Lobo. O conflito, os modelos de solução, o acesso à justiça e a estrutura oficial de solução de conflitos. In MUNIZ, Tânia Lobo; ARAÚJO JUNIOR, Miguel Etinger (Autores). **Estudos de Direito Negocial e os mecanismos contemporâneos de resolução de conflitos**. Birigui: Boreal, 2014.

OLIVEIRA, Flávia Bernardes. **Direito à Moradia sobre áreas ocupadas**. Curitiba: Juruá Editora, 2017.

OLIVEIRA, Luthyana Demarchi; SPENGLER, Fabiana Marion. **O Fórum Múltiplas Portas como política pública de acesso à justiça e à pacificação social** [Em linha]. Curitiba: Multideia, 2013. [Consultado em: 10 ago. 2021]. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wpcontent/uploads/2018/09/8f477ec6bf0626d8bf998c5b4f522458.pdf>>.

PAIVA, João Pedro Lamana. Regularização Fundiária de Interesse Social. **Cadernos IRIB**. São Paulo: IRIB, 2012. v. 5.

_____. **Função Social da Propriedade: Regularização Fundiária e a proposta para a Usucapião Extrajudicial**. [Em linha]. Registro de Imóveis: 1ª zona de Porto Alegre. 2013. [Consultado em: 10 ago. 2021]. Disponível em: <http://registrodeimoveis1zona.com.br/wp-content/uploads/2013/11/27112013_Fun%C3%A7%C3%A3o-Social-da-Propriedade.pdf>.

PASSARELLI, Luciano Lopes. Estatuto da Pessoa com Deficiência: reflexões aplicadas ao direito notarial e registral. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 80, ano 39, p. 345-385. São Paulo: Ed. RT, jan.-jun., 2016.

PATAH, Priscila Alves. **Direito Registral**. Curitiba: Juruá Editora, 2018.

PEDROSO, João. **Percursos(s) da(s) reforma(s) da administração da justiça**: uma nova relação entre o judicial e o não judicial. [Em linha]. 2002. [Consultado em: 10 ago. 2021]. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/171.pdf>>.

_____. TRINCÃO, Catarina. DIAS, João Paulo. **Percursos da informalização e da desjudicialização**: por caminhos da reforma da administração da justiça (análise comparada). [Em linha]. Relatório do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa - Centro de Estudos Sociais - Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Novembro de 2001. [Consultado em: 10 ago. 2021]. Disponível em: <<http://www.ulbra.br/upload/bf6155a5699476e8f91efe22ddd4dc18.pdf>>.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Direito Processual Civil contemporâneo**: teoria geral do processo. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. v. 1.

PORTUGAL. **Decreto-Lei nº 47 344 de 25 de novembro de 1966**. [Em linha]. [Consultado em: 13 Julho 2022]. Disponível em: <<https://www.igac.gov.pt/documents/20178/358682/C%C3%B3digo+Civil.pdf/2e6b36d8-876b-433c-88c1-5b066aa93991>>.

PORTUGAL. **Decreto-Lei 38, de 8 de março de 2003**. [Em linha]. [Consultado em: 13 Junho 2022]. Disponível em: <https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articula.do.php?nid=65&tabela=leis&ficha=1&pagina=1>.

RIBEIRO, Benedito Silvério. **Tratado de Usucapião**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. v. 1.

RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da execução civil**. [Em linha]. Tese (Doutorado em Direito Processual Civil) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), 2012, p. 112. [Consultado em: 13 Junho 2022]. Disponível em: <<https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/5910/1/Flavia%20Pereira%20Ribeiro.pdf>>.

ROCHA JUNIOR, Gustavo Paula Leite. Mediação e conciliação nas serventias extrajudiciais. In: DEL GUÉRCIO NETO, Arthur. BARELLI, Lucas (Org.). **O Direito Notarial e Registral em Artigos**. São Paulo: YK Editora, 2017. v. 2.

SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. **Revista USP**, São Paulo, n. 101, p. 55-66, março/abril/maio, 2014.

SALES, Lilia Maia de Moraes; SOUZA, Mariana Almeida de. O Sistema de Múltiplas Portas e o Judiciário brasileiro. [Em linha]. **Direitos Fundamentais & Justiça**, ano 5, n. 16, 2011. [Consultado em: 10 ago. 2021]. Disponível em: <<http://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/360>>.

SANTA HELENA, Héber. Usucapião Tabular e Convalescença Registral. **Caderno da Associação dos Consultores Legislativos de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados**. Brasília, v. 8, 24, p. 119. set. 2004.

SÃO PAULO. Corregedoria Geral da Justiça. **Processo nº 2012/56888**. [Em linha]. Parecer 178/2013 – Juiz Gustavo Henrique Bretas Marzagão. Provimento CG nº 17/2013. [Consultado em: 10 ago. 2021]. Disponível em: <<https://www.extrajudicial.tjsp.jus.br/pexPtl/visualizarDetalhesPublicacao.do?cdTi=popublicacao=5&nuSeqpublicacao=4411>>.

SARDINHA, Cristiano de Lima Vaz. **Cartórios e Acesso à Justiça: A Contribuição das Serventias Extrajudiciais para a Sociedade Contemporânea, como Alternativa ao Poder Judiciário**. Bahia: Editora Jus Podivm, 2018.

SAVIGNY, F. C. de. Tratado **de la posesión**: según los principios de derecho romano. Madrid: Imprenta de la sociedade literária y tipográfica, 1845

SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de Imóveis II: Atos Ordinários**. São Paulo: Saraiva, 2013.

SILVA, Érica Barbosa e. **Conciliação Judicial**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013.

SILVA, Marcelo Lessa. A Mediação no Direito Brasileiro e sua Efetividade no Âmbito das Serventias Extrajudiciais. **Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflito**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 96 – 113, Jul.-Dez., 2016.

TAKAHASHI, Bruno. ALMEIDA, Daldice Maria Santana de. GABBAY, Daniela Monteiro. ASPERTI, Maria Cecília de. **Manual de mediação e conciliação na Justiça Federal**. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2019.

TARTUCE, Flávio. **O Novo CPC e o Direito Civil: impactos, Diálogos e Interações**. 2. ed. São Paulo: Método, 2016.

_____. **Mediação nos conflitos civis**. 4. ed. São Paulo: Método, 2018.

VERONESE, Yasmin Leandro; SILVA, Caique. Lei Thomas da. Os notários e registradores e sua atuação na desjudicialização das relações sociais. **Revista dos Tribunais de São Paulo**, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 4, 2014.

VIEIRA, José Alberto. **Direitos reais**. Coimbra: Almedina, 2016.

WATANABE, Kazuo. Política Pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses. **Revista de Processo**, São Paulo, ano 136, v. 195, maio. Revista dos Tribunais, 2011.

_____. **Cultura da sentença e cultura da pacificação**. In: Estudos em homenagem à Professora Ada Pellegrini Grinover, São Paulo: Dpj, 2005.

ZACARIAS, André Eduardo de Carvalho. **Usucapião extrajudicial**. Revisada e atualizada. 5. ed. São Paulo: Anhanguera Editora Jurídica, 2016.